



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LA EFECTIVA APLICACIÓN  
DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN GUATEMALA.  
GUIA LEGAL PARA APLICARSE EN LA GESTIÓN MUNICIPAL.**

**Licda. Beatriz Eugenia Sandoval Morán de García**

**Guatemala, septiembre de 2013.**

El Director de Estudios de Postgrado del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-

### C E R T I F I C A :

Primero: Haber tenido a la vista el acta de examen de graduación que copiada literalmente dice: -----

“En la ciudad de Guatemala siendo las diez horas del día viernes veintitrés de agosto del año dos mil trece, reunidos en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- los Miembros del Tribunal Examinador; Docente Asesor de Tesis Licda. Gina Ivonne Serrano Castellanos; Examinadores Especialistas Ing. Norman Leonel Siguí Fajardo, Gerente de -INAP-; Lic. Jaime Rafael Muñoz Flores; y el Director de Estudio de Postgrado Dr. Luis Alfonso Beteta Vásquez para practicar el examen de la estudiante Beatriz Eugenia Sandoval Morán sobre la investigación que realizó titulada:

**Análisis de los Fundamentos Jurídicos para la efectiva aplicación de la Autonomía Municipal en Guatemala. Guía Legal para aplicarse en la Gestión Municipal.**

**PRIMERO:** Los Miembros del Tribunal Examinador interrogaron en forma individual a la postulante sobre el contenido de su investigación.

**SEGUNDO:** Que habiendo contestado satisfactoriamente a los cuestionamientos que le fueron planteados a la sustentante, fue aprobado por unanimidad de votos.

**TERCERO:** El trabajo de investigación de la sustentante se aprueba con correcciones mínimas.

**CUARTO:** El Secretario del Tribunal Examinador notificó lo anterior a la postulante y declaró concluido el examen.

**QUINTO:** No habiendo más que hacer constar y siendo las once horas con veinte minutos se da por concluida la presente, en el mismo lugar y fecha de su inicio, firmando los que en ella intervinieron.-----





Gobierno de Guatemala



Instituto Nacional  
de Administración Pública

Y para los usos legales que a la interesada **Beatriz Eugenia Sandoval Morán** convengan extendiendo, firmo y sello la presente certificación en dos hojas de papel membretado del Instituto Nacional de Administración Pública, haciendo constar que no existen trámites o recursos pendientes de resolver en la ciudad de Guatemala a los dieciséis días del mes de octubre de dos mil trece.

Vo. Bo.

Dr. Luis Alfonso Beteta Vásquez  
Director de Estudios de Postgrado



## ÍNDICE

### CAPÍTULO I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.	El Problema objeto de Investigación .....	06
1.1	Delimitación del problema .....	06
2.	Objeto de estudio de investigación .....	07
3.	Objetivos y relevancia de la investigación .....	07
4.	Formulación de la hipótesis .....	08
5.	Metodología básica de la investigación .....	09

### CAPÍTULO II MARCO TEORICO CONCEPTUAL EN TORNO AL ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

1	Fundamentos teóricos-conceptuales sobre el Estado .....	11
1.1	El Estado .....	11
1.2	Distinción entre formas de Gobierno y formas de Estado .....	12
2	Desarrollo de la Administración Pública .....	13
2.1	La Administración Pública y Gerencia Pública .....	15
2.2	La Gestión Pública .....	15
2.3	La Gerencia Social .....	16
2.4.	La Gerencia Pública .....	17
2.5	La Gestión de Calidad .....	18
3	La Administración Pública Municipal .....	19
4	El Municipio .....	20
4.1	Conceptualización .....	21
4.2	Definición de autonomía .....	22
4.3	Clases de autonomía .....	23
4.4	Centralismo .....	24
4.5	Descentralización .....	25
4.6	La Autarquía .....	27
4.7	Competencias propias y atribuidas .....	28

### CAPÍTULO III CONTEXTO HISTÓRICO

1.	Antecedentes generales .....	30
2.	Antecedentes legales .....	30
3.	Relación del Aporte Constitucional Municipal con la Autonomía Municipal ..	36

### CAPÍTULO IV ANALISIS DEL MARCO JURIDICO EN TORNO A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN GUATEMALA

1.	Leyes Administrativas .....	38
----	-----------------------------	----

**CAPÍTULO V  
ANÁLISIS DE RESULTADOS**

1	Consideraciones importantes .....	52
2	Resultado de la Entrevista .....	62

**CAPÍTULO VI**

Conclusiones .....	66
--------------------	----

**CAPÍTULO VII**

1	Guía Legal para Aplicarse en la Gestión Municipal .....	67
2.	Estructura de la Propuesta .....	67
	Anexos .....	72
	Bibliografía .....	73

**ÍNDICE DE CUADROS**

1.	Metodología .....	10
2.	Acontecimientos fundamentales que influyen en la autonomía municipal .....	33
3.	Acontecimientos fundamentales actuales .....	35
4.	Principales Funciones de la Municipalidad .....	54
5.	Que concepto considera mas aplicado a la autonomía municipal? .....	55
6.	Que entiende por descentralización Municipal? .....	56
7.	Que se entiende por información pública? .....	57
8.	Cuenta su municipalidad con oficina de Información Pública? .....	58
9.	Considera correcto que en las municipalidades se aplique la Ley de Información Pública? .....	59
10.	Qué ley considera que no es aplicable a las municipalidades por ser autónomas .....	60
11.	Cada cuanto tiempo rinde informes la municipalidad a los vecinos? .....	61
12.	Guía Legal para aplicarse a la Gestión Municipal .....	68

**ÍNDICE DE GRÁFICAS**

1.	Informe de cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública.....	64
2.	Ranking de cumplimiento municipal por departamento .....	65

## INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis, pretende contribuir a aclarar la correcta aplicación del tema de la Autonomía Municipal, ya que derivado de las actuaciones que en diversas reuniones se han sostenido con los jefes edilicios y con el resultado del presente estudio, se ha establecido que desconocen lo que legalmente les es aplicable en el tema de la autonomía, adoptado posturas que llevan a interpretar que el Alcalde considera que la autonomía del municipio es suya y no del Municipio como tal.

Esta situación ha generado que los jefes edilicios, incurran en incumplimiento de normativas legales aplicables a su gestión como funcionarios públicos, lo que conlleva a una ineficiente gestión pública, falta de transparencia y posibles consecuencias legales en su contra.

El trabajo de tesis consta de siete capítulos y un anexo, mismos que en su contenido, se desarrollan de la siguiente manera:

En el capítulo I, se presenta el planteamiento del problema, su delimitación objetivos y la operatividad de la hipótesis.

