

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



**LA INOBSERVANCIA DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA  
COMO ELEMENTO BÁSICO, EN LA APLICACIÓN  
DEL ARTÍCULO 28 DEL CÓDIGO MUNICIPAL**

**ADILIA MARGARITA VELÁSQUEZ CASTELLÓN**

**GUATEMALA, AGOSTO DE 2019**

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

**LA INOBSERVANCIA DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA  
COMO ELEMENTO BÁSICO, EN LA APLICACIÓN  
DEL ARTÍCULO 28 DEL CÓDIGO MUNICIPAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**ADILIA MARGARITA VELÁSQUEZ CASTELLÓN**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, agosto de 2019

**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:** Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez  
**VOCAL II:** Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras  
**VOCAL III:** Lic. Juan José Bolaños Mejía  
**VOCAL IV:** Br. Denis Ernesto Velásquez González  
**VOCAL V:** Br. Abidán Carías Palencia  
**SECRETARIO:** Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

**Presidenta:** Licda. Magda Gil Barrios  
**Vocal:** Lic. Carlos Enrique Román  
**Secretaria:** Licda. Carmen Patricia Muñoz

**Segunda Fase:**

**Presidente:** Lic. Edgar Mauricio García Rivera  
**Vocal:** Licda. Aracely Amparo De La Cruz  
**Secretaria:** Licda. Adela Lorena Pineda Herrera

**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)



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 02 de julio de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, CARLOS ANTULIO SALAZAR URIZAR  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
ADILIA MARGARITA VELÁSQUEZ CASTELLÓN, con carné 200610429,  
 intitulado LA INOBSERVANCIA DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA COMO ELEMENTO BÁSICO, EN LA  
APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 28 DEL CÓDIGO MUNICIPAL.

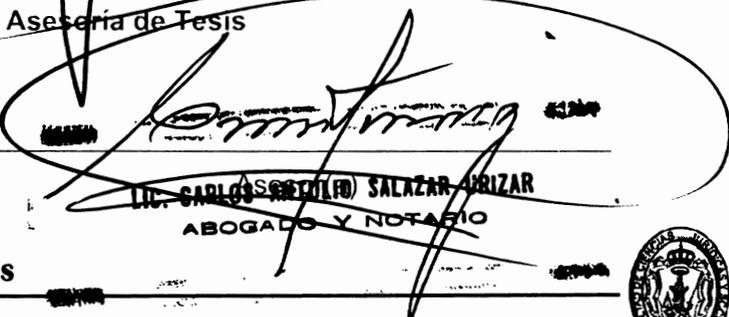
Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

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 25, 8 14

  
 LIC. CARLOS ANTULIO SALAZAR URIZAR  
 ABOGADO Y NOTARIO





**Licenciado Carlos Antulio Salazar Urizar**

**Abogado y Notario**

**85 Avenida 20-22 zona 1, Guatemala, C.A., oficina 4 primer nivel. Edificio Castañeda Molina**

**Teléfono 22421156**



Guatemala, 27 de julio de 2015

**Doctor.**

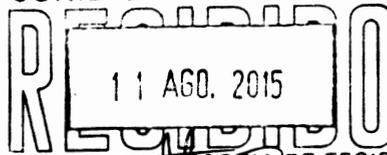
**Bonerge Amilcar Mejía Orellana**

**Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Universidad de San Carlos de Guatemala.**

FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

Hora:

Firma:

Respetable Doctor Mejía:

De la manera más atenta y respetuosa me dirijo a usted cumpliendo con la disposición contenida en la resolución emanada por la Unidad de Asesoría de Tesis a su cargo, de fecha dos de julio de dos mil catorce, en la que se me nombró como asesor del trabajo de tesis de la estudiante **ADILIA MARGARITA VELÁSQUEZ CASTELLÓN**, de quien declaro no ser pariente dentro de los grados de ley. Sobre el tema intitulado: **LA INOBSERVANCIA DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA COMO ELEMENTO BÁSICO, EN LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 28 DEL CÓDIGO MUNICIPAL**, por lo que al respecto opino:

- a) Luego de realizar la labor de asesoría del trabajo en mención, considero que el trabajo constituye un aporte científico, esto como consecuencia de que la investigación se realizó de acuerdo con el método analítico y se ha abordado cada institución en ella desarrollada desde un punto de vista objetivo.
- b) La bachiller, para la realización del trabajo de tesis utilizó los métodos deductivo, analógico y cualitativo; la técnica de investigación fue bibliográfica por medio de libros, diccionarios, medios electrónicos, entre otros.
- c) Considero que la redacción del trabajo de investigación se ha hecho de forma clara, precisa y con un vocabulario jurídico adecuado.
- d) La contribución científica del trabajo de tesis es de importancia, ya que se pretende determinar la inoperatividad del procedimiento de la creación de un municipio, que regula el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, si no se observa

**LIC. CARLOS ANTULIO SALAZAR URIZAR**  
**ABOGADO Y NOTARIO**



**Licenciado Carlos Antulio Salazar Urizar**

Abogado y Notario

Av. 20-22 zona 1, Guatemala, C.A., oficina 4 primer nivel. Edificio Castañeda Molina

Teléfono 22421156



como requisito *sine qua non* la capacidad económica, a través de una reforma a esa normativa, que permita la participación de los Consejos Municipales de Desarrollo y la creación de un Fondo Municipal.

- e) La conclusión discursiva es congruente con el contenido del trabajo de tesis, ya que es un gran aporte al conocimiento del estudio del Derecho.
- f) La bibliografía es acertada y actualizada, lo cual comprueba que se realizó de manera adecuada la recolección bibliográfica y para ser consultada. Por lo que al respecto y con base al nombramiento que me ha sido delegado:

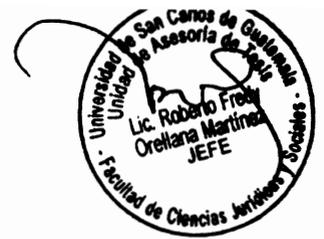
**DICTAMINO:**

En mi calidad de Asesor y de conformidad con lo que establece el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por tal razón **apruebo el trabajo de investigación**. Estimando que el trabajo de tesis cumple con todos los requisitos establecidos en el normativo respectivo, a efecto se continúe el trámite.

Sin otro particular, me suscribo de usted deferentemente;

**Lic. Carlos Antulio Salazar Urizar**  
Colegiado No. 6279

**LIC. CARLOS ANTULIO SALAZAR URIZAR**  
ABOGADO Y NOTARIO  
Colegiado 6,279



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 11 de octubre de 2018.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ADILIA MARGARITA VELÁSQUEZ CASTELLÓN, titulado LA INOBSERVANCIA DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA COMO ELEMENTO BÁSICO, EN LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 28 DEL CÓDIGO MUNICIPAL. 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/darao.





## DEDICATORIA

### **A DIOS Y A LA VIRGENCITA MARÍA:**

Por su infinita misericordia, protección, fortaleza y compañía en este camino por lograr un sueño y una meta, que ahora es realidad. Y muy especialmente, por poner ángeles en mi camino y abrir puertas que creí cerradas. Gracias.

### **A MI MADRE:**

Margarita Castellón, cariñosamente Mamother, por ser mi fuente de inspiración y fortaleza, por ser siempre mi punto de apoyo, por tus sacrificios y apuros, cada uno de ellos valieron la pena. Gracias por ser mi amiga incondicional y siempre creer en mí; y muy especialmente gracias por enseñarme el significado de la perseverancia con tu ejemplo, amor y dedicación.

### **A MI FAMILIA:**

Muy especialmente a mi Mita, Tía Brenda, Tío Jacinto y mi Prima Rebecca, porque a pesar de la distancia, siempre me hicieron sentir su compañía y cariño; y porque han sido mi apoyo, mis



consejeros y mi luz en momentos de oscuridad.

**A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:**

Por acompañarme algunos de ellos mucho antes que comenzara esta carrera; por los que se unieron en el camino fuera y dentro de las aulas de mi facultad, por las miles de sonrisas y carcajadas que han sacado de mí, por comprenderme, por preocuparse por mí en todo momento. Gracias por su cariño y amistad.

**A MIS CATEDRÁTICOS:**

Licda. Molina, Lic. Velásquez, Lic. Castellanos, Lic. Vásquez, Lic. Guzmán, Lic. Parra, Lic. López, Lic. Alvarado y Lic. Salazar por compartir sus conocimientos y guiarme en mi crecimiento profesional. Mi más profundo respeto y admiración.

**A:**

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por brindarme la oportunidad de estudiar y permitirme crecer profesionalmente en sus aulas, de la cual me siento orgullosa de pertenecer y egresar. Gracias



## PRESENTACIÓN

Este estudio jurídico social se realizó en la república de Guatemala, por ser el Artículo 28 del Decreto número 12-2002, una norma jurídica *erga omnes*, entre los años 2010 al 2013, para establecer si la inobservancia de la capacidad económica como requisito *sine qua non*, hacía que el procedimiento para la creación de un municipio, fuera inoperativo; objetivo que se demostró ya que varios de los municipios creados antes del año 2002, se mantenían solo con el diez por ciento (10%) de ingresos que asigna el Estado.

Por ende, aunque se cumplan los demás requisitos que regula el Artículo 28 citado, sin recursos económicos para la subsistencia de un municipio se centraliza la administración pública, se restringe la democracia participativa; y se modifica tácitamente el régimen administrativo del Estado; disminuyendo al municipio a la categoría de caserío o aldea.

En esta investigación cualitativa, que estudia la rama del derecho público del derecho administrativo orgánico, se utilizaron los métodos deductivo y analógico; haciendo uso de fuentes bibliográficas así como estudios realizados por la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia República.

Por lo tanto, es necesaria una reforma legislativa para obtener la participación de los Consejos Municipales de Desarrollo, al emitir un dictamen vinculante de aprobación; y la recaudación previa de recursos monetarios que se consignarán en un Fondo Municipal; siendo necesario el consentimiento de los vecinos en aportar un monto determinado de forma mensual y con seis meses de antelación a crear el nuevo municipio.



## HIPÓTESIS

La inoperatividad del procedimiento para la creación de un municipio, que regula el Artículo 28 del Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, se debe a la inobservancia de la capacidad económica como requisito sine qua non, para una administración pública local descentralizada.



## COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Esta investigación jurídica social demuestra que la capacidad económica se aplica como elemento básico pero no como requisito *sine qua non* para la creación de un municipio, por lo cual se incumple el deber constitucional del Estado de promover la descentralización administrativa. Lo anterior conlleva que el procedimiento para la creación de un municipio que regula el Artículo 28 del Código Municipal, sea inoperativo, se anule la autonomía funcional y se dé la fragmentación financiera del municipio. Ante lo expuesto, no es viable el mantenimiento ni mejoramiento de los servicios públicos esenciales, la satisfacción de las necesidades básicas de la población y el acercamiento de los pobladores a la administración pública local. Esto quedó demostrado con el estudio titulado "Fragmentación del territorio en Guatemala en el siglo XXI", el informe rendido por el urbanista Florentín Martínez, investigador del Centro de Estudios Urbanos y Rurales (CEUR) de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el análisis jurídico de la Constitución de la Política de la República de Guatemala y leyes especiales de la materia, y los informes rendidos por la Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE); de los cuales se concluyen que los municipios no contaban con ingresos constantes, lo cual obligaba a las corporaciones municipales a depender de la asignación constitucional y el endeudamiento, a su vez se determinó que es necesario que existan suficientes recursos económicos para la subsistencia de un municipio, previo a su creación, a través de la participación ciudadana, la inclusión de los Consejos Municipales de Desarrollo y la reforma a los Artículos 26 al 31 del Código Municipal.



## ÍNDICE

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

### CAPÍTULO I

1. Administración pública .....	1
1.1. Definición .....	1
1.2. Elementos o factores .....	3
1.3. Sistemas de organización en la administración pública.....	5
1.3.1. Concentración o centralización .....	5
1.3.2. Desconcentración.....	9
1.3.3. Descentralización y autonomía .....	10
1.4. Órganos de la administración pública.....	14
1.5. Régimen administrativo del Estado de Guatemala.....	16
1.5.1. La organización y coordinación del Estado de Guatemala con las entidades descentralizadas y autónomas.....	16
1.5.2. Transferencia de funciones a las administraciones locales.....	18

### CAPÍTULO II

2. Administración municipal .....	21
2.1. Autonomía municipal .....	21
2.1.1. Generalidades .....	22
2.1.2. Características .....	24
2.2. Sistemas de gobierno municipal.....	25
2.2.1. Sistema de democracia directa .....	26
2.2.2. Sistema de democracia representativa .....	27
2.2.3. Sistema democrático, colegial o inglés .....	27
2.2.4. Sistema democrático de separación de poderes.....	28
2.2.5. Sistema autoritario .....	28



2.3. Organización administrativa municipal .....	29
2.3.1. Órganos municipales: Concejos Municipales .....	30
2.3.2. Integración de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la organización administrativa municipal .....	33

### CAPÍTULO III

3. La inobservancia de la capacidad económica como elemento básico en la aplicación del Artículo 28 del Código Municipal .....	39
3.1. Antecedentes históricos del municipio .....	39
3.2. Definición .....	41
3.3. Integración de las diversas normas jurídicas que regulan la administración pública local: municipio .....	43
3.4. Elementos legales del municipio .....	47
3.4.1. La población .....	47
3.4.2. El territorio .....	48
3.4.3. Concejo Municipal y autoridades tradicionales .....	48
3.4.4. La comunidad organizada .....	49
3.4.5. La capacidad económica .....	49
3.4.6. El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario .....	50
3.4.7. El patrimonio municipal .....	50
3.5. Procedimiento para la creación de un municipio .....	51
3.5.1. Requisitos legales para la creación de un municipio .....	54
3.5.2. Requisitos previos a la creación de un municipio .....	56
3.6. Capacidad económica, requisito fundante para la creación, subsistencia y prestación de servicios públicos esenciales de un municipio .....	57
3.6.1. Principios jurídicos aplicables para la eficiencia y descentralización del gobierno local .....	60
3.6.2. Participación ciudadana en la formulación del presupuesto municipal ...	63
3.6.3. Recaudación de ingresos municipales .....	64



3.7. Contribución a una administración municipal descentralizada a través de la reforma a los Artículos 26 al 31 del Código Municipal .....	66
3.7.1 Inclusión de los Consejos Municipales de Desarrollo en el procedimiento de creación de un municipio .....	69
3.7.2. Creación de fondo municipal .....	70

## CAPÍTULO IV

4. Ordenamiento territorial .....	73
4.1. El territorio .....	73
4.2. Principios del ordenamiento territorial.....	74
4.3. Beneficios del ordenamiento territorial.....	75
4.3.1. Planificación del desarrollo.....	76
4.3.2. Delimitación del ámbito territorial .....	77
4.3.3. División administrativa del país .....	78
4.4. Proceso para la formulación de un plan de ordenamiento territorial.....	80
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>85</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>87</b>



## INTRODUCCIÓN

Esta investigación jurídica social, demostró que el procedimiento para la creación de un municipio es viable solo si, las autoridades competentes aplican como requisito *sine qua non*, la capacidad económica, con la que contará el nuevo municipio, para la prestación y mantenimiento de los servicios públicos esenciales que la municipalidad debe brindar a los vecinos. Es por ello que el Estado de su presupuesto de ingresos asigna a las municipalidades el diez por ciento (10%), tal como lo establece el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala; razón por la cual el tema investigado se titula: “La inobservancia de la capacidad económica como elemento básico, en la aplicación del Artículo 28 del Código Municipal”.

El estudio jurídico y social de este problema surgió en virtud que aunque se cumplan los demás requisitos que preceptúa el Artículo 28 del Código Municipal, sin recursos económicos para la subsistencia y mantenimiento de un municipio, se centraliza la administración pública, lo cual conlleva la limitación de la independencia económica; la anulación de la autonomía funcional del municipio; se restringe la democracia participativa como sistema de gobierno; se modifica tácitamente el régimen administrativo del Estado; y cambia el ordenamiento territorial municipal al mantener la comunidad la categoría de caserío o aldea, por las deficiencias en su infraestructura. Por lo tanto, el objetivo era determinar que es inoperativo el procedimiento para la creación de un municipio, ante la inobservancia de la capacidad económica como requisito indispensable, para la administración pública local descentralizada.



Ante lo expuesto, la investigación probó la hipótesis de la inoperatividad del procedimiento para la creación de un municipio, siendo necesaria la participación activa de varios sectores de la población, y la recaudación de recursos monetarios.

Esta tesis consta de cuatro capítulos, el primero, administración pública, el cual desarrolló aspectos generales de los diferentes sistemas de organización que existen, estableciendo cuál es el régimen administrativo del Estado de Guatemala. El capítulo segundo, administración municipal, enumera los órganos que la conforman, así como la participación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su regulación. Seguidamente, el tercer capítulo el cual es toral en la investigación realizada, desarrolla los antecedentes históricos del municipio, los requisitos para su creación y las deficiencias que presenta al no establecer como requisito primario e indispensable la capacidad económica. Por último, el capítulo cuatro, ordenamiento territorial desarrolla los beneficios de este proceso en la división administrativa.

Para la realización del trabajo de tesis se utilizaron los métodos deductivo, analógico y cualitativo; y a través del estudio realizado se llegó a la conclusión que para la creación de un municipio se debe contemplar la preexistencia de recursos económicos, de lo contrario se da una administración pública local deficiente. Por ende se recomienda la participación del Consejo Municipal de Desarrollo y la creación de un fondo municipal. Dicha inclusión, se lograría a través una reforma al procedimiento regulado en los Artículos 26 al 31 del Código Municipal.

# CAPÍTULO I



## 1. Administración pública

El administrar es la actividad de dirigir, ordenar, disponer o gobernar; mientras el concepto de administración pública debe ser entendido desde un punto de vista formal como la entidad o institución que administra, o como la actividad de administrar desde el punto de vista material, por lo que a continuación se procede a dar diversas definiciones para su comprensión.

### 1.1. Definición

La administración pública equivale a la administración estatal o del Estado la cual no solo desarrolla los programas y planes de un gobierno. "En sentido amplio Administración pública es el sistema de gobierno, sistema político, el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses públicos."<sup>1</sup>

Asimismo Leonard de White, citado por José Luis Samayoa Palacios, en el Manual de derecho administrativo, indica que ésta consiste: "(...) en las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública: Un sistema de

---

<sup>1</sup>Samayoa Palacios, José Luis, et al. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 109

administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, planes, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública.”

Según el licenciado Rafael Godínez Bolaños, la administración pública también se entiende como una “actividad necesaria en la que se involucra el Estado, para satisfacer necesidades individuales y sociales, las cuales deben desarrollar ininterrumpidamente los objetos y fines que son: el bienestar, justicia y paz social propuestos. Utilizando recursos humanos como: funcionarios públicos, personas naturales entre otros; tiempo, capital y bienes.”

Por consiguiente, se define a la administración pública como un proceso histórico-técnico que requiere de la planificación de un plan de gobierno creado por el Organismo Ejecutivo, y de la decisión política de sus órganos superiores para ejecutar por medio de actos administrativos los programas, proyectos y presupuestos planteados por el gobierno. Lo anterior, con el fin de lograr el bien común a través de la prestación de servicios y obras públicas por parte del Estado o particulares, y con la participación ciudadana; por medio de un sistema de organización administrativa ya sea centralista, desconcentrado o descentralizado, regido por un ordenamiento jurídico y en una época determinada.



## 1.2. Elementos o factores

Son los fundamentos, componentes o partes integrantes esenciales que definen tanto a la administración del Estado como al derecho administrativo, siendo estos elementos, según el licenciado Rafael Godínez Bolaños: el territorial, financiero, funcional, estructural, humano, teleológico y jurídico.

a) Elemento territorial: Consiste en la extensión de superficie aérea, suelo y subsuelo dentro de los límites de las fronteras del Estado con sus similares, en el cual se desarrolla la actividad de la administración pública. Eso conlleva la distribución y traslado de competencias administrativas dentro del territorio de la república de Guatemala, en los trescientos treinta y ocho municipios y veintidós departamentos que conforman este Estado, así lo regula el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual postula en lo conducente: “El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. (...)”

b) Elemento financiero: Es el conjunto de ingresos y egresos, fondos económicos, que conforman el capital estatal. Los primeros se constituyen a través de impuestos, arbitrios, tasas por servicios, contribuciones por mejoras, donaciones, etcétera. Y los egresos lo conforman los pagos que se realizan por funcionamiento, insumo, equipo, arrendamiento, por mencionar algunos. Estos se obtienen a través del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, que “debe ser aprobado para cada ejercicio fiscal, (...)” e “(...) incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de



los gastos e inversiones por realizar. La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.”, así lo establece en su parte pertinente, el Artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- c) Elemento humano: Lo conforman el conjunto de personas jurídicas individuales o colectivas denominadas administrados, quienes reciben o utilizan los servicios u obras públicas que brinda la administración estatal a través de los funcionarios públicos, quienes pueden ser electos, nombrados o contratados para desempeñar sus cargos.
- d) Elemento funcional: Son las necesidades sociales que persigue satisfacer un Estado a través de la ejecución de obras y servicios públicos, los cuales se consiguen por la planificación de un plan de gobierno que permita el funcionamiento de la administración pública. Deberes que se compromete el Estado de Guatemala a cumplir, conforme el Artículo 2º de la Constitución, que indica: “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”
- e) Elemento teleológico: Es el medio o forma que se utiliza para alcanzar los fines de la administración del Estado, siendo el principal en la República de Guatemala, el bienestar común, de conformidad con el Artículo 1º de nuestra Carta Magna.
- f) Elemento estructural: También se denomina elemento orgánico, el cual consiste en la organización o sistematización de la administración estatal, que se conforma por organismos, órganos, dependencias y entidades públicas que pueden ser

descentralizadas, centralizadas o autónomas. Factor que se encuentra regulado en los Artículos 140 al 262, en la parte orgánica de la norma constitucional suprema.

g) Elemento jurídico: Es el conjunto de normas legales, doctrinas, teorías y costumbres que rigen la organización y funcionamiento de la administración pública.

### 1.3. Sistemas de organización en la administración pública

“Son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la Administración Estatal, con la finalidad de lograr la unidad de acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado (...)”.<sup>2</sup> (sic)

Los sistemas o regímenes de organización de la administración del Estado permiten establecer los niveles de jerarquía que existe entre los órganos estatales, para llevar a cabo el funcionamiento de la administración, los cuales pueden ser: concentración o centralización, desconcentración, descentralización y autonomía.

#### 1.3.1. Concentración o centralización

Es una forma de organización administrativa que concentra el poder de mando y decisión en un solo órgano unipersonal o colegiado, que ejerce el poder público de forma absoluta

---

<sup>2</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización en la administración pública**. Colección Juritex, 17, Guatemala, Guatemala. Pág. 1 (octubre de 2005)

y en un orden jerárquico rígido. Eso implica que existe un superior frente a varios subordinados que solo obedecen órdenes sin poder cuestionarlas y las ejecutan sin ningún poder de decisión dentro de una competencia administrativa.

Lo anterior, equivale a concentrar en el presidente, monarca, jefe de Estado o junta de gobierno las tres principales competencias públicas: legislar, administrar e impartir justicia. Sin embargo, la Constitución Política de la República de Guatemala, aplica la Teoría de los Contrapesos o de las Balanzas, la cual promueve la coordinación entre los organismos del Estado; así lo postula en el Artículo 141, el cual reza: “La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.”

A pesar de esto, dentro del Organismo Ejecutivo predomina la centralización, aunque se combina con las otras formas de organización, debido a que se observa una escala jerárquica tanto vertical como horizontal, la cual es encabezada por el presidente de la república, y le sigue el vicepresidente, los secretarios de la presidencia, los ministros de estado, directores generales, gobernadores departamentales, divisiones, unidades, etcétera. Por ende, existe una relación de traslado de órdenes o instrucciones que se realiza a través de una cadena de mandos subordinados, y se da una relación de dependencia; así lo preceptúa el Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que indica en su parte conducente: “El Presidente de la República, juntamente con el Vicepresidente, los Ministros, Viceministros, y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo (...).”

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

- a) Poder de decisión: Únicamente el órgano superior jerárquico es el encargado de decidir sobre los actos administrativos de la administración Estatal, hay unidad de decisión y ejecución.
- b) Poder de revisión: Si un administrado impugna la resolución emitida por un órgano administrativo, quien revisa y establece la procedencia o no de lo resuelto es el órgano superior jerárquico, por lo cual hay unidad de revisión de los actos de los inferiores.
- c) Poder de mando: Se da la unidad de decidir las competencias de los órganos subordinados, lo que consiste en dar órdenes e instrucciones a estos, quienes tienen la obligación de cumplirlas.
- d) Poder de vigilancia: El órgano superior puede exigir a los órganos inferiores rendición de cuentas sobre la tramitación de determinados asuntos.
- e) Poder de disciplina: Ante el incumplimiento de las obligaciones de los subordinados el superior jerárquico impone sanciones como amonestaciones, apercibimientos, multas, suspensión, entre otras.
- f) Poder de nombramiento: El órgano superior jerárquico tiene la potestad de nombrar o destituir a los demás funcionarios o empleados públicos subordinados de forma discrecional.

Ahora bien, esta forma de organización de la administración pública tiene ventajas y desventajas, siendo estas:

Ventajas	Desventajas
Permite uniformidad de criterio en la aplicación de leyes y procedimientos administrativos.	Las peticiones de los particulares son resueltas después de un largo trámite y no se les equipara para defender sus derechos ante el Estado.
Existe un control frecuente de las actuaciones de los órganos inferiores o subordinados.	Se impide una participación activa de los gobiernos locales y comunidades.
Se asegura el control político de un territorio.	Impide la eficiente administración en territorios extensos, al ser mayor la cantidad de administrados que requieren de atención.
La prestación de los servicios públicos es económica, porque la tiene a cargo el Estado y el costo es distribuido entre toda la población.	Hay centralismo burocrático y las oficinas de atención se ubican la mayoría en la capital del Estado.
La reiteración de una orden o instrucción contraria a la ley, libera al subordinado de la responsabilidad que se deriva del cumplimiento o ejecución de esta.	No existe un mecanismo de control que permita limitar los poderes del órgano superior jerárquico.



### 1.3.2. Desconcentración

También se le denomina descentralización burocrática, lo cual significa que no es una plena descentralización si no una descentralización de oficinas, siendo la forma de organización preliminar y paulatina para lograr la autonomía de la administración pública.

Este sistema de organización se caracteriza por otorgar independencia técnica y funcional a algunos órganos de la administración, para la prestación de servicios públicos específicos. Por lo tanto, existe una dependencia jerárquica, económica, patrimonial y legal del órgano superior jerárquico en las decisiones que se hagan. Eso implica la supervisión del órgano superior para comprobar la calidad del trabajo que se ejecuta, pero no equivale a la revisión de las decisiones.

Los órganos desconcentrados pueden ser creados a través de decretos legislativos o por medio de acuerdos gubernativos, la Ley del Organismo Ejecutivo en el Artículo 46, preceptúa que las gobernaciones: "(...) dependen de la Presidencia de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación. (...)" pero "Existe independencia de funciones entre los gobernadores y las autoridades militares, salvo las excepciones reguladas por la ley."

Entre las ventajas y desventajas de este sistema se encuentran las siguientes:

Ventajas	Desventajas
Logra satisfacer necesidades básicas de la población en mayores extensiones territoriales.	La politización de los órganos desconcentrados.
La actividad administrativa es más rápida.	Se da mayor gasto público.
Se conserva la unidad de poder público, lo que permite supervisión del órgano superior.	El servicio es ineficiente por incapacidad técnica.

**1.3.3. Descentralización y autonomía**

La descentralización surge por la necesidad de la administración del Estado de prestar servicios públicos específicos en grandes extensiones de territorio, a través de la transferencia del poder de decisión o competencia del poder central a nuevas personas jurídicas públicas. Las cuales gozan de independencia funcional al establecer la forma y modo de prestar los servicios públicos específicos; tienen un patrimonio propio y manejan su presupuesto, al igual pueden emitir sus propias normas legales.

Los principios que se derivan de esta forma de organización son: la delegación, autogestión, subsidiaridad y privatización. Bases o fundamentos que permiten la aplicación de una administración pública descentralizada eficiente y eficaz, para el desarrollo del Estado, las cuales permiten la mejora del régimen económico y social que postula la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 118, del cual



se infiere la necesidad de implementar la participación de la iniciativa privada para que el Estado cumpla con su obligación de orientar la economía nacional.

Por ende, este sistema requiere el otorgamiento de licencias y concesiones del Estado a empresas privadas, asociaciones, comités, entre otros, para que presten los servicios públicos específicos. Así como la participación activa de las comunidades a través de los Consejos de Desarrollo, los cuales permiten solventar las necesidades básicas de la población. Siendo estos órganos constitucionales, los cuales tienen como objetivo “organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios (...)”, así lo preceptúa el Artículo 3 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

A su vez, con la creación de nuevas personas jurídicas se da la intervención indirecta del Estado cuando no existen fondos para la continuidad de la prestación de un servicio por parte de las empresas privadas, con el propósito de que no se paralice la asistencia del mismo. Por último, otra forma de lograr la autarquía, es la privatización de los servicios públicos que surge cuando se venden los activos del Estado a una empresa privada.

Según la doctrina los términos de descentralización, autarquía y autonomía son lo mismo, pero el ordenamiento jurídico interno que rige el país, hace distinción entre ellos. Debido a que el uso de la palabra autonomía tiene motivaciones políticas, ya que tanto en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1945, como en la actual, se otorgó a la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad



Social y a las municipalidades la calidad de entidades autónomas. Eso implica que pueden elegir a sus autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos acorde a sus fines propios.

Además, según la legislación guatemalteca las entidades autónomas y descentralizadas son diferentes, toda vez que estas últimas para la emisión de sus reglamentos y preparación de sus programas de trabajo requieren la aprobación e indicación del Presidente de la República, quien les asigna su patrimonio y fondos, y designa a sus autoridades.