En el capítulo II, se describe el marco teórico, que contiene la teoría en la cual se enmarca la investigación, iniciándose con los planteamientos básicos de los fundamentos teóricos del Estado con sus tipos y lo relacionado a la administración pública, como gestión y gerencia pública, análisis de la parte conceptual de autonomía y lo relativo al marco legal de la misma.

En el capítulo III, se establece el contexto histórico de la investigación donde se hace una secuencia cronológica de fechas de las distintas Constituciones Políticas de la República de Guatemala, en las cuales se ha plasmado el elemento de la autonomía municipal.

En el capítulo IV, se analiza el marco jurídico en torno a la autonomía municipal, describiendo varias leyes de observancia general las cuales deben ser aplicadas por todas las instituciones incluyendo las entidades autónomas.

En el capítulo V, se procede a procesar la información de los resultados en relación al accionar de los jefes ediles, sobre la aplicación de la Autonomía Municipal en Guatemala, emanados de los cuestionarios que fueron aplicados a los respectivos representantes de las 5 municipalidades, las cuales corresponde a dos regiones: dos municipalidades de la región central: San Pedro Ayampuc y San Raymundo, y tres municipalidades de la región Sur Occidente: San Pedro La Laguna, San Marcos La Laguna, San Pablo La Laguna, y la entrevista realizada al licenciado Alfonso Godínez Arana, quien en esa fecha fungía como Secretario Ejecutivo de la Comisión de Acceso a la Información Pública de la Procuraduría de Derechos Humanos, quien además proporcionó el informe correspondiente.

En el capítulo VI, contiene las conclusiones del trabajo de tesis, las cuales concuerdan tanto con la hipótesis como con los objetivos del estudio.

Y por último el capítulo VII, consiste en un aporte legal mínimo sobre la legislación aplicable, a las corporaciones municipales, el cual podría servir de guía práctica para una gestión adecuada y transparente en el uso de los recursos y el accionar administrativo de los Jefes edilicios y sus Corporaciones Municipales.

Para finalizar, en la investigación se concluye en que efectivamente la hipótesis es afirmativa, comprobándose el incumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública, por parte de los jefes edilicios.

## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 1. EL PROBLEMA OBJETO DE INVESTIGACIÓN

El problema que se plantea es con fundamento en el resultado de los informes anuales de la Procuraduría de Derechos Humanos, sobre la falta de aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública, por parte de las Corporaciones Municipales, lo que repercute en la errónea interpretación de la figura de autonomía municipal decretada a favor de los municipios; en consecuencia, existe incumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública, lo cual afecta la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión municipal.

Del planteamiento anterior, deriva la siguiente interrogante:

¿Cuáles son las causas de la incorrecta interpretación y aplicación del concepto “autonomía municipal” por parte de las Corporaciones Municipales que generan falta de transparencia en la gestión municipal e incumplimiento a las normas de orden general tal como la Ley de Acceso a la Información Pública?

#### 1.1.DELIMITACION DEL PROBLEMA

##### 1.1.1 Delimitación Teórica, Temporal y Espacial:

**Teórica:** El análisis se limitó al estudio de la Constitución Política de la República, Código Municipal, Ley de Acceso a la Información Pública, Leyes presupuestarias y otras leyes ordinarias relacionadas con el quehacer municipal; así como, las distintas teorías que definen los conceptos a analizar.

**Temporal:** Se realizó el análisis a partir de la vigencia del Código Municipal que fue en el año 2002 y la vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, que fue a partir del año 2008.

**Espacial:** La investigación se realizó en número mínimo de actores claves de 5 municipalidades, las cuales corresponde a dos regiones: dos municipalidades de la

región central: San Pedro Ayampuc y San Raymundo, y tres municipalidades de la región Sur Occidente: San Pedro La Laguna, San Marcos La Laguna, San Pablo La Laguna y sobre la base de los informes de otro actor clave como es la Procuraduría de Derechos Humanos, como ente rector en el tema.

## **2. OBJETO DEL ESTUDIO DE LA INVESTIGACIÓN:**

Analizar la gestión de las Corporaciones Municipales, como consecuencia de la errónea interpretación que se le ha dado a la autonomía municipal, lo que con lleva al incumplimiento de normas; por lo que se propone una guía mínima legal para municipalidades, donde se simplifica el actuar legal de la gestión municipal, enmarcado en el ámbito de la autonomía, transparencia y ética del funcionario público.

## **3. OBJETIVOS y RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **3.1. OBJETIVOS**

#### **3.1.1. GENERAL:**

Realizar un aporte sobre el alcance y las imitaciones de la autonomía municipal desde el punto de vista legal, a efecto que sea de beneficio para quienes deben aplicarla.

#### **3.1.2. ESPECIFICOS:**

3.1.2.1. Determinar los problemas jurídicos y éticos asociados a la incorrecta interpretación de la autonomía municipal.

3.1.2.2 Lograr una definición clara sobre los alcances de la autonomía municipal desde el punto de vista legal, ético y transparente.

3.1.2.3 Elaborar una propuesta de guía de normas aplicables a los entes autónomos.

3.1.2.4 Fortalecer la gestión pública municipal.

### **3.2. RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN**

En Guatemala existen 334 municipios de los cuales sus respectivas corporaciones municipales deben cumplir con importantes funciones de prestación de servicios a sus comunidades, esto de conformidad con el Código Municipal; así mismo, deben dar

cumplimiento a normativas legales que por su carácter de función pública, les son aplicables. En ese sentido, este estudio es un aporte a las Corporaciones Municipales con el objeto de obtener una eficiente, oportuna y transparente gestión pública.

#### **4. FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS**

La errónea interpretación del concepto de “autonomía municipal” por parte de las autoridades edilicias, generan falta de transparencia en la gestión municipal e incumplimiento de las normas de orden general como la Ley de Acceso a la Información Pública.

##### **4.1. Operacionalización de las Variables de la hipótesis**

**4.1.1 Variable independiente (causa):** Errónea en interpretación de la autonomía municipal

**4.1.2. Variable dependiente (efecto):** Falta de transparencia en la gestión municipal  
Falta de cumplimiento a normas legales de orden general

##### **Variable Independiente**

**Indicadores:** Informes de la Procuraduría de Derechos Humanos  
Interpretación de la información pública

##### **Variable dependiente**

**Indicadores:** Qué porcentaje de municipalidades incumple la ley de información pública.

Porcentaje de expedientes con sanciones que se han impuesto por parte de la Procuraduría de los Derechos Humanos, por incumplimiento a la Información Pública.

El porcentaje de ejecución presupuestaria dada a conocer a los vecinos.

Número de informes relacionados con planes y proyectos municipales, rendidos a los vecinos.

## 5. METODOLOGÍA BÁSICA DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente trabajo se realizó una descripción detallada de las funciones municipales que se enmarcan dentro del concepto de autonomía municipal constitucional.