A pesar de esa distinción, se debe entender que la descentralización y autonomía son sinónimos, porque ambos sistemas poseen los mismos elementos, la diferencia radica en que la Constitución Política de la República de Guatemala denomina a ciertas entidades que conforman a la administración del Estado, como autónomas. Lo anterior, significa que la autonomía como tal es una característica de la descentralización, calidad que reconoce la Carta Magna a los municipios, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y la Escuela Nacional Central de Agricultura. Lo que conlleva que esas entidades, no puedan ser suprimidas por inoperantes, con el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados que conforman el Congreso de la República, como las demás entidades descentralizadas, ya que se requiere una reforma legislativa constitucional de aquellos Artículos que les confieren esa categoría.



Por consiguiente, las ventajas e inconvenientes de esta forma de organización son:

Ventajas	Desventajas
Se presta un servicio más eficiente, técnico y generalizado en el territorio.	Incrementa la burocracia.
Es autofinanciable.	Se organizan entidades sin una planificación.
Se permite la participación de personas jurídicas privadas para la prestación de un servicio público específico.	Las pérdidas que tengan las entidades deben ser absorbidas por la población y el gobierno a través del subsidio.
Se aplica la autogestión, o sea una democracia participativa.	Puede existir manipulación política, a través del otorgamiento de los puestos sin preparación alguna.

La descentralización, se define según el Artículo 2 de la Ley General de Descentralización, Decreto número 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala como: "(...) el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de las más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de

servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.”

Esta forma de organización, es la que impera en el ordenamiento jurídico interno de Guatemala y consiste en organizar a las entidades con personalidad jurídica de derecho público, con la capacidad de elegir a sus autoridades, emitir sus reglamentos, tener su propio patrimonio y decidir cómo ejecutar sus funciones y prestar servicios públicos determinados. Sometidas a controles políticos y jurídicos que permiten desarrollar los planes de trabajo, acordes al plan de gobierno.

#### **1.4. Órganos de la administración pública**

Los órganos de la administración del Estado conforman la unidad abstracta que pertenece a la administración y actúan en representación de una organización, en un ámbito de competencia determinada, los cuales realizan funciones y atribuciones legalmente conferidas.

Estos se constituyen dentro de un sistema de organización, acorde a la jerarquía que ocupan para la prestación de un servicio público específico y en una extensión de territorio determinado, y se integran por entidades y órganos administrativos los cuales pueden ser órganos centralizados o desconcentrados y entidades autónomas o descentralizadas.

Un órgano administrativo es una parte de un organismo o entidad que no tiene personalidad jurídica propia ni personería. Por lo tanto, ejerce la representación de la entidad a la que pertenece y adquiere derechos y ejerce obligaciones en nombre de esta.

Este puede ser un:

- a) Órgano centralizado o jerarquizado: Órgano administrativo que no posee personalidad jurídica propia, pero tiene un grado jerárquico, ya sea superior o subordinado con poder de decisión.
- b) Órgano desconcentrado: Es una dependencia que apoya, auxilia y obedece las órdenes del órgano jerarquizado del cual depende. Eso implica, que no posee personalidad jurídica propia, ni grado jerárquico, solo sirve de apoyo técnico. Por ejemplo, las secretarías de la presidencia, que son “dependencias de apoyo a las funciones del Presidente de la República.”, acorde al Artículo 8, de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala.

Mientras, la entidad es una persona jurídica de derecho público que goza de capacidad jurídica, personalidad jurídica y personería propia, la cual se ejerce por un funcionario público, y se integra con entidades autónomas y descentralizadas.

- a) Entidad autónoma: Según la doctrina es una persona jurídica de derecho público que posee autonomía jurídica y puede emitir sus reglamentos y estatutos aunque el Congreso de la República es quien promulga la ley orgánica. A su vez, tiene la facultad

de decidir la forma de ejecutar y prestar los servicios a su cargo, así como de elegir a sus autoridades. Tiene un patrimonio y presupuesto propio, ya que los fondos son otorgados por la Constitución Política de la República de Guatemala.

- b) Entidad descentralizada: Acorde a la legislación guatemalteca, es una persona jurídica de derecho público con personalidad jurídica propia y personero, la cual emite sus reglamentos y prepara sus programas de trabajo que deben ser aprobados por el Presidente de la República. Además, este último es quien asigna su patrimonio, los fondos que aplica el Congreso y nombra a sus autoridades.

## **1.5. Régimen administrativo del Estado de Guatemala**

Es el sistema o conjunto de normas que rigen la administración pública para su funcionamiento. La Constitución Política de la República impone la obligación del Estado de Guatemala, a través del Organismo Ejecutivo que, traslade su competencia a los gobiernos locales, entidades descentralizadas y autónomas, con el objeto de prestar a una mayor cantidad de la población, servicios y obras públicas.

### **1.5.1 La organización y coordinación del Estado de Guatemala con las entidades descentralizadas y autónomas**

La administración pública para desarrollar sus planes, programas y proyectos debe ejecutarlos de forma económica, con los recursos materiales, financieros y humanos previstos y en el menor tiempo posible. Para lo cual, debe establecer normas de



coordinación entre el Estado y las entidades descentralizadas y autónomas, y así la dualidad de funciones.

Lo anterior, conlleva que se distribuya racionalmente las funciones públicas entre los órganos y entidades estatales, para lo cual el Artículo 134 de la Constitución regula las obligaciones mínimas que deben cumplir los municipios y cualquier entidad autónoma y descentralizada. A su vez, preceptúa como requisito esencial para el funcionamiento de las entidades: que se logre la mayor eficiencia y cumplimiento de sus fines, caso contrario de estimarse inoperante su funcionamiento, debe ser suprimido con el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso.

En consecuencia, para que se dé una organización y coordinación del Estado de Guatemala con las entidades descentralizadas y autónomas, estas deben cumplir con los siguientes preceptos:

- a) Coordinar su política con la del Estado, y en especial con la del ramo al que pertenezcan. Por ejemplo: el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, o la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala con el Ministerio de Cultura y Deportes.
- b) Mantener una estrecha relación con el órgano de planificación del Estado, que en este caso es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, la cual tiene designadas las funciones de: "Coadyuvar a la formulación de la política general del Gobierno y evaluar su ejecución." como "Integrar y armonizar los anteproyectos de



planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales.”, establece el Artículo 14, literales a y c de la Ley del Organismo Ejecutivo.

- c) Remitir los presupuestos ordinarios y extraordinarios, y los programas, proyectos y actividades a realizarse; los cuales deben ser aprobados por el Presidente de la República cuando la ley lo determine así.
- d) Enviar cualquier informe o memoria de labores que sea requerido.
- e) Permitir que el órgano encargado del control fiscal, desempeñe sus funciones como tal. Siendo el órgano a cargo la Contraloría General de Cuentas, de conformidad con el Artículo 232 de la Constitución. También se debe mencionar a otras entidades de control, aunque no de carácter fiscal, que deben de intervenir, siendo estas: el Ministerio Público, la Superintendencia de Bancos, la Procuraduría de Derechos Humanos, entre otras.
- f) En toda actividad de carácter internacional, deben sujetarse a la política que traza el Organismo Ejecutivo, la cual corresponde al Presidente de la República.

### **1.5.2. Transferencia de funciones a las administraciones locales**

El deber constitucional que persigue el Estado de lograr un sistema descentralizado en la administración pública, versa en la transferencia de competencias y funciones propias del Estado a otras personas jurídicas públicas, las cuales se clasifican en entidades públicas descentralizadas y autónomas: territoriales e institucionales. Esta última consiste

en que las entidades proporcionen un servicio público específico. Mientras, que en la descentralización territorial se permite a las entidades, prestar un servicio público en una extensión mayor de territorio y a una gran parte de la población, siendo esta una administración local.

La administración local es una forma de administración pública que se basa en la descentralización, a través de la cual se traslada poder de decisión a territorios del Estado para su administración. Se le confiere las facultades de decidir y desarrollar su plan de desarrollo y ejecutarlo, pueden elegir a sus autoridades y tienen patrimonio y presupuesto propio, el cual se origina de la recaudación de impuestos, cobro por uso de obras públicas y fondos que otorga el gobierno central.

Las clases de administración local en Guatemala, que postula la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 224, son: regional, departamental, municipal y comunitaria. Para permitir la participación ciudadana de poblaciones organizadas, el territorio se divide en ocho regiones, veintidós departamentos, trescientos treinta y ocho municipios y un aproximado de treinta mil comunidades rurales.

De las anteriores, la más funcional y desarrollada por una ley específica es la administración local municipal, toda vez que no se da el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural a través de los cuales se aplicaría la regionalización. La administración departamental carece de las características que se deben observar en una administración descentralizada, debido a que la designación del gobernador es por nombramiento no por elección y las gobernaciones departamentales

tienen impedimento para ejecutar proyectos, salvo delegación expresa. Mismo que permite una descarga en las funciones de la administración estatal, pero no admite poder de decisión.



## CAPÍTULO II

### 2. Administración municipal

El Estado para la prestación de los servicios públicos que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población, ejerce la actividad de administrar por medios de las localidades que conforman un territorio determinado, en este caso en los municipios, por lo cual se da una administración municipal que satisface las necesidades de los vecinos.

#### 2.1. Autonomía municipal

Organización administrativa destinada a satisfacer las necesidades colectivas que corresponden a una población que radica en una determinada circunscripción territorial, con el propósito de administrar y mantener el orden de una localidad. En el caso de estudio, esta se logra a través de la división territorial del Estado en municipios.

Acorde a la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Municipal, el municipio es una institución autónoma, porque surge espontáneamente ante las necesidades de la vida humana en sociedad. Por lo tanto, tiene su origen en la libertad de asociación y su naturaleza jurídica lo reconoce como una unidad básica de organización territorial del Estado, que permite un espacio inmediato de participación ciudadana; así lo establece el Artículo 2 del relacionado código.



El concepto doctrinario identifica al municipio como persona jurídica, atributo que posee al otorgarle la Constitución la calidad de ente autónomo, de conformidad con el Artículo 253, el cual postula en su parte conducente: “Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas.”

Este sistema de administración pública, delimita la competencia administrativa en un territorio determinado, para la prestación de servicios públicos específicos y ejecución de obras públicas en una localidad. Razón por la cual al municipio se le faculta para: elegir a sus autoridades para que ejerzan su gobierno, obtener y disponer de sus recursos patrimoniales, atender los servicios públicos locales y emitir sus ordenanzas y reglamentos, acorde a lo regulado en el Artículo 3 del Código Municipal. Siendo estos, elementos de la autonomía municipal, los cuales se derivan de la Constitución Política de la República de Guatemala y figuran en los Artículos 253, 254 y 257.

### **2.1.1. Generalidades**

La administración municipal se encuentra regulada en la Constitución Política de la República de Guatemala, en su parte orgánica, específicamente a partir del Artículo 224, en el cual se fundamenta la necesidad de la descentralización administrativa, para lo cual se divide el territorio de Guatemala. El municipio, por lo tanto, es una entidad constitucional que se fundamenta en la autonomía municipal, misma que presenta como elementos esenciales, antes indicados, la elección de autoridades, administración propia y patrimonio y finanzas propias. Sin embargo, no establece en qué consisten sus ingresos



y si la distribución del diez por ciento (10%) del presupuesto estatal asignado en determinados gastos, corresponde a la competencia municipal o si son obligaciones mínimas de un municipio.

A su vez, la ley de la materia dispone que el gobierno municipal, está a cargo del Concejo Municipal, integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales. Siendo a éste órgano administrativo, al cual le corresponde la aprobación del plan de desarrollo, el presupuesto, su evaluación y ejecución. Aunado a lo expuesto, el alcalde es quien ejerce la personería jurídica así como la representación política del municipio y los síndicos tienen a su cargo la personería judicial.

En un sistema de gobierno republicano, representativo y democrático, como el de Guatemala, los municipios permiten desarrollar la descentralización de la administración estatal, para que esta ejerza sus atribuciones de forma eficiente y eficaz, se tomen decisiones adecuadas ante los problemas y se controlen mejor los resultados. Además, se permite una democracia participativa ya que existe un contacto directo entre las autoridades locales con la población, lo que permite un enfoque más realista y certero de las problemáticas que enfrenta una localidad.

En consecuencia, esta administración local territorial la postula la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual desarrolla los principios del régimen administrativo y la administración municipal, misma que es explicada a través de una ley específica, siendo esta el Código Municipal.



### 2.1.2. Características

Las particularidades de la administración municipal se desprenden del principio constitucional de autonomía municipal, siendo estas:

- a) La proximidad de la comunidad para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, contribuir al bienestar común y a la cohesión social. Esta facilita la interacción continua y permanente entre todos los miembros colectivos e individuales, públicos y privados dentro de un territorio determinado.
- b) Capacidad de gestión y provisión de servicios, con ello se reactiva la evaluación del desempeño de las autoridades mediatas, se permite la transparencia y rendición de cuentas en los gastos.
- c) Independencia en la actividad de los municipios, debido a que se excluyen los controles administrativos de otras administraciones públicas. Solo se permiten los controles judiciales de los actos administrativos que se realizan, por medio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de su actividad presupuestaria a través del Tribunal de Cuentas.
- d) Participación ciudadana de forma individual o colectiva, a través de los vecinos, Consejos de Desarrollo, Concejos Municipales, en la toma de decisiones, fiscalización, control y ejecución de las acciones en asuntos políticos que determinan el desarrollo de un municipio y permiten la solución de problemas y satisfacción de necesidades.



- e) Se logra la auto-organización y autogestión de la estructura orgánica y funcional que permita adecuarse a las necesidades singulares del municipio, por medio de la emisión de sus propios reglamentos y ordenanzas.
  
- f) Suficiencia financiera para el ejercicio de las funciones del municipio, para lo cual la Constitución Política de la República de Guatemala determina un importe discrecional que es asignado a la entidad autónoma conforme la recaudación de los ingresos del Estado.

## **2.2. Sistemas de gobierno municipal**

La mayoría de los Estados modernos pretenden la descentralización de la administración pública, siendo los municipios una expresión de esta, debido a que la centralización resulta inconveniente por la falta de atención adecuada en territorios extensos y por la politización excesiva de la administración. Por lo cual, el Estado permite el traslado de sus funciones en representantes locales, o sea municipalidades.

Los principales sistemas de gobierno local territorial son los siguientes: sistema de democracia directa, sistema de democracia representativa, sistema democrático, colegial o sistema inglés, sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, y sistema autoritario o alemán.



### **2.2.1. Sistema de democracia directa**

En este sistema la gestión del poder local corresponde a los vecinos, quienes la ejercen directamente al momento de celebrarse las asambleas que se realizan en las plazas públicas, en las cuales se emiten decisiones, se deliberan y discuten aspectos de la vida local; las cuales se les conoce como cabildo abierto.

En sistema no se da la intervención de órganos especializados para resolver problemas, ya que se aplica en municipios pequeños con poca cantidad de población, característica esencial que permite una participación directa y la intervención de todos los vecinos. A pesar de lo expuesto, esta forma de organización no es aplicable en la actualidad por lo extenso de las poblaciones.

Sin embargo, la figura de cabildo abierto se encuentra regulada en el Artículo 38 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual preceptúa que el Concejo Municipal puede requerir escuchar la opinión de los vecinos, si considera que el asunto a tratar es importante, y para ello debe celebrar la sesión de forma pública en el palacio o salón municipal. Según la norma citada, en este tipo de sesiones los vecinos tienen voz pero no voto en la toma de decisiones, contrario al sistema de democracia directa ya explicado.



### **2.2.2. Sistema de democracia representativa**

Los vecinos delegan su representación en órganos colegiados y la máxima autoridad es quien elige al alcalde o intendente. Asimismo, no se dan reuniones de vecinos para la toma de decisiones porque existe ya un órgano representativo. Por ende, este sistema permite el tecnicismo de los servicios públicos y es el más utilizado en las grandes urbes.

En el Estado de Guatemala, el gobierno municipal le corresponde al Concejo Municipal, por lo tanto este debe "(...) velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme la disponibilidad de los recursos."; así lo preceptúa el Artículo 33 del Código Municipal.

### **2.2.3. Sistema democrático, colegial o inglés**

Este sistema tiene su fundamento en la opinión pública la cual es externada por medio del voto, con el que se designa al Concejo Municipal o Ayuntamiento, mismo que tiene a su cargo la soberanía municipal. Ese órgano a su vez escoge al alcalde mayor para presidirlo, quien es un monarca representativo que no goza de autoridad legal para designar a sus funcionarios. Por lo tanto, la gestión está a cargo del ayuntamiento, la que ejerce por medio de comisiones acorde a cada una de las materias.



#### **2.2.4. Sistema democrático de separación de poderes**

En este sistema al igual que el colegial o inglés, se elige por sufragio al Concejo Municipal, la diferencia radica en que no existe una confusión de poderes al darse una distinción orgánica de competencias. Debido a que este sistema “consiste en que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el Concejo Electoral y tiene una base puesto que recibe el mandato municipal del pueblo.”<sup>3</sup>

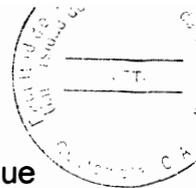
#### **2.2.5. Sistema autoritario**

Tiene su origen en la realidad política del Estado alemán, el cual centra el poder en el órgano ejecutivo. Es distinto de los sistemas democráticos en los cuales se eligen a los representantes por todas las clases sociales que conforman el municipio.

En esta estructura existen autoridades esenciales como: El concejo, el magistral y el burgo-maestre conocido también como alcalde. El concejo es el órgano que delibera y es electo por sufragio. El burgo-maestre es quien asume la autoridad ejecutiva, asistiéndole el magistrado que es elegido por el Concejo, pero tiene cierta independencia en sus funciones. Además, permite la incorporación de elementos ajenos al Concejo para lograr brindar una gestión municipal idónea, ya que cuenta con alguna especialización para la ejecución de las obras aunque siempre bajo un control autoritario.

---

<sup>3</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo, et al. **Op. Cit.** Pág. 157



El sistema de gobierno municipal de Guatemala, es democrático representativo porque sus órganos son electos, no nombrados, a través del sufragio y por el cual quedan representados todos los sectores de la población, con el propósito de distribuir el poder central. Pero, como se indicó antes, el sistema de gobierno del Estado guatemalteco, no solo es representativo, si no también democrático participativo. Eso implica, la consulta y participación de los vecinos en los planes de desarrollo para satisfacer las necesidades de la localidad, quienes pueden organizarse o asociarse y así ejercer influencia directa en las decisiones públicas.

No obstante, esa forma de organización no ha sido aplicada correctamente de acuerdo a los presupuestos que postula la Carta Magna, toda vez que a pesar de estar regulada la democracia participativa en los Artículos 225, 226 y 228, y el reconocimiento constitucional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no son tomados en cuenta para la creación de un plan de desarrollo municipal, y menos para su ejecución.

### **2.3. Organización administrativa municipal**

Es una estructura compleja que está encargada de "(...) velar por el gobierno y la administración del Municipio."<sup>4</sup> El Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, postula que: "El gobierno municipal será ejercido por un consejo, (sic) el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos." Por ende,

---

<sup>4</sup> Ibid. Pág. 159

corresponde a la organización administrativa determinar las funciones de esos órganos municipales y su capacidad de auto-organización.

### 2.3.1. Órganos municipales: Concejos Municipales

El Concejo Municipal también se le ha denominado corporación municipal, ayuntamiento municipal o municipalidad. Este es el “Órgano colegiado y deliberante que asume la representación del municipio. Está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores electos por votación popular. La reunión de los ediles constituye el ayuntamiento. (...)”<sup>5</sup>

“El Ayuntamiento es un órgano de decisión que toma sus resoluciones en la forma establecida por la ley, pero que directamente no las ejecuta.”<sup>6</sup> Por consiguiente, se entiende que el Concejo Municipal es el órgano pluripersonal decisivo encargado de las funciones políticas o gobierno municipal, presidido por el alcalde o un concejal en las sesiones que realizan, sean ordinarias, extraordinarias, permanentes, secretas o públicas.

- **Origen**

La administración local territorial tiene su procedencia en el derecho español, ya que sus antecedentes se desprenden de la Constitución de Bayona de 1812, que regulaba el

---

<sup>5</sup> Olmedo, Raúl. **Diccionario práctico de la administración pública municipal**. Pág. 33

<sup>6</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 126



gobierno municipal, el cual estaba constituido por el ayuntamiento, alcalde, regidores, procuradores, síndicos entre otros. Razón por la cual, aquellos Estados que estuvieron bajo el dominio español fueron reglamentados por su derecho en la formación de la administración municipal, siendo uno de ellos el Estado de Guatemala.

Por lo tanto, el Concejo Municipal en cuanto a denominación sustituye a las corporaciones municipales, y es un órgano supremo que rige al gobierno municipal como cuerpo colegiado, no de forma individual. Como se indicó antes, estos tienen la facultad de deliberar y decidir en aquellos asuntos que son de su competencia, porque la ejecución de las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y disposiciones del Concejo están a cargo del alcalde, quien lo preside.

En la toma de decisiones el Concejo requiere que exista un quorum mínimo para su validez, normalmente se requiere del voto favorable de la mayoría absoluta del total de sus miembros y en casos especiales se exige la mayoría calificada. La cantidad de sus miembros, específicamente los síndicos y concejales, dependen del número de vecinos que haya en el municipio. Estos tienen a su cargo la fiscalización de la administración del alcalde y la facultad de exigir el cumplimiento de los acuerdos del Concejo Municipal.

Entre las atribuciones de los síndicos y concejales que preceptúa el Artículo 54 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, las más relevantes son las siguientes: "(...) Los concejales sustituirán, en su orden, al alcalde en caso de ausencia temporal, teniendo el derecho a devengar una remuneración equivalente al sueldo del alcalde cuando ello suceda. (...) Los síndicos representan a la municipalidad, ante los

tribunales de justicia y oficinas administrativas y, en tal concepto, tener, el carácter de mandatarios judiciales, debiendo ser autorizados por el Concejo Municipal para el ejercicio de facultades especiales de conformidad con la ley. (...)" . Entonces, ambos ejercen la representación del municipio, por ello son responsables solidaria y mancomunadamente de sus decisiones las cuales permiten el ejercicio del gobierno local.

- **Competencias**

Consiste en la distribución racional de las funciones públicas entre los órganos de la administración municipal acorde a la ley de la materia, lo cual evita la dualidad de las funciones. Las atribuciones o competencias asignadas al Concejo Municipal, constan en el Artículo 35 del Código Municipal, las cuales pueden ser resumidas y son las siguientes:

Planificar, formular, decidir, fiscalizar y evaluar todos los asuntos relacionados al municipio.

Liquidar el presupuesto.

Emitir y aprobar acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales.

Mantener el ordenamiento territorial y control de la circunscripción municipal.

Crear, suprimir o modificar sus dependencias.

Preservar y promover el derecho de los vecinos.

Fijar sueldos y gastos de representación.

Conceder licencias.

Aprobar acuerdos de asociación municipal.



Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios.

Crear el cuerpo de policía municipal.

Promover y proteger los recursos renovables, y

En lo aplicable, las facultades que permitan el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado en el Artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente aquellas que permitan la descentralización económica administrativa.

### **2.3.2. Integración de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la organización administrativa municipal**

Para el ejercicio del gobierno municipal que está a cargo del Concejo Municipal, a este se le reconocen ciertas atribuciones, entre ellas: el apoyo de cuerpo técnico y de coordinación a los Consejos Comunitarios y Municipales de Desarrollo; la aprobación de acuerdos o convenios de cooperación con entidades u organismos públicos o privados que permitan el desarrollo del municipio; y la promoción de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales. En cumplimiento de esas disposiciones, la Corporación Municipal debe promover la integración de los Consejos de Desarrollo específicamente del Consejo Municipal de Desarrollo, con el propósito de conocer y apoyar las propuestas, programas y proyectos que permitan la gestión de la administración municipal.

Los Consejos de Desarrollo en sus cinco niveles permiten la autogestión de aquellas poblaciones que están organizadas, a través de las cuales se definen las políticas y



propuestas a ejecutar en la prestación de servicios y creación de obras públicas; **toda vez** que hacen llegar sus demandas al gobierno central.

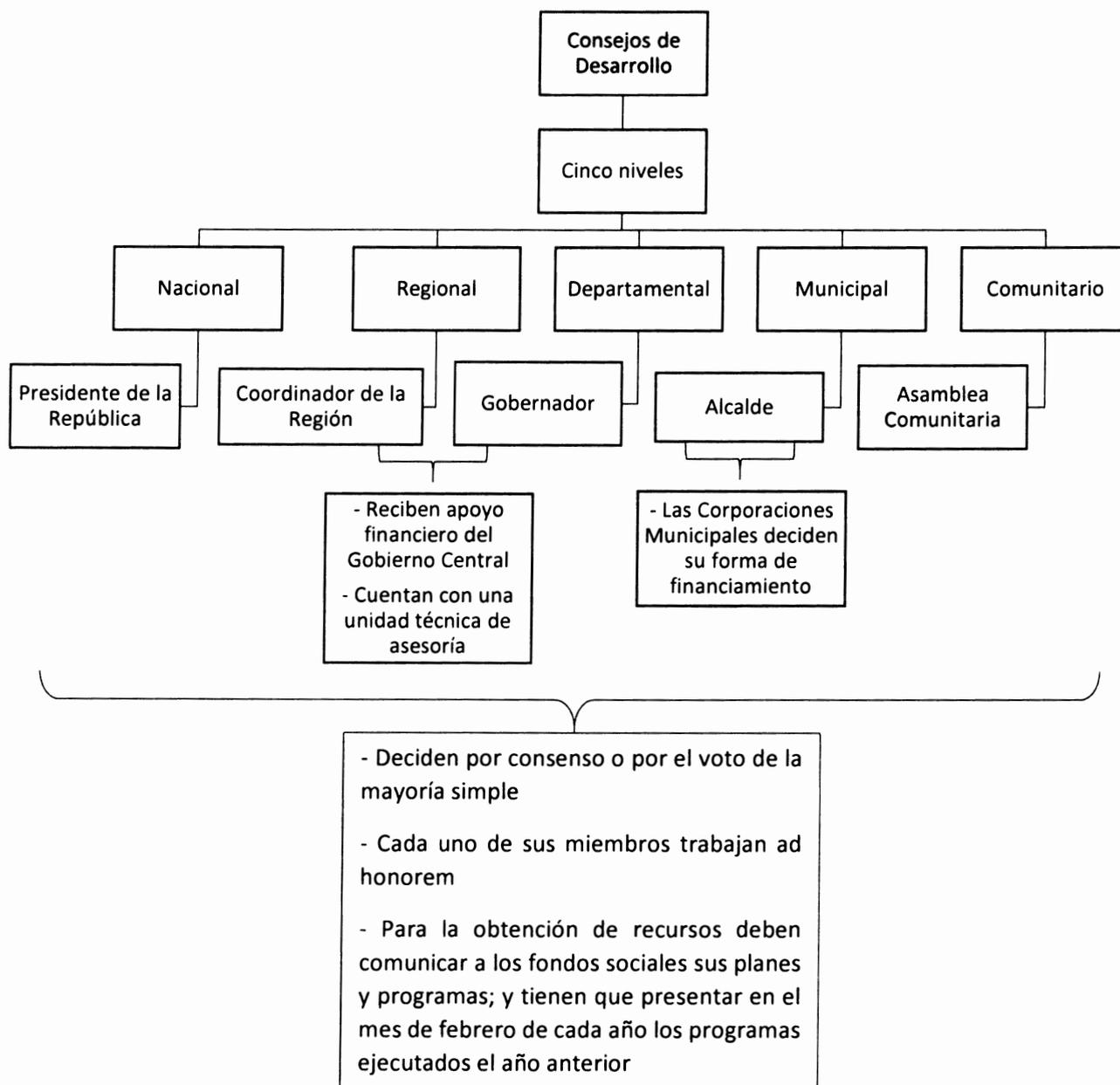
Estos permiten fortalecer la unidad nacional, porque es el mayor medio de participación de las culturas maya, xinca, garífuna y no indígena, quienes contribuyen proponiendo y tomando decisiones en forma consensual para la organización, coordinación y planificación del desarrollo integral de todas las comunidades. De tal forma, se logra una descentralización paulatina en la administración pública, lo cual permite un espacio de apertura a las localidades, que antes estuvo vedado.

La norma especial que desarrolla el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo, es la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala y su reglamento, Acuerdo Gubernativo número 461-2002, mismos que fueron emitidos con el propósito de hacer cumplir lo preceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala en sus Artículos 119 literal b) y 224, los cuales regulan la necesidad de crear un sistema administrativo descentralizado.

- **Estructura del sistema de Consejos de Desarrollo**

La integración del sistema de Consejos de Desarrollo, así como su funcionamiento están regulados del Artículo 4 al 20 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ley ordinaria que se integra con su reglamento, la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal y los Acuerdos de Paz.

Este sistema tiene como objetivo la coordinación de la Administración Pública, por medio de la formulación de políticas de desarrollo, planes, programas y el impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada; para lo cual se organiza de la siguiente forma:



**Figura 1. Estructura de los Consejos de Desarrollo**

Fuente: **Código Municipal**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 12-2002, 2002. **Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 11-2002, 2002. **Ley General de Descentralización**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 14-2002, 2002. **Ley Preliminar de Regionalización**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 70-86, 1986.

- **Análisis jurídico de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural,  
Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala**

Este decreto legislativo fue emitido el doce de marzo de dos mil dos y publicado en el diario oficial el quince de abril del mismo año. En cuanto a su estructura consta de cinco capítulos; el primero establece la naturaleza, principios generales y objetivos del sistema de Consejos de Desarrollo. El capítulo dos regula la integración, sustitución y funciones de los diversos niveles de los Consejos de Desarrollo; mientras que el tercer capítulo preceptúa la forma de financiamiento de este sistema, como las actuaciones ad honorem de sus miembros.

Seguidamente el capítulo cuatro, establece las disposiciones generales de los consejos asesores indígenas, comisiones de trabajo, unidades técnicas de los consejos regionales, departamentales y municipales, así como la forma en que se les deberá brindar apoyo técnico y administrativo y la cooperación obligatoria de las instituciones públicas. El último capítulo desarrolla la derogatoria de las disposiciones que contravienen esta ley y la convocatoria que tenía que darse para la integración de los Consejos de Desarrollo, a partir de entrar en vigencia el mismo.