En adición, el estudio identificó las normas contenidas en la legislación ordinaria que deben ser observadas por los alcaldes para el cumplimiento del precepto constitucional de autonomía municipal sin abrogarse atribuciones, ni dejar de cumplir otras normas legales que sí le son aplicables. Para ello, se hizo un estudio y recopilación de preceptos legales que deben ser cumplidos por los alcaldes a fin de no violar la ley.

Se realizó además, una descripción detallada de las funciones municipales que se enmarcan dentro de la autonomía municipal.

Se analizaron cinco casos de municipalidades en las que se ha dado el incumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública.

Derivado de lo anterior, como resultado de esta tesis se elaboró una guía de normas aplicables a las municipalidades que son de observancia general.

Además se realizó una entrevista como actor clave de la Procuraduría de Derechos Humanos sobre el proceso de evaluación que lleva a cabo esa institución para verificar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública, en ese sentido, se realizó el análisis de los informes por la PDH, en los años 2010 y 2011.

Otro punto de referencia para la investigación es el derivado de las relaciones entre funcionarios de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN- con la Asociación Nacional de Alcaldes Municipales –ANAM- también dentro del quehacer de dichas instituciones se establecieron situaciones de hecho que evidenciaron que los Alcaldes se imponen ante situaciones que legalmente son inaplicables.

En forma técnica a lo anterior, se aplicó la siguiente metodología:

## METODOLOGÍA BÁSICA DE LA INVESTIGACIÓN

Cuadro 1

METODOS	TECNICAS DE RECOLECCIÓN	PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION	PRESENTACION DE LA INFORMACION
Documental y bibliográfico	Recopilación de bibliografía referida al marco conceptual y contextual	Análisis de la bibliografía	Cita textual
La investigación se hizo <b>de tipo descriptivo</b> , en virtud que se describieron situaciones con hechos y sucesos con incidencia legal.	Se efectuó un análisis de cinco municipalidades, en verificación del cumplimiento legal en congruencia con la Constitución Política de la República y el Código Municipal	Se procesó por medio de cuestionarios a actores claves; y una entrevista al encargado del ente rector.	Por medio de análisis de respuesta a los cuestionarios
Se aplicó como una investigación <b>explicativa</b> , en virtud que describe, el fenómeno; se explicó la causa y efecto de dicho análisis.	Se hizo un estudio de la norma de aplicación general dentro del control político; como del control fiscal que deben cumplir las autoridades municipales . Se analizaron los informes emitidos por la PDH, sobre la evaluación del cumplimiento de la LAI.	Se elaboró una entrevista para el encargado de la información pública en la Procuraduría de Derechos Humanos	Por medio de análisis teórico.
Como aporte se elaboró una guía legal para uso de los Alcaldes	Recopilación de legislación		Su presentación es documental

**Fuente**  
**Investigación Propia**  
**Maestría en Administración Tributaria Cohorte 10**

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL EN TORNO AL ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

#### 1. FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES SOBRE EL ESTADO

En este apartado se definirá al Estado en la forma en que está compuesto por las sociedades, como que se fundamenta en su concepción, en las distintas teorías desde los primeros escritores que trataron al Estado, hasta las teorías actuales que plantean el modernismo de las nuevas corrientes de Estados.

##### 1.1. El Estado

**Definiciones:** Se considera que el Estado es una institución política que se refiere a una organización social, soberana formada por un territorio, población, que goza de soberanía, tiene reconocimiento internacional, que sirve para la legitimidad que le otorga la comunidad internacional.

El Estado en un concepto político se refiere a una forma de organización social, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. Usualmente, suele adherirse a la definición del Estado, el reconocimiento por parte de la comunidad internacional.

*“El concepto de Estado difiere según los autores, pero algunos de ellos definen el Estado como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado. Max Weber, en 1919, define el Estado moderno como una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su*

*dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas”<sup>1</sup>.*

Esta es una definición de Estado, vista desde otra óptica, es decir, se vislumbra un Estado como el supremo con toda la potestad sobre los ciudadanos; esto nos da una idea de la forma en que ha evolucionado el Estado, siendo esta una apreciación de 1919 el cual a la fecha es totalmente diferente.

Desde los clásicos se ha definido el Estado desde un concepto supra donde el mismo es un pilar que se funda por la misma sociedad, el cual se conforma con poderes que lo gobiernan y con una forma de gobierno.

La sociología política estudia los diversos factores que caracterizan al Estado. La ciencia política estudia la estructura o sistema de los órganos fundamentales del Estado, el proceso político y jurídico que los crea, y además, define y caracteriza las relaciones que mantienen con los elementos del Estado.

Tanto a nivel Nacional como Internacional, el Estado aparece como una persona jurídica titular de derechos y obligaciones, de acción interna y de acción internacional. Se muestra en otra fase, como una organización constituida por un conjunto de órganos. Desde luego, el Estado aparece como la totalidad del orden jurídico sobre un territorio determinado, en la unidad de todos sus poderes y como titular del derecho de soberanía.

## **1.2. Distinción entre Formas de Gobierno y Formas de Estado**

“Las formas de Gobierno y las formas de Estado responden a conceptos diferentes, aunque algunos autores tratan de unificarlas bajo una denominación común.

Estado representa el todo, su unidad y su organización a nociones o principios diversos del Gobierno. Este alude a una parte del Estado, al que le corresponde la realización de sus fines. Entidad a la que se confiere la facultad de dirección. El gobierno, como

---

<sup>1</sup> <http://es.wikipedia.org>

conjunto de los poderes públicos o de las instituciones públicas, tiene a su cargo concretar los principios jurídicos y convertirlos en actos particulares, la soberanía se traduce en acto, Gobierno referido al órgano u órganos que asumen la dirección del Estado.

El autor Bonnin hace referencia a varios enunciados sobre el Estado, siendo uno de ellos el siguiente: *“El hombre es social, el Estado es Social. El interés público no es otra cosa que la reunión de intereses privados para la ventaja común, el gobierno es una autoridad pública para gobernar al Estado, el gobierno es el alma del cargo político, él es la administración general del Estado. Gobernar es dirigir, ordenar, supervigilar, mas administrar es obrar directamente.”* <sup>2</sup>

Partiendo de los conceptos antes descritos, el Estado es el soberano y el gobierno es la forma de gobernar y administrar por los funcionarios públicos.

Los anteriores conceptos administrativos, generan la pauta para poder entrar al ámbito de la administración pública en general, para luego analizar la administración pública desde el punto de vista municipal.

## **2. DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

Para efectos de introducción en el tema de la administración pública, Omar Guerrero, establece: *“Bonnin estableció desde 1812 que la ciencia de la administración pública es la ciencia del interés general y que mira al interés público continuamente renovado. El interés público es más que el conjunto de los intereses particulares, es el lazo que une a los individuos en la sociedad: por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de éstas el regulador”*.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Bonnin Carlos Juan, Principios de la Administración Pública.