Esta norma ordinaria consta de treinta y seis Artículos y tiene su origen en la promoción que pretende el Estado de Guatemala de instar un sistema democrático. Con la creación del sistema de Consejos de Desarrollo, la modernización de la administración pública a través de los procesos de descentralización y la participación ciudadana, se permite trasladar el desarrollo de un país a la iniciativa privada y a personas jurídicas individuales

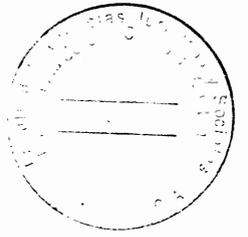


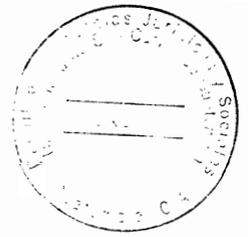
u organizadas, para lograr la autogestión de la administración en los diversos sectores de la población.

Asimismo, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural procuran la integración de áreas de la población que históricamente fueron marginadas u olvidadas, ya que se permite la intervención de las comunidades indígenas y la participación de las mujeres; con el objeto que se les permita tomar decisiones en la promoción y ejecución de las políticas públicas priorizando sus necesidades y las posibles soluciones. A través del planteamiento de programas y proyectos, la coordinación, ejecución y auditoría social en los cinco niveles territoriales en que se divide la administración estatal, eso conlleva la colaboración de cada uno de los consejos y de todas las entidades públicas para su cumplimiento. Toda vez, que acorde a cada uno de los problemas a tratar se delega a las comisiones de trabajo para que emitan su opinión.

Además, las bases jurídicas de este sistema no solo se regulan en la Constitución Política de la República de Guatemala, sino también en el Código Municipal y los Acuerdos de Paz, en particular en el Acuerdo de Querétaro en el cual se señaló que para el fortalecimiento de la democracia participativa y funcional era necesario la participación de la sociedad civil en las políticas de gobierno.

La finalidad de esta ley es lograr la democracia participativa, la equidad y la rendición de cuentas de los programas y proyectos que se implementan para satisfacer las necesidades de la población y lograr el bien común.





## CAPÍTULO III

### **3. La inobservancia de la capacidad económica como elemento básico en la aplicación del Artículo 28 del Código Municipal**

Los ingresos municipales permiten el correcto funcionamiento de un municipio para la prestación de los servicios públicos de un municipio, motivo por el cual la capacidad económica constituye uno de los elementos legales necesarios e indispensables para la creación de un nuevo municipio y para determinar la importancia de este, en el presente capítulo se desarrollan los antecedentes, características y elementos de un municipio.

#### **3.1. Antecedentes históricos del municipio**

Los municipios como sistema de administración local tienen su origen en España, después de la reconquista de ese territorio por los árabes. Esto con el propósito de establecer poblaciones con milicias para evitar los ataques de los árabes. Por lo tanto, se formaban comunidades que tenían intereses en común y se regían por normas planteadas por los pobladores y los monarcas, asimismo los vecinos tomaban sus decisiones a través de un concejo o cabildo abierto.

A principios del siglo XIV ante el crecimiento de la población los concejos abiertos se volvieron inoperantes, por lo cual las asambleas que se realizaban eran únicamente con la intervención de las autoridades municipales y no de los vecinos.



En el continente americano la fundación de municipios como forma de gobierno local, inició desde las Antillas, para lo cual los reyes enviaron varias ordenanzas que permitieron este tipo de administración, entre estas se puede mencionar la de 1545 en la cual la Corona ordenó para Nueva España, el establecimiento de cabildos formados por indígenas para que estos gobernaran sus pueblos. En ese momento las ciudades y villas españolas y el ayuntamiento se dividían en dos: en la alcaldía que era la encargada de la justicia y en el regimiento quien tenía a cargo la administración del municipio.

En Guatemala, el historiador Díaz Vancocelos relata que el ayuntamiento, tuvo su origen por disposición del conquistador Don Pedro de Alvarado, quien era teniente del gobernador Hernán Cortés. El primer municipio de Guatemala, fue la ciudad de Santiago de los Caballeros, la cual se fundó sobre la ciudad indígena de Iximché, el 27 de julio de 1524. Razón por la cual, Hernán Cortés ordenó a Pedro de Alvarado que en cada una de las villas fundadas hubiese dos alcaldes y cuatro regidores, los cuales debían ser nombrados, además los ayuntamientos fueron formados como campamentos militares. Posteriormente, se permitió la elección de las autoridades municipales, con el objeto de que los propios indígenas fueran quienes los eligieran.

Ese primer ayuntamiento fue conformado por el alcalde, regidor, oficial de hacienda, fiscal, escribano real, escribano público y pregonero. Estructura que tenía como funciones la organización territorial, recaudación de impuestos y control militar.

Sucesivamente a través de la historia, se han dado nuevas divisiones a nivel de municipios por la conformación o supresión de estos, debido a la actividad económica y



social del Estado de Guatemala. Por ejemplo, el 13 de julio de 1938, durante el gobierno del General Jorge Ubico éste suprimió los municipios de: Santa Rosita, que es hoy parte de la zona dieciséis, y Canalitos que es parte de la zona veinticuatro de la ciudad de Guatemala.

Actualmente, Guatemala está dividido su territorio para una mejor administración local, en trescientos cuarenta municipios y los más recientes son: el municipio la Blanca, departamento de San Marcos segregado de Ocos, el 23 de enero de 2014; San Jorge, Zacapa segregado del municipio de Zacapa el día 28 de enero de 2014; El Chal, del departamento del Petén creado el 4 de febrero de ese mismo año y segregado de Dolores; el municipio de San José La Máquina, departamento de Suchitepéquez segregado de Cuyotenango y creado el 12 de febrero del citado año; municipio de Sipacate, departamento de Escuintla, creado el 15 de octubre de 2015; y por último el municipio de Petatán, departamento de Huehuetenango, creado el 27 de octubre de 2015.

### **3.2. Definición**

Según el Artículo 7 del Código Municipal, el municipio es una “institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. (...)”. Aunado a ello, el citado código lo define indirectamente desde el punto



de vista de su finalidad, como una forma de organización u ordenamiento territorial urbano que permite la eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación ciudadana en la administración pública, lo cual se logra por el ejercicio autónomo de sus funciones.

“(...) es, jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional”.<sup>7</sup> (sic)

Conforme la teoría sociológica o jusnaturalista es “una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural, y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas. (...) Según la teoría llamada *legalista*, el *municipio* no solo tiene el expresado origen natural, sino que es además una institución creada por la ley y sin más atribuciones que las concedidas por el Estado. (...)”<sup>8</sup>

Acorde a las definiciones anteriores se debe comprender que el municipio es una institución o entidad constitucional que tiene personalidad jurídica propia, capacidad de contraer obligaciones frente a terceros y el reconocimiento de derechos para emitir sus

---

<sup>7</sup> Osorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**, 1º Edición Electrónica. Pág. 609

<sup>8</sup> **Ibid.**



reglamentos y estatutos, decidir con autonomía la ejecución de sus funciones y prestación de los servicios públicos de una localidad, por medio de sus recursos económicos.

Esta permite a la administración pública la descentralización, autogestión y auto-organización de una población debidamente organizada en un territorio, con la participación y control de los vecinos en las decisiones políticas de un gobierno, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad como el abasto de agua potable, desagüe, el alumbrado, la pavimentación de las calles, la salubridad general y seguridad; y así lograr el bien común, como fin supremo del Estado de Guatemala.

### **3.3. Integración de las diversas normas jurídicas que regulan la administración pública local: municipio**

La Constitución Política de la República de Guatemala; la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala; la Ley de Desarrollo Social, Decreto número 42-2001 del Congreso; la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto legislativo número 11-2002; el Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso; y la Ley General de Descentralización, Decreto legislativo número 14-2002, preceptúan el compromiso estatal de desarrollar una administración pública eficiente por medio de la descentralización del gobierno central, lo cual se obtiene con la participación de las localidades.



La Constitución Política de la República de Guatemala es la norma de mayor jerarquía que postula la obligación del Estado de promover la descentralización administrativa, económica y territorial del poder ejecutivo, a través de la intervención de las empresas privadas como demás sectores de la sociedad debidamente organizados, en las políticas públicas. Por lo tanto, postula el traslado o delegación de competencias administrativas a territorios determinados, ya sea regiones, departamentos o municipios, formas en la que se divide el territorio guatemalteco para su administración.

Por lo tanto, la Constitución determina las bases y principios sobre los cuales debe versar el sistema de administración pública local; toda vez que otorga a los municipios la calidad de entes autónomos, lo que implica que tienen la potestad de elegir a sus autoridades, disponer de sus recursos, ordenar el territorio que los circunscribe y prestar los servicios públicos locales.

A su vez, establece que a los municipios se les debe asignar el diez por ciento (10%) del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios, de lo cual el noventa por ciento (90%) se designa para educación, salud preventiva, obras y servicios públicos, y lo restante para el funcionamiento de las municipalidades. Monto que se considera deficiente para la cantidad de municipios en los cuales se divide actualmente el Estado de Guatemala; y aunque esta entidad autónoma tiene bienes propios, percibe rentas, arbitrios y tasas que son de su propiedad, se plantea la interrogante de qué tan eficiente puede ser esta administración local para satisfacer las necesidades de una población determinada, si no existen recursos económicos suficientes. Además, la Constitución regula únicamente los



principios o parámetros esenciales que deben observarse para lograr una administración pública descentralizada.

Asimismo, la Ley Preliminar de Regionalización es la primera norma ordinaria que desarrolla el proceso de descentralización de la administración, paulatinamente, como postula la Carta Magna. Dividiendo el territorio de Guatemala en ocho regiones, con el propósito de garantizar la participación de la población, debidamente organizada, en la identificación y solución de problemas. Y a pesar que esta norma ordinaria no regula al municipio como sistema de administración local territorial, sí contempla el precepto sobre el cual versa esa forma de organización, que consiste en la inclusión de sectores organizados en el plan nacional de gobierno.

Seguidamente, en cumplimiento a lo postulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, fue decretada la Ley de Desarrollo Social, la cual pretende promover el desarrollo económico y social de la población con la inclusión de la mujer y de los pueblos indígenas. Por ende, reconoce la importancia de la colaboración de los municipios para lograrlo, toda vez que pretende el desarrollo social y bien común con la promoción, apoyo y coordinación de todos los sectores de la sociedad y la aplicación de los métodos que recomienden las municipalidades y organizaciones locales para conseguirlo.

La Ley General de Descentralización, también establece que es imperativa la eficiencia y modernización de la administración del Estado a través de la descentralización, misma que se obtiene según sus preceptos, con la participación de los gobiernos locales y la comunidad. Este decreto legislativo desarrolla de forma extensa el principio de



descentralización que contempla la Constitución, e indica que se debe permitir el acercamiento de la población, debido a que es necesario implementar las políticas públicas y obtener los recursos y fuentes de financiamiento para ejecutarlas.

Aunado a lo expuesto, da relevancia al rol que desempeñan las municipalidades, ya que son instituciones que representan a los vecinos organizados, sirven como medio de control social en la gestión y recursos del Estado, y permiten la inserción de todos los sectores de la sociedad en un Estado democrático participativo.

Acorde con los decretos anteriores, el Código Municipal, es la compilación de los principios y presupuestos que promueven la descentralización por medio del traslado de competencias por razón de la división del territorio. Razón por la cual, regula las funciones, organización, elementos y estructura de los municipios, así como los requisitos y presupuestos para su creación, modificación o supresión. Esta ley determina que el municipio como institución autónoma, es la encargada del acercamiento de los servicios públicos a los vecinos, por medio de la ejecución y coordinación de sus políticas con las del Estado, siendo esto lo que permite la unidad nacional.

Por último, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural regula los cinco niveles de Consejos de Desarrollo, entre ellos el Consejo Municipal de Desarrollo, el cual es un órgano administrativo que sirve como medio de interacción entre las autoridades municipales con los vecinos. Órgano de control de las políticas municipales que promueven la descentralización administrativa, el cual tiene como propósito que el plan de gobierno refleje la participación de todos los ciudadanos y la realidad de Guatemala.



Las normas jurídicas relacionadas reconocen y regulan el régimen de administración pública local por territorio, de los municipios, lo cual permite el funcionamiento del poder ejecutivo y de sus entidades descentralizadas o autónomas en la administración del Estado y acorde a los Principios de Delegación, Eficiencia, Autogestión, Probidad, Pluriculturalidad, entre otros que rigen a la administración municipal.

### **3.4. Elementos legales del municipio**

Son las unidades o componentes que conforman al municipio, los cuales se encuentran establecidos en el Artículo 8, del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, siendo estos: la población, territorio, la autoridad ejercida en representación de los habitantes por el Concejo Municipal y autoridades tradicionales, la comunidad organizada, la capacidad económica, el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario, y el patrimonio del municipio. Sin embargo, según la doctrina jurídica el municipio solo tiene tres elementos: población, territorio y autonomía, porque los demás que cita la ley son requisitos, condiciones o características del municipio.

#### **3.4.1. La población**

Son todos los habitantes de un distrito municipal y lo conforman los vecinos y transeúntes. Según el Artículo 13 del citado decreto se considera vecino a la persona que tiene residencia continua por más de un año en la circunscripción municipal; mientras el



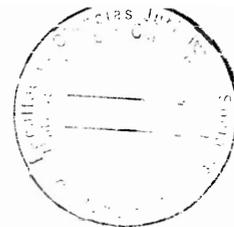
transeúnte es la persona que accidentalmente se encuentra dentro de la circunscripción municipal.

### **3.4.2. El territorio**

Constituye la circunscripción territorial, en donde se asienta la población del municipio. El cual puede dividirse para su ordenamiento en cabecera municipal, aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, parcelamiento urbano, entre otros; así lo regulan los Artículos 4 y 22 del Código Municipal.

### **3.4.3. Concejo Municipal y autoridades tradicionales**

Son los miembros del órgano administrativo que gobiernan el municipio siendo estos: el alcalde, los síndicos, y los concejales que integran la Corporación Municipal, según el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala; y acorde al Código Municipal también están las alcaldías indígenas, que deben ser respetadas, reconocidas y promovidas. Además, el Artículo 56 en su parte conducente preceptúa que: "El Concejo Municipal (...) reconocerá a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal. (...)"



#### **3.4.4. La comunidad organizada**

Es la organización que realizan los vecinos para colaborar con la administración municipal en la discusión y solución de los problemas y necesidades de la localidad. Un ejemplo, son las asociaciones comunitarias que se deben inscribir en el registro que lleve la municipalidad, así lo establece el Artículo 18 del ya citado código: “Los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este Código establecen.”

#### **3.4.5. La capacidad económica**

Lo constituyen los bienes que la municipalidad posee y que son parte de la hacienda municipal, siendo estos los ingresos municipales, que por disposición constitucional el Estado debe trasladar a las municipalidades anualmente del presupuesto general de ingresos ordinarios, así lo postula el Artículo 257 constitucional. Los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor de las municipalidades, donaciones, arbitrios, ingresos de préstamos y multas, etcétera, los cuales están regulados en el Artículo 100 del Código Municipal; siendo estos los que permiten a esa institución autónoma manejar y gozar de un presupuesto propio.

A pesar de estar regulado como un elemento del municipio, por su importancia se debe entender como un requisito o condición para que pueda contraer obligaciones y lograr su



buen funcionamiento; en virtud que sin recursos económicos y financieros necesarios no es viable la prestación de servicios.

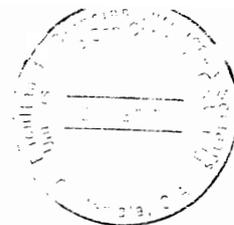
#### **3.4.6. El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario**

Se fundamenta en las normas jurídicas que regulan al municipio, siendo las principales la Constitución, el Código Municipal y sus reglamentos y ordenanzas. Además, en algunos municipios es necesario aplicar las costumbres de la localidad sin sustituir el derecho escrito, esto conlleva que se emplee de forma supletoria.

#### **3.4.7. El patrimonio municipal**

Es el conjunto de propiedades, recursos materiales, infraestructura, rentas, frutos, productos y ventas de los bienes inmuebles o muebles de dominio público o privado, con los cuales dispone el municipio, en provecho de obras municipales y de la población.

Tal como dispone el Decreto legislativo número 12-2002 la venta, permuta o arrendamiento de los bienes municipales se determinan de conformidad con la Ley de Contrataciones del Estado. Ahora bien, se debe mencionar que este decreto al regular la capacidad económica y el patrimonio municipal no hace distinción alguna entre ellos, por lo cual se comprende que el patrimonio es parte integrante de la capacidad económica, para cumplir el propósito de la creación de municipios, que implica la descentralización administrativa.



### 3.5. Procedimiento para la creación de un municipio

Los Artículos 26 al 32 del Código Municipal preceptúan los pasos a seguir para la creación de un municipio, mismos que pueden ser resumidos en once etapas, de la siguiente manera:

- a) Se deben cumplir todos y cada uno de los requisitos que establece el Artículo 28, así como aquellas disposiciones preexistentes a las reguladas en el Artículo relacionado. Algunos de esos requisitos son: que tenga veinte mil habitantes o más, que la nueva circunscripción municipal no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales, entre otros.
- b) Presentar la solicitud de creación de municipio ante la Gobernación del departamento jurisdiccional, la cual debe estar firmada o signada con la impresión dactilar, mínimo, del diez por ciento (10%) de los vecinos residentes del lugar donde se pretende su creación, y se deben exponer los motivos y circunstancias que lo motivan. Fundamento legal, Artículo 26 del Código Municipal.
- c) El gobernador departamental debe recibir la solicitud, habiéndose cumplido con los requisitos correspondientes.
- d) El gobernador departamental en un plazo que no exceda de 30 días debe:  
Conceder audiencia a los representantes de vecinos y autoridades locales municipales, del municipio del cual se pretende formar uno nuevo, y a los Concejos Municipales de las municipalidades afectadas;



Ordenar una investigación y comprobación de los hechos expuestos en la solicitud, para lo cual se puede solicitar información a las dependencias públicas y entidades descentralizadas o autónomas.

e) Las partes deben evacuar las audiencias conferidas y la autoridad administrativa tiene que agotar las investigaciones respectivas.

f) El gobernador departamental en un plazo no mayor de 90 días, debe emitir su opinión favorable y elevar las actuaciones al Ministerio de Gobernación, para su conocimiento. Fundamento legal, Artículo 29 del Código Municipal.

g) En un plazo de seis meses a partir de recibidas las actuaciones, el Ministerio de Gobernación debe verificar todo lo actuado por la Gobernación y completar los estudios, para determinar si se cumplieron los requisitos previstos en la ley. Esto implica que: en el municipio deben residir veinte mil habitantes (20,000) o más, constatado por el Instituto Nacional de Estadística; el Instituto Geográfico Nacional debió emitir dictamen en el cual se delimita la circunscripción del nuevo municipio; tanto el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales como el Ministerio de Finanzas Públicas emiten sus dictámenes, en los cuales determinan que la creación del nuevo municipio no perjudica los recursos naturales y financieros del municipio del cual se está separando; a su vez el Concejo Municipal debió solicitar a la Oficina Municipal de Planificación del municipio un informe sobre la estructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el nuevo municipio; y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia tuvo que emitir dictamen técnico favorable considerando los insumos de instituciones y dependencias.



- h) Se remite a la sección de Consultoría de la Procuraduría General de la Nación para que este revise y si da la aprobación emita el visto bueno. Fundamento legal: Artículo 38, Decreto número 512 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Ministerio Público.
- i) Dentro del término anteriormente relacionado el Ministerio debe emitir el dictamen correspondiente, que se presume es vinculante; y elevar el expediente administrativo al Presidente de la República, para su estudio.
- j) El Presidente de la República, dentro del plazo de 30 días, si considera procedente la creación del municipio debe presentar el anteproyecto de ley ante el Congreso de la República, para su conocimiento y resolución.
- k) Recibida la iniciativa, el Congreso de la República de Guatemala, puede someterla a consulta de los municipios afectados y posteriormente emitir la ley que decreta la creación del nuevo municipio. Fundamento legal, Artículos 30 y 31 del Código Municipal.

Este procedimiento administrativo a partir de la solicitud hasta la presentación del proyecto de ley, tiene una duración según la legislación, de once meses, si no existe oposición y sin contar con el trámite legislativo para su aprobación, sanción y emisión en el Congreso de la República, del cual no se establece plazo alguno. Ante lo extenso del trámite se determina que, los argumentos para crear un municipio y el cumplimiento de sus requisitos deben ser estudiados minuciosamente, con el fin de evitar la anulación de la autonomía funcional y la fragmentación financiera del municipio.



### **3.5.1. Requisitos legales para la creación de un municipio**

El Artículo 28 del Código Municipal preceptúa expresamente los requisitos para la creación de un municipio, siendo estos:

a) Que tenga veinte mil (20,000) habitantes, o más. Este requerimiento se aplica solo a aquellas solicitudes que se realizan después de la entrada en vigencia del Decreto número 22-2010 del Congreso de la República, el cual contiene las reformas al Código Municipal vigente.

Un ejemplo, es la aldea de San Vicente Buenabaj, del municipio de Momostenango, departamento de Totonicapán, el cual tramitó su solicitud hace veinte años sin que haya sido aprobada aún por el Congreso, según el estudio realizado en el año 2013, por la Dirección General de Investigación, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, titulado "Fragmentación del territorio en Guatemala en el siglo XXI".

b) Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos la cual cuente con recursos naturales y financieros que permitan la prestación de servicios públicos locales.

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.

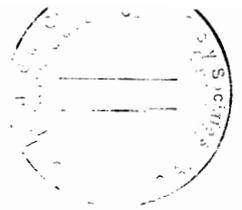


- d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio. Este requisito se relaciona con la capacidad económica que debe contar el nuevo municipio para su mantenimiento y subsistencia.
- e) Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante, lo que debe ser garantizado por el Concejo Municipal del cual se segregará el nuevo municipio.

La Dirección General de Investigación de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en un estudio que realizó, resaltó que la captación de fondos por persona es muy baja en los municipios creados del año 1950 al 2013, lo cual obliga a las corporaciones municipales a depender de la asignación constitucional y al endeudamiento. Una muestra es el municipio Unión Cantinil, del departamento de Huehuetenango, que se convirtió en mini municipio, cuando sus autoridades expusieron que el municipio carecía de recursos, lo que implica que fue creado sin prever ingresos constantes.

- 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.

Esos seis requisitos deben ser cumplidos y debidamente estudiados por los diferentes órganos administrativos que establece la legislación; debido a que su fin no solo es lograr la descongestión de la administración central, si no la adecuada prestación de servicios públicos esenciales y ejecución de obras públicas que logren satisfacer las necesidades de todos los vecinos.



### 3.5.2. Requisitos previos a la creación de un municipio

Acorde al Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el Artículo 28 enumera cada uno de los requisitos para la creación de un municipio. Sin embargo, antes de cumplir esas condiciones es necesario determinar que esa localidad tiene la calidad de aldea. Eso implica que no solo debe contar con esa denominación, sino que ese centro poblado debe tener, según el Artículo 23 bis, del Código Municipal:

- Un índice de alfabetismo del veinticinco por ciento (25%) de su población;
- Construcciones de calles y drenajes de aguas negras y pluviales;
- Abastecimiento domiciliar de agua potable;
- Debe contar mínimo con un mercado, un parque o plaza, centro de salud, farmacia, un cementerio autorizado, una escuela mixta de educación primaria con biblioteca y una agencia bancaria;
- Servicio de alumbrado público en un setenta y cinco (75%) en todo su territorio; y
- Seguridad pública.

A pesar que esas condiciones pueden entenderse que encuadran en el requisito que regula el Artículo 28, inciso d), del Código Municipal, el cual establece que debe existir: "infraestructura física y social básica", debido a que a los requisitos para ser aldea son las condiciones básicas o mínimas que debería presentar una localidad antes de obtener la categoría de municipio; la realidad es distinta, porque a pesar de estar regulado así en el Código Municipal esto no se cumple, un ejemplo es el municipio de la Unión Cantinil, el cual fue considerado municipio en el año 2005, y en esa fecha aún, no contaba con



calles pavimentadas, no tenían farmacia ni mercado, solo tenía energía eléctrica. Condiciones que fueron verificadas por la Dirección General de Investigación de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en un estudio que realizó en el año 2013, denominado "Fragmentación del territorio en Guatemala en el Siglo XXI".

Otro caso es la reciente creación del municipio San José La Máquina, el 12 de febrero de 2014, el cual no tiene drenajes, agua entubada, mercado ni parque, entre otros, así se publicó en un artículo de Prensa Libre, circunstancia que también consta en la investigación antes mencionada, la cual fue realizada inclusive antes de que se aprobara su creación por el Congreso. Esto evidencia que a pesar que las normas jurídicas que establecen los requisitos o condiciones para descentralizar la administración pública local en territorios, son vigentes pero no positivas; toda vez que para la subsistencia, mantenimiento y desarrollo de un municipio se requiere que tenga los recursos para auto organizarse y auto financiarse.

### **3.6. Capacidad económica, requisito fundante para la creación, subsistencia y prestación de servicios públicos esenciales de un municipio**

La capacidad económica, según el Artículo 8 del Código Municipal, es un elemento básico que debe tener un municipio para serlo, pero se debe entender como un requisito indispensable que comprende los ingresos de la municipalidad, los cuales se obtienen a través de los aportes que realizan los habitantes, en virtud de las tasas y arbitrios establecidos. Siendo estos los que permiten la operatividad y funcionamiento de un



municipio, para la prestación de servicios públicos, realización de obras públicas y satisfacción de los gastos administrativos del gobierno municipal.

Este requisito *sine qua non*, primario y mínimo, se obtiene en inicio del aporte constitucional que postula la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 257, al destinar un diez por ciento (10%) del presupuesto general del estado a las municipalidades y seguidamente de la capacidad contributiva o de pago, que consiste en los recursos económicos que proporcione el vecino para su sostenimiento; recursos que para su obtención y administración están regulados del Artículo 99 al 138 del Código Municipal. De esa forma se logra la satisfacción de servicios públicos de prestación directa o indirecta, que al ser esenciales, son indispensables, necesarios para vivir y no pueden dejar de prestarse.

Por lo tanto, ante la creación de un municipio se debe prever la existencia de condiciones económicas para mantener la continuidad, regularidad, generalidad y obligatoriedad de la prestación de los servicios, debido a que el Estado, también a través de las municipalidades es el encargado de que los servicios se presten en forma eficiente, abarcando el territorio que corresponde a su circunscripción territorial, de forma igual y acorde a la demanda de los vecinos; en consecuencia este no puede ser suspendido injustificadamente.

La norma especial –Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala- faculta a las municipalidades para obtener préstamos y el apoyo financiero del Instituto de Fomento Municipal, así lo establecen los Artículos 110 y 113, numeral 6,



los cuales preceptúan respectivamente en su parte conducente: “Las municipalidades, para el logro de sus fines, podrán contratar préstamos cumpliendo con los requisitos legales establecidos para el efecto.(...)”, “(...) Los préstamos internos podrán ser contratados (...) a través del Instituto de Fomento Municipal (...)”.

De lo anterior, se deduce que la ley de la materia especifica una cantidad de requisitos, entre ellos la observancia del principio de capacidad de pago, y que el plazo de amortización del préstamo no exceda del período del gobierno municipal, condiciones que se contemplan pero cuando ya está organizado y estructurado un municipio, no en su proceso de creación; circunstancias que permitirían determinar su viabilidad.

Por consiguiente, los nuevos municipios surgen sin recursos económicos y los arbitrios y tasas municipales, llevan tiempo en implementarlos, eso implica que subsistan únicamente con los aportes constitucionales. Según el estudio realizado en el año 2013, por la Dirección General de Investigación, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, antes relacionado, Río Blanco, San Marcos fue creado en el año de 1951, y hasta el año 2002 dependía casi en su totalidad de los aportes; mientras que Melchor de Mencos, Petén sobrevive por apenas con el cuarenta por ciento (40%), de los ingresos propios. Además, según el urbanista Florentín Martínez, investigador del Centro de Estudios Urbanos y Rurales (CEUR), de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), indicó que la consolidación de un municipio tarda aproximadamente 10 años, pero esto no debe significar la suspensión o anulación de la prestación de los servicios públicos básicos; toda vez que el elemento pecunario permite el correcto funcionamiento de los mismos, razón por la cual se debe establecer la capacidad económica como requisito



fundante para la creación de un municipio el cual a través de la prestación de servicios públicos, pretende satisfacer las necesidades de una población para lograr el bien común como valor axiológico que tiene el Estado a su cargo.

### **3.6.1. Principios jurídicos aplicables para la eficiencia y descentralización del gobierno local**

Los principios jurídicos se entienden como las proposiciones o razones fundamentales que sirven de guía o cimiento para la economía, racionalización y traslado de los servicios prestados por el Estado, para la administración municipal o gobierno local. Siendo estos, según el estudio del Código Municipal, los siguientes:

**Principio de participación ciudadana:** Consiste en el acceso y consulta que se realiza a la población en la toma de decisiones sobre las políticas y acciones públicas a tomar, la cual se presenta a través de la sociedad civil o económica.

**Principio de autogestión:** Busca la coordinación, colaboración de las diversas comunidades organizadas a través de los Consejos de Desarrollo, para lograr satisfacer las necesidades que se tengan con la ayuda de planes y proyectos.

**Principio de interés general:** Se contempla el interés social que prevalece sobre el particular.

Principio de autonomía: Permite crear entidades que son consideradas como nuevas personas jurídicas, que poseen capacidad, derechos y obligaciones y deciden sus propias funciones.

Principio de pluriculturalidad: Establece el respeto a la diversidad de etnias, costumbres y tradiciones que se dan en una comunidad, para promover la participación de estas en los distintos ámbitos de la sociedad.

Principio de democracia participativa: Promueve la intervención de los vecinos en el gobierno local, a través de los Consejos de Desarrollo y las consultas nacionales y locales.