<sup>3</sup> Guerrero Omar. Compendio de los Principios de Administración

El desarrollo de la administración pública permitió durante años aprender los aspectos de la acción gubernamental: En el siglo anterior, se centraba en el modelo de un Estado gendarme preocupado de la seguridad, soberanía e impartir justicia, regido por lo que la norma jurídica le establecía. Posteriormente en la década de los treinta en la mayor parte de los países capitalistas la concepción del Estado evolucionó hacia el modelo de Estado benefactor.

La administración pública se eleva a calidad de ciencia hasta el siglo XVIII, justamente cuando el Estado entra en la etapa de configuración administrativa que hoy continúa ostentando de manera más desarrollada.

Dentro su primera modalidad teórica como policía, la administración pública correspondía a un tipo de Estado concreto y dicha voz reflejaba la esencia de ese Estado: el absolutista.

Como definición de la administración pública el Estado moderno es una forma particular de organización del poder público y de la vida social estrechamente asociada al desarrollo de la economía capitalista. Se sintetizan en dos dimensiones básicas: La primera se refiere al Estado como expresión institucional de relaciones de poder y de principios de legitimación es decir la dimensión típicamente política del Estado. La segunda dimensión es eminentemente operativa lo que usualmente se denomina administración pública o gestión pública.

Efectivamente, el Estado para funcionar debe contar con su aparato de gestión que es la administración pública, la cual es el motor que opera toda la gestión administrativa, la cual se conforma por todos los entes de la administración pública que todos en el ámbito de su competencia, tienen su propio quehacer y funciona para que cada uno de ellos haga mover el motor del gobierno.

Los tres temas que deben ser analizados para abordar la administración pública como son la parte política, la legal y la gerencial.

La política siempre ha estado unida a lo que es la administración pública, la parte legal, por supuesto no puede apartarse ya que existe una cantidad de normas administrativas que rigen el actuar del funcionario o empleado público, las cuales son de cumplimiento obligatorio y no se puede alegar ignorancia de las misma, la parte gerencial como elemento clave de dirección, es otro elemento que no puede apartarse de la administración pública.

### **2.1. La administración Pública y Gerencia Pública**

El término Gerencia es utilizado en la iniciativa privada y al dársele este nombre a algunos puestos en la administración pública, se pretende convertirla en una administración pública con gestión privada, la cual para muchos ha sido bastante difícil su asimilación, sin embargo, esta es una corriente que lo que ha pretendido es la modernización del Estado, en su parte burocrática. Esto se dio por el incremento de las quejas de los administrados sobre el quehacer de los servidores públicos, además surgió como propuesta para reducir el tamaño de las administraciones públicas, comenzando con políticas como de retiro voluntario, con lo que se perseguía la reducción del personal y la reducción del pasivo laboral de los empleados públicos, reduciendo las contrataciones de personal de carácter permanente; además como característica también conlleva a la privatización de algunos entes del Estado.

### **2.2. La Gestión Pública**

En el supuesto que un buen gobierno es aquel en el que el conjunto de redes de dependencias funciona bien, es decir con eficiencia, eficacia en la interacción con agentes externos e internos en la prestación de servicios que produce, en ese orden de ideas; el aparato público se encuentra con funciones delimitadas y claramente establecidas para cada una de las instituciones que conforman la administración pública. La coordinación entre las instituciones es elemental, es decir, se necesita coordinación entre el ente planificador de gobierno y todas las demás instituciones, entre el ente financiero y todas las demás.

Derivado de lo anterior, la gestión pública, es la acción gubernamental coordinada y regulada entre el Estado y sociedad para alcanzar los fines del Estado democrático y la construcción de una nación. La gestión pública implica deliberar, intercambiar, participar y corresponsabilizarse.

El fenómeno de la Nueva Gestión Pública, se inserta en un proceso global de transformación del Estado, se ha propagado a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan opuestos como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina. Puede considerarse a los Estados Unidos como uno de los países promotores del modelo de la nueva gerencia pública.

Los principios orientadores de la Nueva Gestión Pública gira en torno al supuesto que su ejercicio “conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos” (Pollit y Bouckaert, 2000).<sup>4</sup> La gestión pública busca maximizar los beneficios a la ciudadanía de manera eficaz, administrando los recursos públicos con el mayor rendimiento posible, eliminar las practicas burocráticas, gastar los recursos de acuerdo a proyectos bien diseñados sometidos a evaluación, potenciar los recursos humanos del aparato público introduciendo estímulos para su desarrollo y buen funcionamiento y logro de objetivos

### **2.3. La Gerencia Social**

Es otra tendencia de gestión de la administración pública que se basa en los criterios de la equidad, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad, que permite orientar la toma

---

<sup>4</sup> Peter Drucker, “Escritos fundamentales” .

de decisiones, las acciones a través de un estilo gerencial que persigue el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados.

Es un concepto en constante evolución. Sin trascender las diferencias de base debe compararse con la gerencia privada convencional pero con un elemento clave: la construcción de valor público. Esta situación vale para diferenciar lo que implica una gerencia social, ya que el fin a lograr o lo que se pretende alcanzar es el bien común a través de la prestación del servicio del servidor público. Dicho servicio cada vez debe ser más eficiente en su prestación.

#### **2.4. La Gerencia Pública**

El enfoque de la gerencia pública va orientado a concentrarse en el papel que desempeña el ejecutivo de alto nivel, sobre todo en el campo de la estrategia y la toma de decisiones políticas, es la acción ejecutiva que desarrolla el gobierno, busca combinar la gerencia con la política pública; va encaminado al tamaño, el costo y la eficacia del gobierno, ante el escepticismo acerca de la eficacia de los programas públicos.

La Administración Pública como base técnico-política en la cual cimientan su accionar los gobiernos democráticos mantiene implícitas una serie de características que desde sus inicios han sido materia de análisis para todos aquellos interesados en la mejora del aparato estatal.

La Gerencia Pública surge como corriente teórica y técnica que busca coadyuvar en dicha transformación, tomando en consideración el modelo de trabajo y procedimientos empleados en la administración privada.

Este es un nuevo enfoque de gestión pública que pretende superar la deficiencia de la administración pública tradicional, se orienta más por las estrategias que por los procesos. Como una corriente de administración pública, esta es una buena opción de hacer administración, sin embargo, existen momentos en los que no pueden cumplirse con la eficiencia que se pretende a través de la gerencia pública, ya que el mismo

gerente se encuentra con situaciones muy burocráticas que implican manejo de mucho papeleo y trámites, que no dejan que la gerencia cumpla con su verdadero objetivo.

Reitero, un elemento a considerar muy importante en este punto, es que esta tramitología y papeleo que se utiliza en la administración pública, en muchas ocasiones, si no en la mayoría, obedece a procedimientos legales previamente establecidos en las normas administrativas, las cuales para poder entrar en la era de la nueva gestión pública y gerencia pública, necesitan reformarse para adaptarla a los nuevos requerimientos administrativos dentro del nuevo rol del Estado.

En ese sentido, es considerable pensar que al entrar a una reforma del Estado, debe estar implícita las reformas legales tendentes a crear procedimientos ágiles y transparentes que modernicen la gestión pública, sin atentar contra aspectos legales constitucionales previamente establecidos.

## **2.5. La Gestión de Calidad**

Recientemente, la nueva gestión pública ha avanzado hacia la Gestión de Calidad, misma que se desarrolla con fundamento en la Carta Iberoamericana, cuya finalidad es:

- “a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de una función pública profesional y eficaz de función pública.
- b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.
- c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito” 5.

---

5 V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado

Para el texto de la carta Iberoamericana, la función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

Luego de hacer un análisis doctrinario del tema, se procede a analizar la parte administrativa de la gestión municipal, por lo que para el efecto, se estará a lo establecido en las teorías bajo los siguientes conceptos:

### **3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

**Gestión Municipal:** La gestión municipal implica el quehacer de la Corporación Municipal para logra el bienestar común de los vecinos. Esta gestión comprende desde el cumplimiento de sus funciones establecidas en la Constitución Política de la República, y el Código Municipal, hasta las acciones internas administrativas que implican procesos para el cumplimiento de solicitudes de los vecinos y rendición de cuentas.

**Poder local:** Constituye el ejercicio de la soberanía que ejerce la Corporación Municipal, representada por el Alcalde. Este poder, al igual que el poder otorgado al Presidente de la República, es emanado de la soberanía del pueblo al elegir a sus autoridades. Se define como “poder local”, debido a que el poder se ejerce en una circunscripción municipal sin traspasarse a otro municipio sino que solamente al municipio de donde fueron electos.

**Gobierno local y poder local:** El poder local, bajo la premisa indicada anteriormente, es ejercido por la Corporación Municipal la cual es representada por el Alcalde, quien también, en coordinación con la Corporación Municipal, ejercen el gobierno municipal, en ese sentido, el poder local se ejerce a través del gobierno local que constituye al Concejo municipal.

#### 4. EL MUNICIPIO

El municipio, por definición legal (artículos 7 y 8 del Código Municipal), consiste en la 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, cuya representación la ejerce el alcalde municipal, por delegación del Concejo Municipal. Los elementos básicos que componen el municipio son:

- a) La población. La población está constituida por todos los habitantes de la circunscripción municipal, a quienes el Código Municipal, denomina “vecinos”.
- b) El territorio. Constituye la forma de ordenamiento territorial en que se encuentra dividido el municipio. Es la circunscripción municipal la cual se encuentra dividida por límites que separan un municipio de otro.
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- d) La comunidad organizada. Que constituye en la integración de los vecinos en consejos comunitarios de desarrollo y consejos municipales de desarrollo, o en comités de vecinos, que con sus propuestas pueden iniciar peticiones para ser escuchadas.
- e) La capacidad económica. Consiste en la capacidad financiera que tienen los municipios para contraer derechos y obligaciones presupuestarias. En este ámbito es procedente analizar lo concerniente a la capacidad económica que pueden tener las municipalidades para poder endeudarse.
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar. El ordenamiento jurídico municipal lo constituye las normas especialmente, la Constitución Política de la República, Código Municipal, leyes aplicables, y ordenanzas municipales,

que le son aplicables; así mismo, es importante como elementos del municipio, el derecho consuetudinario de la localidad, ya que en algunas municipalidades existen las alcaldías indígenas, las cuales han cobrado legitimidad en sus actuaciones, en virtud que constituyen un derecho que se ha vuelto costumbre.

g) El patrimonio del municipio. El patrimonio del municipio como elemento del mismo, lo constituye los bienes y valores que constituyen la hacienda municipal. Entre estos: Los ejidos, las finanzas, tierras comunitarias, muebles e inmuebles propiedad de la municipalidad.

**4.1 Conceptualización:** El municipio es la persona jurídica de derecho público, constituida por una comunidad, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios recursos e intereses y que depende en mayor o menor grado de una entidad pública superior que es el gobierno central. Esta dependencia es de carácter financiero.

En cuanto al artículo 253 de la Constitución Política de la República, que invoca la autonomía municipal, esta se define que entre otras funciones, tiene la de elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender servicios públicos y de ordenamiento territorial; en ese sentido, no debe ser mal entendida como soberanía plena ya que los gobiernos de los municipios también deben cumplir con disposiciones legales y procedimentales que gobierno central establece para el manejo y uso de los recursos públicos. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal.

Los municipios por ende, gozan de competencias propias y atribuidas. Siendo las competencias propias, las que por ley les otorga la Constitución Política de la República y el Código Municipal. Las competencias atribuidas corresponden a las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio y se ejerce en términos de delegación o transferencias.

## 4.2. Definición de Autonomía

Para Efrén Córdova, *“La autonomía desde el punto de vista de su concepción es un concepto flexible e intangible cuyo valor empírico radica o depende de la necesidad práctica de proveer servicios y funciones a las gentes, la autonomía, no puede ser concebida como una realidad rígida, inflexible y absoluta, sino más bien como un área de inter-relación local nacional, orientada hacia el mejor y más eficiente servicio y bienestar del pueblo”* <sup>6</sup>

Derivado de lo que la misma Constitución y Código Municipal establecen como autonomía municipal, ésta se puede definir como la descentralización plena del gobierno central, que implica libertad para elegir autoridades, poder decidir en forma independiente del manejo de su gestión administrativa, disponer de sus finanzas, y disponer del cobro de tasas. Esto no implica apartarse de lo que las demás leyes tanto presupuestarias como del ordenamiento interno nacional, les establece.

En este sentido, la Honorable Corte de Constitucionalidad se pronunció de la siguiente manera: *“... es cierto que la Constitución (artículo 253) concede autonomía a los municipios de la República; es decir que les reconoce capacidad para elegir a sus autoridades y de ordenar, atendiendo al principio de descentralización que recoge en su artículo 224, parte importante de lo que son los asuntos públicos, pero eso, en manera alguna, significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal. Organización, las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales, como lo expresa el artículo 154 constitucional”* <sup>7</sup> (el subrayado es propio).