Principio de competencia administrativa: Es la distribución racional de las funciones públicas entre los órganos, lo cual evita la dualidad de funciones de la administración municipal.

Principio de modernización: Consiste en la actualización de acuerdo a la época o tiempo de los recursos materiales y humanos, por medio de la capacitación y competitividad.

- **Efectos jurídicos que conlleva la centralización en la administración local**

La centralización en la administración pública municipal limita la participación y control de los ciudadanos en la administración, lo cual genera un distanciamiento entre gobernantes



y administrados y anula el traspaso de capacidades del Estado a la sociedad y sus organizaciones. Eso conlleva la dependencia jerárquica, porque la actividad del Estado se limita a delegar y reducir la colaboración de las personas alrededor de intereses institucionales.

Ante la nula participación de la ciudadanía no se dan los mecanismos de control y fiscalización de las municipalidades, dando como resultado una deficiente prestación de servicios públicos, la burocracia, una democracia de fachada, y la inexistencia de los mecanismos de control que permitan cumplir con el ordenamiento jurídico interno.

Por lo tanto, si se centraliza la administración pública local, se limita la independencia económica; se anula la autonomía funcional del municipio; se restringe la democracia participativa como sistema de gobierno; se modifica tácitamente el régimen administrativo del Estado al impedir la autogestión y acercamiento de las comunidades; así mismo cambia el ordenamiento territorial municipal al mantener la comunidad la categoría de caserío o aldea, por las deficiencias en su infraestructura física y social. También se vulneran los principios jurídicos de la administración pública, que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes de la materia.

Aunado a lo expuesto, el impacto social que produce afecta directamente al pluralismo jurídico que reconoce Guatemala, rechazando la disposición que postula la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 66, el cual establece: "Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida,

costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombre y mujeres, idiomas y dialectos.” Lo anterior, significa que se vulnera el régimen administrativo regulado y reconocido en la Constitución de forma tácita y lo único que se logra es la desconcentración de la administración municipal.

### **3.6.2. Participación ciudadana en la formulación del presupuesto municipal**

El presupuesto municipal es “la expresión formal de los recursos financieros destinados a la realización de actividades específicas durante un ejercicio fiscal y se utiliza como medio de planificación y control, indicando el origen y monto aproximado de los ingresos y el destino de los mismos, de manera que las cifras previstas sirvan de base para normar el desempeño futuro.”<sup>9</sup> Este tiene su fundamento legal en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su parte conducente preceptúa: “Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: (...) b) Obtener y disponer de sus recursos (...)”; y las etapas del proceso presupuestario son: la formulación, ejecución, evaluación y liquidación presupuestaria, las cuales se encuentran reguladas en la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala.

La formulación del presupuesto es una etapa que consiste en la estipulación de las normas técnicas, para la elaboración del anteproyecto que permite la realización de un programa que establece el alcalde, tomando como base las políticas públicas que estén

---

<sup>9</sup> Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE). **Manual el presupuesto municipal**. Pág. 1

vigentes, así lo establece el Artículo 131 del Código Municipal. En esta fase, el Concejo Municipal permite la participación de las organizaciones comunitarias, para que determinen los proyectos que se pretendan incluir. Lo anterior, implica que se da la intervención de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para que a través de estos se establezcan las solicitudes de las comunidades que deben ser atendidas de forma prioritaria, lo cual permite un gobierno municipal incluyente y que exista una verdadera representación de las necesidades de la población, para establecer los gastos que se deben pagar y las fuentes de ingresos que deben existir para cubrirlos.

En el presente caso, la participación ciudadana es un medio de reconocimiento y de expresión de los intereses de un municipio, que fortalece la democracia, reconoce la descentralización de la administración para mejorar la prestación de los servicios públicos y acercar a los administrados con el Estado, permitiendo que la sociedad civil tenga poder de intervención. Para lo cual se requiere que los planes de desarrollo urbano y rural del municipio se coordinen con el plan de desarrollo nacional y el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

### **3.6.3. Recaudación de ingresos municipales**

El Artículo 99, del Código Municipal preceptúa: "Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio." Acorde al principio de legalidad, la fuente de los ingresos debe ser de carácter constitucional u ordinaria, y se agrupan en dos rubros: los ingresos de naturaleza



tributaria y los no tributarios, los cuales están regulados en el Artículo 100 del citado código.

Los primeros se deben entender como "(...) las prestaciones u obligaciones comúnmente en dinero originadas en el ejercicio del poder de imperio que tiene el Estado para establecer gravámenes, con el objeto de obtener y disponer de recursos para el cumplimiento de sus fines."<sup>10</sup> ; siendo estos los impuestos, arbitrios y contribuciones especiales. La mayoría de ellos se adquieren por transferencias gubernamentales, que se destinan por mandato constitucional o por legislación ordinaria a un uso determinado, siendo las principales transferencias: el aporte constitucional del diez por ciento (10%), el impuesto de circulación de vehículos, impuesto de derivados de petróleo, e impuesto único sobre inmuebles.

En cuanto a los ingresos de carácter no tributario se definen como "(...) todos aquellos ingresos provenientes de fuentes no impositivas que contienen el concepto de contraprestación directa de un servicio o beneficio por parte del beneficiario o usuario de una obra municipal (...)"<sup>11</sup> entre estos están las tasas, contribuciones por mejoras, rentas, multas, entre otros. Además de las fuentes relacionadas, también se encuentran las fuentes alternas de ingresos siendo estas, los fondos sociales y los créditos a través de empréstitos o préstamos, estos ingresos permiten cubrir los gastos que se ocasionan por funcionamiento, inversión o deuda pública, por la prestación de los servicios públicos esenciales, así como la construcción y mantenimiento de obras públicas.

---

<sup>10</sup> **Ibid.** Pág. 9

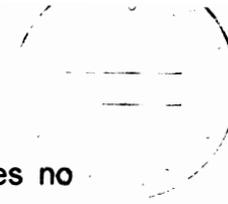
<sup>11</sup> **Ibid.** Pág. 14



El área de receptoría de la Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal, tiene a su cargo la recaudación de los diferentes ingresos que percibe la Municipalidad en concepto de arbitrios, contribuciones por mejoras, tasas, aportes, entre otros. Para un debido control, se les extiende a los contribuyentes recibos y facturas, debidamente autorizados por la Contraloría General de Cuentas, los cuales sirven de comprobantes de las sumas que se perciben. Seguidamente, se deben depositar diariamente los recursos financieros percibidos en el sistema bancario y remitir al área de contabilidad la documentación de soporte de los ingresos, con el propósito de realizar la distribución y ejecución de los pagos respectivos.

### **3.7. Contribución a una administración municipal descentralizada a través de la reforma a los Artículos 26 al 31 del Código Municipal**

El Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, regula del Artículo 26 al 31 el procedimiento y cada uno de los requisitos para la creación de un municipio; entre ellos indica que para su aprobación es indispensable que el Instituto Geográfico Nacional, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y de Finanzas Públicas, así como el Concejo Municipal y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, emitan dictámenes que indiquen si el nuevo municipio contará con los recursos financieros necesarios para subsistir y si su separación no afectará los recursos del otro municipio.



A pesar de esa disposición los estudios que realizan las mencionadas entidades no concuerdan, esto conlleva que no exista uniformidad en los dictámenes ni se pueda contemplar la posibilidad y viabilidad del mantenimiento del municipio. Aunado a lo anterior, no se determina entre los requisitos la existencia de un fondo municipal previo a la creación del municipio, que permita el mantenimiento y funcionamiento de los servicios públicos, así como mantener la calidad de estos; porque si bien es cierto al Gobierno Central le compete estar a cargo del sostenimiento financiero de un municipio de reciente creación, a través de los impuestos que el Congreso de la República determina a favor de este, y de los ingresos que provienen de la disposición constitucional, no se encuentra regulado en la ley de la materia término para esto, mismo que debería ser por tiempo limitado, pues de lo contrario persistiría la dependencia al gobierno central y detrimento en la prestación de servicios públicos, lo cual no tendría sentido alguno, ya que no mejoraría la calidad de vida de los vecinos.

Dichas falencias se observan en diversos municipios del país, así lo demuestra el estudio realizado por la Dirección General de Investigación de la Universidad de San Carlos de Guatemala, denominado "Fragmentación del territorio en Guatemala en el siglo XXI", en el cual se concluyó que la situación financiera municipal por persona en municipios que fueron creados entre los años 1950 y 2002 existe una deficiencia en los ingresos propios de la municipalidad en relación a las transferencias gubernamentales, lo cual trae como consecuencia el endeudamiento; un ejemplo es la municipalidad de Santa Ana Huista, en el cual al no preexistir recursos económicos no pudieron realizar las elecciones de sus autoridades al momento de su creación, si no hasta el año 2008, pues se requería para



su funcionamiento un presupuesto de tres millones de quetzales (Q.3,000,000), y lo único que esperaban era el aporte constitucional, pero para pagar los salarios.

Y si a lo expuesto se agrega que al momento de proponer la creación de un municipio, estos carecen de los requisitos que les permite tener la categoría de aldeas, se produce solamente la desconcentración de la administración pública, un ejemplo de esto es el municipio de Santa Catalina La Tinta, el cual cuando se elevó a la categoría actual no tenía abastecimiento de agua potable, requisito legal para ser considerado aldea; o Raxruha, que carecía de alumbrado público, requisito también necesario para que se considerado caserío.

Por consiguiente, para contribuir a una administración municipal descentralizada se deben realizar algunas reformas, que deben consistir en: primero que se permita la participación de los Consejos Municipales de Desarrollo, para que estos emitan un dictamen en congruencia con los ministerios e instituto referido. Segundo que los dictámenes sean vinculantes y todos deben concordar en la aprobación o denegación de crear municipio. Tercero que exista un fondo de recursos económicos que esté destinado a mantener por un plazo discrecional esta entidad descentralizada, el cual debe entenderse de seis meses; determinando como requisito *sine qua non* la capacidad económica, porque de lo contrario no será permitida su creación.

### **3.7.1 Inclusión de los Consejos Municipales de Desarrollo en el procedimiento de creación de un municipio**

Los Consejos de Desarrollo son órganos constitucionales de carácter permanente, que no dependen del poder ejecutivo, porque si bien es cierto el Consejo Nacional de Desarrollo es precedido por el Presidente de la República y éste da órdenes, las decisiones que se toman son discutidas, aspecto relevante que promueve la descentralización. Por lo tanto, los Consejos de Desarrollo ejercen la auditoría social, convirtiéndose en grupos de presión que deben formular el plan de desarrollo económico y social y controlar su ejecución en un ámbito territorial limitado.

Aunado a lo anterior, para que el Concejo Municipal pueda aprobar el plan de desarrollo, el presupuesto, la evaluación y ejecución, lo cual es resultado de la planificación, se requiere que concurra el Consejo Municipal de Desarrollo, el cual está integrado por el alcalde, síndico y concejales, así como por los Consejos Comunitarios que representan a los vecinos y organizaciones tradicionales indígenas en la autogestión. En consecuencia, son órganos administrativos que permiten el desarrollo de un municipio y el medio de interacción entre las autoridades municipales con los vecinos, para conocer las necesidades de estos.

De lo expuesto se deriva su importancia, debido a que para lograr la descentralización económica administrativa se requiere la intervención de todos los sectores de la población, con el propósito de priorizar necesidades y lograr que el plan de gobierno refleje esa participación. Lo anterior implica que, los Consejos Municipales de Desarrollo



deben ser incluidos en la aprobación de la creación de un municipio, puesto que son los órganos más cercanos a la población, para determinar la realidad del municipio y poder establecer si estos tienen la capacidad económica de brindar los servicios públicos esenciales a la localidad, de forma eficiente y eficaz, motivo por el cual éstos deberán emitir un dictamen favorable al igual que las otras entidades, a las que hace mención el Artículo 28 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, el cual será vinculante.

### **3.7.2. Creación de fondo municipal**

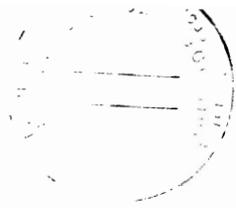
Para lograr el sostenimiento de un municipio nuevo, es necesario crear un fondo municipal que permita la recaudación de ingresos, previo a la creación de un municipio. Estos provendrán de fondos privativos del municipio del cual se separan, los cuales aportarán los vecinos que formaran el nuevo municipio, de forma mensual. El monto a recolectar, será estudiado y determinado por el Concejo Municipal del municipio que conforman y por el Consejo Municipal de Desarrollo. Este será recaudado con seis meses mínimo de antelación antes de la aprobación del nuevo municipio, término en el cual las personas que participen trabajarán ad honorem, con el objeto de mejorar la administración local.

Lo anterior, con el propósito de que exista una administración municipal con autonomía patrimonial y presupuestaria, y lograr subsistir otros seis meses con el aporte constitucional, plazo en el cual el setenta por ciento de los ingresos serán destinados

para el desarrollo del municipio y el treinta por ciento para gastos de funcionamiento. Eso implica que el municipio después de transcurrido un año, podrá mantenerse y prestar los servicios públicos de forma más eficiente y eficaz que le permita ser una entidad descentralizada. Ahora bien, si no fuese aprobada la creación del nuevo municipio, los fondos privativos que dejó de percibir la municipalidad de la cual se desprende, serán transferidos al presupuesto de ésta última.



C



## CAPÍTULO IV

### 4. Ordenamiento territorial

Este proceso administrativo permite el planificar y ordenar un espacio geográfico determinado, con el propósito que se brinde el desarrollo y la sostenibilidad de un territorio a sus habitantes, para lo cual se requiere la división administrativa, así como la formulación de un plan que le permita a una comunidad organizarse.

#### 4.1. El territorio

“La idea de Territorio está referida a un espacio geográfico que ha sido apropiado, ocupado y delimitado por un grupo humano, el cual va organizando y transformando según las propiedades y condiciones físicas y según las ideas, valores y creencias que ese grupo ha desarrollado en el transcurso de su experiencia de vida.”<sup>12</sup>

El territorio, según el licenciado Reynerio de Jesús Vásquez Ramos, en su obra Teoría del Estado, se puede entender en su función positiva, que “consiste en que esa determinada porción del suelo le proporciona los medios necesarios al Estado para satisfacer las necesidades materiales de su población, para que viva construyendo su habitación, se comunique por medio de caminos y para que se alimente, cultivando

---

<sup>12</sup> Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala. **Guía para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal.** Pág. 9

plantas para la producción de alimentos, para la crianza de ganado y aprovechamiento de diversos recursos naturales.”

El territorio es un elemento del municipio, que consiste en un área limitada de superficie terrestre organizada en cabecera municipal, aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, entre otros, conformado por un grupo de vecinos, quienes realizan sus actividades productivas, sociales, culturales y políticas, gobernados por una administración pública municipal para satisfacer sus necesidades a través de una división territorial, que pretende el desarrollo integral de una población por medio de la negociación y concertación ciudadana.