Que quiere decir lo expresado por la Corte, nada más y nada menos que si bien es cierto, los municipios gozan de autonomía, según las leyes, esta autonomía no es plena, ya que deben cumplir las normas ordinarias que les fueren aplicables, tales como la ley de la Contraloría General de Cuentas y sus normas de control interno; la

---

<sup>6</sup> Córdova Efrén. Curso de Gobierno Municipal.

<sup>7</sup> Expediente No. 183-97, página 25, de la sentencia 20-05-98, Corte de Constitucionalidad

Ley de Acceso a la Información Pública; la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento; la ley de Presupuesto, emitida para el ejercicio fiscal que corresponde, las normativas que emita el órgano de planificación del Estado; así como, debe tomar en consideración las políticas que el Estado en materia de Cooperación Internacional atiende, esto de conformidad con lo que establece el artículo 134 de la Constitución Política de la República, ya relacionada, la cual preceptúa que la autonomía que se otorga a toda institución, no solo a los municipios, no es plena, ya que la misma norma es clara al indicar que todo ente autónomo actúa por delegación del Estado y en aras de esa delegación no está totalmente en libertad de accionar, ya que se puede establecer que este accionar depende tanto de las políticas generales de gobierno, como de normas de cumplimiento general.

En el apartado de “Guía legal para Aplicarse en la Gestión Municipal”, se realiza un detalle de las normas de aplicación a toda institución autónoma principalmente, a los municipios.

#### **4.3. Clases de autonomía**

Después de lo que se ha analizado, particularmente, me permito clasificar a la autonomía como:

**Autonomía plena:** Es la que obtienen los municipios de los Estados federados que no dependen de un poder central, ni política ni financieramente.

**Autonomía política:** Es la que se otorga al momento que la institución tiene la facultad de elegir sus propias autoridades y de sus propias normas.

**Autonomía financiera:** Consiste en la autonomía total del poder central, el ente autónomo no depende financieramente del gobierno central.

**Autonomía relativa:** Es el que se enmarca en la autonomía que vive nuestro sistema municipal, en virtud de la dependencia presupuestaria.

Partiendo de las definiciones anteriores, se puede establecer que los municipios carecen de una autonomía plena, ya que si bien es cierto, tiene facultad de elegir sus propias autoridades y elaborar sus propios reglamentos; también lo es que no tienen

independencia financiera, siendo que su presupuesto, depende en gran parte del aporte presupuestario que el gobierno les otorga, (situado constitucional para las municipalidades, impuesto del 1% IVA paz a Consejos de Desarrollo, del cual de alguna manera beneficia a las municipalidades, impuesto de circulación de vehículos, ingresos que derivan de FONPETROL), lo que los hace estar sujetos a disposiciones legales aplicables al manejo de fondos públicos y las hace dependientes financieramente del poder central.

Siempre aunado a la autonomía y para encontrar una mejor diferencia, se analiza lo que es el centralismo y descentralización, desconcentración y autarquía, ya que son status que de alguna manera se relacionan con el tema de autonomía.

#### **4.4. Centralismo**

Se denomina centralismo a toda gestión que baja de la cúpula hacia lo local, con dependencia de la primera; son denominadas centralizadas las instituciones que dependen financieramente del Ejecutivo, tienen limitado el poder decisión, se encuentran sin facultad para nombrar autoridades, y se encuentran sujetas a disposiciones del poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista de gobierno, el centralismo deviene de la forma centralizada o acaparadora de gobernar; es decir, un gobierno que actúa de arriba hacia abajo, sin delegación de poder.

En la actualidad en la gestión pública contemporánea, ésta forma de gobierno, se queda un poco atrás, debido a que la tendencia modernista va encaminada hacia la gestión descentralizada. En Guatemala, se han hecho intentos de descentralización, lo que quedó plasmado en el Decreto 14-2002, Ley General de Descentralización del Congreso de la República, que ha sido nula, su aplicación, ya que no se dan los elementos necesarios para que las municipalidades puedan optar a la descentralización. Estos, pues, son elementos de análisis, del porqué habiendo una política de descentralización basada en la Ley en referencia, no se ha podido

implementar dado que las mismas municipalidades no han logrado llenar requisitos o no se consideran con la capacidad para poder realizar una gestión descentralizada.

Para Efrén Córdova, por centralización cabe entender *“la concentración de la potestad pública en manos de la administración central del Estado, comprendiéndose en ella, las siguiente atribuciones: a) la facultad de nombrar a los agentes de las unidades políticas locales quienes actuarían solo por delegación; b) la de reservarse el poder de decisión en asuntos que afectan específicamente a éstas; c) la de intervenir a discreción en su funcionamiento y d) determinar en cuanto concierne a su régimen económico desde la asignación de recursos hasta la administración de su presupuesto”*.<sup>8</sup>

#### **4.5. Descentralización**

Legalmente, el artículo 2 de la Ley General de Descentralización define la descentralización 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 políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la administración pública”*<sup>9</sup>

La descentralización en Guatemala, se considera lejana de poderse optar, por los argumentos expuestos. Estos elementos también constituyen base para poder confirmar el porqué las municipalidades no pueden considerarse como autónomos en forma plena.

Actualmente, existe la política general de descentralización la cual no logró concretarse, misma que se encuentra basada en la referida Ley General de Descentralización.

---

<sup>8</sup> Córdova Efrén. Curso de Gobierno Municipal.

<sup>9</sup> Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, del Congreso de la República.

Para conocer el porqué de la inaplicabilidad de esta política tendría que efectuarse una evaluación y establecer los indicadores que no se han cumplido, esto con el objeto de conocer los motivos por los que la misma, no fue operativa.

Rocael Cardona, establece cuatro problemas que afronta la descentralización: “**a)** *Renuencia del Estado para poder otorgar poder de decisión a los municipios, obligándolos a depender de políticas nacionales en asuntos que conciernen directamente a la esfera local, b)* *la insuficiente autonomía financiera que hace que los municipios dependan del Estado para la obtención de sus recursos económicos, c)* *la débil autonomía política que limita la representación de los intereses de los ciudadanos en el gobierno del municipio y en la gestión de las políticas municipales, d)* *la falta de personal suficiente capacitado en la administración municipal, para asumir sus propias funciones y las que delega el gobierno central*”<sup>10</sup>. Particularmente, agregaría que además de estas está también la falta de poder para cobrar sus propios arbitrios municipales, lo cual les hace imposible lograr una buena recaudación tributaria, lo que influye en la falta de un Código Tributario Municipal, el cual vendría a ser de mucho beneficio para el municipio; además existe también un grado de capacidad o desconocimiento de las Corporaciones Municipales sobre la descentralización de procesos en general, lo cual también limita el avance de la descentralización.