#### **4.2. Principios del ordenamiento territorial**

Según la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala, en la Guía para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal establece que el principal, es el principio de desarrollo sostenible, que pretende la cohesión económica, social y territorial, siendo cuatro aspectos lo más importantes para su sostenibilidad los siguientes:

- a) Socialmente justa: Esto conlleva la participación activa de los vecinos, para que exista un acceso a los servicios públicos e infraestructura de forma ecuánime.
- b) Económicamente competitiva: A través de la planificación el ordenamiento territorial debe permitir la inversión de la empresa privada en el territorio.

- c) Ambientalmente responsable: Busca el aprovechamiento y uso del suelo, pero de manera equilibrada, lo cual implica la satisfacción de las necesidades de la población actual y venidera a través del desarrollo de actividades de vivienda, ganadería, agricultura, recreación, entre otras.
- d) Institucionalmente sostenible: El ordenamiento territorial pretende establecer las capacidades institucionales disponibles para fortalecerlas, a través de la participación de los diferentes órganos de gobierno y la colaboración de la sociedad civil y ciudadanía.

#### **4.3. Beneficios del ordenamiento territorial**

Las grandes ventajas del ordenamiento territorial se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) Mejora las condiciones de vida de una población a través del planteamiento de las necesidades de ésta y de la orientación del aprovechamiento del suelo y sus recursos.
- b) Permite un análisis de las actividades económicas potenciales del territorio, así como la sostenibilidad de los suelos, disponibilidad de recursos naturales y culturales, condiciones territoriales y los agentes productivos y económicos, desarrollando reglas claras para la gestión del territorio.
- c) Propicia la inversión de los sectores públicos y privados, al establecer los factores de riesgo del uso del suelo y espacio.

d) Mejora la capacidad de las municipalidades para atender mejor a la población a través de la satisfacción de las necesidades de esta, de manera equitativa.

Lo anterior se logra, debido a que el ordenamiento territorial permite mediante la planeación la armonía en la utilización del territorio, por medio de la búsqueda del interés general de la colectividad y los derechos subjetivos del propietario.

#### **4.3.1. Planificación del desarrollo**

Acorde a la Doctora Judtih Gifreu i Font, en el Manual de derecho administrativo, define de dos formas el plan urbanístico, como “instrumento de ordenación urbana singular que desarrolla las determinaciones abstractas de la Ley y de sus reglamentos ejecutivos, ante la imposibilidad de que éstos puedan determinar el régimen jurídico de cada una de las parcelas del territorio nacional.”, y a su vez es “un instrumento fundamental de ordenación del espacio municipal o de parte de él sometido a la aprobación de la Administración competente –autonómica o municipal- (...)”. Lo anterior implica que la planificación del desarrollo del ordenamiento territorial permite indicar de forma detallada las particularidades de un territorio, para establecer el uso del suelo y sus edificaciones.

Esta puede ser promovida tanto por particulares como por los poderes públicos, pero es ésta última a la que corresponde su aprobación, acorde a las limitantes que impone la legislación como son la forma de las edificaciones, la protección de áreas verdes y de



recreación, la protección del paisaje o la calidad de vida de los pobladores; todo ello conforme el interés general sobre el particular.

A su vez el planteamiento puede ser general o derivado, el primero consiste en la ejecución de la ordenación de un territorio municipal que ya se encuentra organizado y que persigue la transformación genérica del suelo, por ejemplo la determinación de las redes fundamentales de servicios públicos; y posteriormente se concreta estableciendo las formas y condiciones de desarrollo a través del planteamiento derivado.

En concordancia a lo anterior, el plan también debe ser aprobado, para lo cual se requiere la participación ciudadana, dicha intervención se realiza en tres fases: la aprobación de la administración municipal, la exposición pública a través de audiencias e informes que se deberán remitir a las corporaciones locales afectadas, y por último con una aprobación definitiva.

En consecuencia, la planificación territorial debe centrarse en establecer los mecanismos de coordinación que debe existir, para que los diferentes órganos públicos tengan la misma estrategia de desarrollo en la estructura de un territorio.

#### **4.3.2. Delimitación del ámbito territorial**

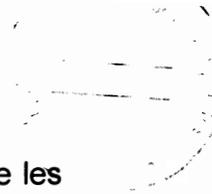
Consiste en determinar un ámbito territorial suficiente que permita una distribución equitativa del suelo, para realizar el plan de ordenamiento, siendo este un requisito

indispensable para la ejecución de las actividades de urbanización, por medio de proyectos y programas de obra y construcción de infraestructura y servicios públicos, lo cual se logra a través de la aportación de terrenos, ya sea por compensación, expropiación o cooperación.

#### **4.3.3. División administrativa del país**

Ésta se encuentra regulada en el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual postula: "El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y estos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal."

Dicha norma jurídica establece la facultad del Congreso de la República de modificar la división administrativa territorial, con la limitante de no modificar la capital ni transgredir la autonomía municipal, la cual es una característica inherente al municipio; misma que ha sido respetada a través del tiempo y en diferentes gobiernos, a excepción del año de 1935, época en la cual fue suprimida pero sin quitarle a las municipalidades el gobierno



de los municipios y posteriormente en el año de 1945 después de la Revolución, se les devolvió la autonomía municipal.

Ahora bien, después de la independencia, uno de los documentos más antiguos que se referían a la división político administrativa del país, consiste en el anexo a la circular emitida por el Jefe Político, Gabino Gainza, de fecha 7 de noviembre de 1821, que correspondía a la división partidos parroquias, con la cual se pretendía facilitar la elección de diputados y suplentes para el Congreso; ya para el 4 de noviembre de 1825 la Asamblea Constituyente dividió el territorio de Guatemala, en siete departamentos: Verapaz, Chiquimula, Guatemala y Escuintla, Sacatepéquez y Chimaltenango, Suchitepéquez y Sololá, y Quetzaltenango y Soconusco. A partir de ese momento, las sucesivas transformaciones de división del territorio estaban supeditadas a la economía, para crear gobiernos regionales y locales que permitieran el control de un territorio y población determinada.

La división política administrativa, actualmente acorde a su territorio puede ser por departamentos y municipios, y estos a su vez por regiones de desarrollo tanto en lo económico, social como cultural. Siendo el municipio, un régimen local que busca el acercamiento del vecino en la toma de decisiones, a través de los Consejos de Desarrollo, siendo el Consejo Nacional de Desarrollo el encargado de permitir el ordenamiento territorial, para una mejor gestión del territorio. Sin embargo, a pesar de permitir la modificación de la división territorial, solo se encuentra regulado en el Código Municipal, la posibilidad de esta modificación con los municipios y no con los departamentos.

A su vez, esa división territorial también puede ser en regiones, razón por lo cual para promover el ordenamiento territorial fue emitida la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala, misma que estableció ocho regiones en el país, las cuales son: la Región Metropolitana, Norte, Nororiente, Suroriente, Central, Suroccidente, Noroccidente y Petén. Y actualmente, la Secretaría de Planificación Económica propuso una nueva regionalización de desarrollo, que consiste en: Altiplano, Corredor Seco, Franja Transversal del Norte, Litoral del Pacífico, Petén y Región Central.

Por lo tanto, la división administrativa del país consiste en la organización interna de un territorio a través de la demarcación de límites del Estado y el ordenamiento de las actividades políticas, sociales y económicas, con la participación y acercamiento de la población por medio de los Consejos de Desarrollo.

#### **4.4. Proceso para la formulación de un plan de ordenamiento territorial**

Para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial se requiere la guía y acompañamiento de profesionales que permitan realizar la propuesta técnica necesaria, para lo cual este se debe desarrollar en cuatro etapas, según la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala, así se indica en la Guía para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal, siendo estas:

En la etapa I: Preparación para el proceso de ordenamiento territorial, se debe establecer a través de un estudio previo la problemática del municipio y determinar las capacidades de la municipalidad, para esto es necesario exponer al Concejo Municipal, los beneficios y ventajas que se obtendrá con la implementación del plan. Además, ante la falta de financiamiento que existe en las municipalidades, éstas tienen que ser guiadas por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, la cual podrá acompañar en el proceso de elaboración técnica.

Las problemáticas y retos que pueda enfrentar el municipio incluyen no solo la carencia de recursos económicos, sino el desaprovechamiento de recursos naturales o culturales que no contribuyen al desarrollo económico y productivo del territorio, lo cual se puede establecer a través de una metodología de causa y efecto. A su vez el acopio de la información debe deducirse de entrevistas o prueba documental, así como de aquello que se infiere y que podría estar afectando también el ordenamiento territorial que se pretende.

Aunado a lo anterior, para el desarrollo del plan de ordenamiento territorial se debe realizar un cronograma, que señale el inicio y fin de cada actividad y las personas designadas para realizarlo, enumerando los objetivos que se pretenden alcanzar, así como los insumos y materiales para su cumplimiento; y antes de iniciar el plan, se debe consignar el monto del mismo y de donde provendrán los recursos.

Seguidamente, en la etapa II: Análisis de las dinámicas territoriales, es necesario que se determinen las dinámicas territoriales para buscar los mecanismos adecuados que

permitan el acercamiento al territorio. Ésta fase de análisis es la principal y más importante para la definición del plan de ordenamiento territorial, para su adecuado estudio debe abarcar tres ámbitos: municipal, rural y urbano.

Lo primero es recopilar y generar información geográfica, para comprender la organización territorial actual del municipio, eso implica conocer los servicios básicos que se presta a la población, infraestructura y equipamiento; el uso de la tierra, los medios de subsistencia de la población, y los riesgos a los que se encuentra expuesto el municipio como inundaciones, deslaves, sequías, hundimientos, entre otros. Información que puede adquirirse a través de fuentes oficiales y generadas por la misma municipalidad o catastro.

Asimismo, es necesario la organización del municipio de acuerdo a la movilidad, dependencia y jerarquía de los lugares poblados, indicando la funcionalidad de las diferentes regiones del municipio. En concordancia con lo anterior, es necesario que se puntualicen las carencias y deficiencias de los servicios públicos básicos a través de la consulta a la población, así como determinar y ubicar los usos especiales que se le da a la tierra, para conocer las áreas protegidas, las zonas de descarga, áreas de reserva, explotación minera y los espacios propios de la municipalidad.

La etapa III: Elaboración técnica del plan de ordenamiento territorial, consiste en presentar los escenarios que se pretenden lograr con el ordenamiento territorial tanto a las entidades públicas como privadas, quienes tomarán la decisión final a través de la autoridad local, para que posteriormente se dé la adopción y divulgación del plan.

En esta fase se estudian los proyectos comunes y complementarios que se aplican en el plan de desarrollo municipal y las propuestas o visiones que se tienen para lograr las aspiraciones del desarrollo municipal y el plan de ordenamiento territorial.

Finalmente, se da la construcción de la organización territorial futura, por medio de esquemas, mapas e informes que indiquen el plan de ocupación territorial.

Por último, la etapa IV: Gestión e implementación del plan de ordenamiento territorial, implica la gestión e implementación del plan, a través de las diferentes herramientas de planificación y consiste en todas aquellas acciones encaminadas a lograr las decisiones que se han tomado.

La aprobación del plan de ordenamiento territorial está principalmente a cargo de la corporación municipal, debido a que se requiere como mínimo, que dos de las terceras partes de este órgano deba aprobarlo; y para ejecutarlo se debe dar la participación del alcalde, el Consejo Municipal de Desarrollo, con el acompañamiento de la mesa de ordenamiento territorial del municipio.

Ahora bien, con la aprobación del plan de ordenamiento territorial, este se vuelve de carácter vinculante en el territorio municipal, dando inicio al proceso el cual requiere, desarrollar talleres de trabajo con la Corporación Municipal y el Consejo Municipal de Desarrollo.



También es importante que las autoridades locales mantengan el diálogo de forma permanente con los pobladores, e inclusive rindan cuentas de los avances y efectos que presenta la aplicación del plan de ordenamiento territorial, o sea un monitoreo el cual permita reforzar las buenas prácticas y redirigir acciones que permitan desarrollar mejor el plan.

## CONCLUSIÓN DISCURSIVA



El procedimiento para la creación de un municipio se encuentra regulado en el Código Municipal, en el cual se establecen una serie de requisitos que pretenden lograr la viabilidad de una administración local y la descentralización de la administración pública. Lo anterior implica que exista una democracia participativa, la autogestión, acercamiento de las comunidades, la auditoría social y la prestación de servicios públicos de forma eficiente y eficaz, permitiendo así el bien común como fin supremo del Estado. Sin embargo, cada uno de estos requisitos no contempla la capacidad económica, misma que debería ser una condición indispensable y fundante, ya que ésta consiste en los ingresos con los cuales contará ésta administración, para satisfacer las necesidades esenciales de los vecinos; y aunque existe un aporte constitucional inicial del diez por ciento (10%), no debe ser la única forma de obtener ingresos, ya que únicamente se da la subsistencia de los municipios, como por ejemplo el municipio de Río Blanco, San Marcos que hasta el año 2002 dependía aún en la totalidad de ese aporte; así como Melchor de Mencos, Petén que sobrevivía por apenas con el cuarenta por ciento (40%) de ingresos propios. Esto conlleva que el procedimiento para la creación de un municipio sea inoperativo, siendo necesario que se reforme la legislación y se incluya la participación de los Consejos Municipales de Desarrollo y la creación de un Fondo Municipal que permita la recaudación de ingresos, previo a la creación del municipio; los que provendrán de fondos privativos del municipio del cual se separan, y serán aportados por los vecinos que formarán el nuevo municipio de forma mensual, con seis meses mínimo de antelación a su aprobación.





## BIBLIOGRAFÍA

AMENÓS ÁLAMO, Juan, "et al". **Manual de derecho administrativo**. España: Ed. Marqués Tallers Gráficos, 2002.

Dirección General de Investigación, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, "**Fragmentación del territorio en Guatemala en el siglo XXI viabilidad de la conversión en municipios, de las aldeas: San Vicente Buenabaj, Boca del Monte, La Máquina, Ciudad Peronia, Sipacate, Santo Tomás de Castilla, El Rancho, Ciudad Pedro de Alvarado, La Mesilla, San Jorge e Ixcán. 2000-2012.**" Guatemala: s.e., 2013.

FRAGA, Gabino, revisada y actualizada por Manuel Fraga. **Derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 2000.

Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE). **Manual el presupuesto municipal**. Guatemala: s.e., 2000.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización en la administración pública**. Colección Juritex, 17, Guatemala: s.e., 2005.

GORDILLO, Agustín Alberto. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas: teoría general del derecho administrativo** Vol. VIII. Argentina: Ed. Fundación de derecho administrativo, 2013.

MORALES, Adriana de los Santos. **Derecho administrativo I**. México: Ed. Red Tercer Milenio, 2012.

OLMEDO, Raúl. **Diccionario práctico de la administración pública municipal**. México: Ed. Comuna, 1997.

OSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**, Argentina: Ed. Heliasta, 1998.

Secretaría de Planificación y Programación, SEGEPLAN. **Guía para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal**. Guatemala: SEGEPLAN, 2011.

### Legislación:

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

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



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

**Ley del Organismo Ejecutivo**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 114-97, 1997.

**Ley General de Descentralización**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 14-2002, 2002.

**Ley Orgánica del Presupuesto**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 101-97, 1998.

**Ley Preliminar de Regionalización**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 70-86, 1986.

**Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, Presidencia de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo número 461-2002, 11 de diciembre de 2002.