Córdova Efrén, indica que “*La descentralización por su parte entrañaría distribución entre el nivel estatal y el local no solo de la gestión administrativa sino también del atributo del poder de forma tal que: a) los agentes locales fueran ya de elección popular; b) exista poder de decisión propio para ciertos asuntos de naturaleza local; c) puedan administrarse las finanzas aunque no fijarse libremente sus fuentes de ingreso; y d) se advierta más que una intervención del poder central una fiscalización sobre los actos del ente municipal.*”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Recinos Cardona, Rocael. Descentralización y autonomía municipal en Centroamérica Y República Dominicana: Situación y Perspectivas hacia el Siglo XXI, pág. 9

<sup>11</sup> Córdova Efrén. Curso de Gobierno Municipal. Pág. 6

Para Amílcar Burgos, en su obra *Descentralización: Propuesta de Temas para el Debate*, “conviene examinar algunas dimensiones de la descentralización la misma tiene una **dimensión política** cuando implica un problema de estructura del Estado, que alude a la forma en que se distribuye el poder entre diferentes organismos, órganos y niveles de gobierno; este proceso de descentralización territorial, está íntimamente ligado al régimen democrático pues es impensable que en un régimen autoritario funcionen municipios autónomos regidos por fuerzas políticas distintas a la que ejerce el gobierno central. **La dimensión administrativa,** responde a una lógica costo beneficio que persigue que por la especialización de las instituciones, se logre maximizar la utilización de los recursos públicos y consecuentemente, la mejora de los servicios básicos. **La dimensión financiera,** hace referencia al traslado de competencias tributarias como de gasto público, esto último supone la formulación descentralizada del presupuesto y la **dimensión social,** que alude a la transferencia de la administración de servicios públicos a instituciones comunitarias u organizaciones de vecinos; en todo caso, se trata de la participación de la sociedad civil en el universo de lo público” 12.

#### **4.6. La Autarquía**

Córdova Efrén en su obra establece que “con respecto a la autarquía y autonomía, las ambigüedades semánticas son ciertamente mayores. Comúnmente se estima que la primera tiene una especial connotación económica y que debería caracterizarse como la capacidad de bastarse a sí mismo la cual vendría a ser como el presupuesto de una completa autodeterminación; en cambio la autonomía, se le enfoca desde el ángulo visual de la política y se le conceptúa como facultad de regirse por sí mismo, prescindiendo de cualquier gobernación extraña.” 13

La autarquía, es una autosuficiencia económica; mientras que la autonomía es un concepto de mayor amplitud que abarca otros aspectos.

---

12 Burgos Amílcar, *Descentralización Propuesta de Temas para el Debate*.

13 Córdova Efrén, *Curso de Gobierno Municipal*, pág. 94

#### **4.7. Competencias Propias y Atribuidas por delegación.**

Otra figura jurídica que aplica al actuar de las municipalidades y que de alguna manera influye un tanto en el tema de la autonomía municipal, lo constituyen las atribuciones Propias y por delegación. Las primeras son las competencias inherentes a la autonomía municipal; y las segundas consisten en la delegación que el gobierno central efectúa mediante convenios.

El Código Municipal (artículo 6), hace una distinción entre las competencias por atribuidas o por delegación. En este sentido, la competencia atribuidas, es la manera que el gobierno central delega ciertas atribuciones a las municipalidades, las cuales siempre se enmarcan dentro del actuar del municipio pero en cumplimiento de las normativas. Esto no implica afectación a la autonomía municipal.

#### **4.8 Alcances de la autonomía otorgada a los municipios.**

Partiendo del análisis anterior, la autonomía otorgada a los municipios tiene límites, los cuales consisten en el cumplimiento tanto de lo que les permite la Constitución Política de la República, como lo que para el efecto establece el Código Municipal, sin apartarse del cumplimiento de normas ordinarias; en ese sentido, se interpreta que la autonomía otorgada a los municipios no es una autonomía plena, sino que relativa, ya que dependen financieramente y legalmente de las disposiciones de la administración central.

En ese mismo orden de ideas, las Corporaciones Municipales investidas de la autonomía que la Constitución otorga al Municipio, desde el momento que su presupuesto depende de las asignaciones que le otorga el gobierno central, deben estar sujetas a las distintas normativas aplicables a disposiciones presupuestarias, tales como la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, en lo que les aplique, cumplimiento de normativa interna de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, Leyes tributarias en lo que les aplique, tales como pago del Impuesto del IVA, pago del Impuesto de Timbres, Ley de Acceso a la Información Pública, deben sujetarse a las políticas en materia de cooperación internacional establezca el Organismo Ejecutivo,

así mismo, a las políticas y disposiciones que se coordinen a través del órgano de planificación del Estado.

En un siguiente apartado de este informe se procederá a analizar lo referente a una de las leyes de mayor incidencia en el actuar municipal, como lo es la Ley de Acceso a la Información Pública, por considerarse una ley de reciente aplicación y por constituirse también, en una ley que por su naturaleza contiene implicaciones tanto nacionales como internacionales, por ser Guatemala parte de las convenciones internacionales contra la corrupción.

## CAPÍTULO III

### CONTEXTO HISTÓRICO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN GUATEMALA

#### 1. Antecedentes generales

En Guatemala, tal y como se establece más adelante en la narrativa constitucional del legado de la autonomía municipal, desde el año de 1921, se gestó legalmente por primera vez el tema de la autonomía.

Como parte del colonialismo que estuvo sujeto el país, este tema de la autonomía, no fue de mucha importancia, ya que la dependencia del Estado, aunque ya Guatemala, era un país independiente, ha sido difícil de sacar de raíz el centralismo, ya que siempre se ha estado sujeto a una dependencia colonial, de la cual el país siempre se ha sentido parte. Esto también se confirma con la dependencia que se quiso gestar con la anexión a México y más recientemente, la dependencia que se mantienen con los países desarrollados. Es por eso, que a pesar que la independencia de España fue en el año 1821, fueron 100 años más tarde que se optó por colocar un artículo en la constitución de 1921, referente a la autonomía municipal.

Es así como a continuación se realiza una descripción legal de cómo la autonomía municipal, se vino gestando durante las distintas Constituciones que la República de Guatemala ha tenido hasta llegar a la actual.

#### 2. Antecedentes Legales

En Guatemala independiente, la autonomía municipal tiene una historia que se remonta al año 1921 cuando aparece por primera vez, con el siguiente texto:

1. “Artículo 177. El Municipio es autónomo y será representado por Municipalidades electas directamente por el pueblo”;<sup>14</sup>

Posteriormente, este texto constitucional tuvo las siguientes versiones:

---

<sup>14</sup> Constitución Política de la República de Centroamérica, Decretada el 9 de septiembre de 1921

2. Constitución del año 1935 reformas a la constitución decretadas y vigentes hasta el 28 de noviembre de 1944, eliminó el texto de la autonomía municipal, esto de conformidad con los artículos del 94 al 98, en donde se establece que el intendente municipal era nombrado por el Ejecutivo y el Ejecutivo establecía los arbitrios de cada municipio.
3. La Constitución del año 1945 establecía: “artículo 201. Los municipios se rigen por corporaciones municipales autónomas que presiden uno o varios alcaldes. Tanto las corporaciones como los alcaldes, son electos en forma directa y popular”<sup>15</sup>.

En este caso la autonomía aplicaba a las corporaciones municipales, no al municipio en sí.

En esta Constitución se gestó el marco de una nación transformada en el ámbito social y jurídico, que coadyuvaron a impulsar condiciones democráticas para el país.

Elementos importantes de esta época:

1. Independencia de los tres poderes del Estado
  2. La alternabilidad del poder
  3. La prohibición de reelección de la presidencia
  4. Reconocimiento del derecho de rebelión
  5. Reorganización apoliticidad y nuevas funciones del ejército
  6. La autonomía municipal y universitaria
  7. Reformas a leyes bancarias
  8. Creación del IGSS
  9. Normativas civiles importantes
4. La Constitución del año 1956 establecía: “Artículo 230. Para el gobierno de los municipios, se estatuye un régimen autónomo que comprende: la facultad de disponer de sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales.”<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, año de 1945

<sup>16</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, año de 1956

5. La Constitución del año de 1965 establecía: “artículo 233. Para el gobierno de los municipios se estatuye un régimen autónomo que comprende la facultad de disponer de sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y atención administrativa de los servicios públicos locales”.<sup>17</sup>
6. Así mismo, por parte de la actual Constitución Política, (1985) el artículo 253 establece: “artículo 253. Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades, b) obtener y disponer de sus recursos y c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes, emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”.<sup>18</sup>

De lo anterior se puede establecer que la autonomía municipal constitucional se ha otorgado desde el año 1921, y se ha conservado a través de los años, situación que beneficia la gobernabilidad y democracia del país; sin embargo, se considera que la referida autonomía adolece de falta de certeza para aplicarla, ya que no se cuenta con claridad en su concepción y aplicación.

Partiendo de lo anterior, se colige que en Guatemala la autonomía tiene las siguientes características:

1. Es de orden eminentemente constitucional
2. Puede abarcar el aspecto político, administrativo y económico
3. No existe una autonomía plena, sino relativa
4. Debe darse dentro del marco de una descentralización plena
5. Se inicia desde los años de 1921 y ha perdurado en el tiempo

---

<sup>17</sup> Constitución Política de la República de Guatemala del año de 1965

<sup>18</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, año de 1985

En este contexto vale la pena analizar el paso de la autonomía municipal que se desarrolló en la época de la transición de la revolución de 1944 y 1954.

En 1945, la autonomía se instituyó para la corporación municipal, mientras que en la constitución del 54, esta autonomía fue para el municipio, tal como se conserva en nuestros días. En esta época hubo varios avances en el desarrollo del país, lo que vino a repercutir en las disponibilidades de la descentralización de recursos municipales.

De lo anterior, me permito adjuntar el siguiente cuadro con una sinopsis del desarrollo de las etapas del proceso político en Guatemala, que condicionaron fundamentalmente la descentralización y la autonomía municipal con forme las distintas Constituciones la han plasmado:

Cuadro 2

**ACONTECIMIENTOS FUNDAMENTALES QUE INFLUYERON EN LA AUTONOMÍA MUNICIPAL**

<b>ETAPAS</b>	<b>ACONTECIMIENTOS</b>
1944-1945	Institución del principio de autonomía municipal y el principio de descentralización del Estado.
1945-1974	Los municipios se rigen por corporaciones municipales autónomas que preside el alcalde.
1974	Descomunales fraude electoral que vulneró la autonomía municipal y deslegitimó el proceso electoral en su conjunto. Muchos dirigentes municipales optaron por involucrarse en la lucha armada.
1954-1963	Intensa crisis política, retroceso jurídico de la autonomía municipal
1963-1966	Golpe de estado, diseño e institucionalización del poder anticomunista, contrainsurgente, el cual se prolongó hasta el 23 de marzo de 1982.
1974-1982	Período de fraudes electorales

1977-1981	Ascenso del movimiento guerrillero en áreas rurales
1977-1981	Derrota militar y política del movimiento guerrillero
1977-1982	Terrorismo de Estado urbano y rural
1981-1983	Política de tierra arrasada en áreas rurales, principalmente comunidades indígenas
1982-1985	Gobiernos militares, reconstrucción institucionalidad electoral, institucionalización del poder contrainsurgente.
1986	Vigencia constitucional del aporte del 8% a las municipalidades del Estado.
1986	Asume primer gobierno constitucional civil, bajo la modalidad democrática
1982-1996	Militarización de hecho de la mayoría de las comunidades rurales
Mayo de 1993	Golpe de Estado propiciado por el presidente civil Jorge Serrano
Junio de 1993	Restauración del orden constitucional...
1994	Reforma constitucional, aumento del 10% del aporte a las municipalidades y se realizan otros cambios que afectan a las municipalidades.
1987-1990	Primera etapa de las negociaciones de paz
1991-1993	Segunda etapa de las negociaciones de paz
1994-1996	Tercera etapa de las negociaciones de paz
Enero 1997 Enero de 2000	Primera etapa (decisiva) del documento de acuerdos de paz, con implicaciones fundamentales para la desmilitarización de los municipios y restauración y desarrollo de la democracia representativa pluralista.

**Fuente: Rocael Cardona Recinos, Descentralización y autonomía municipal en Centroamérica Y República Dominicana: Situación y Perspectivas hacia el Siglo XXI, pág. 52**

Para argumentar sobre el cuadro anterior, a partir del año 2002, también se dieron cambios estructurales de peso para la democracia y la descentralización, tal y como se señala a continuación:

Cuadro 3

**ACONTECIMIENTOS FUNDAMENTALES ACTUALES QUE INFLUYEN EN LA  
AUTONOMÍA MUNICIPAL**

ETAPAS	ACONTECIMIENTOS
2002	Promulgación de la trilogía de leyes: Código Municipal, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Ley General de Descentralización
2000-2009	Negociaciones de pactos fiscales, negociación de políticas públicas de desarrollo, implementación de los fondos sociales para gestión de infraestructura
21 abril 2009	Entra en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual gestó una nueva época democrática y transparente para el país en general.
2009-2011	Crisis financiera del país, que afecta todos los sectores, especialmente influye en el desarrollo de los municipios (reducciones presupuestarias)

**Fuente:**  
**Investigación Propia**  
**Maestría en Administración Tributaria Cohorte 10**

Durante los años de 2002, Guatemala tuvo un avance significativo en el tema de descentralización y democracia, en virtud de la promulgación de la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo y la Ley General de Descentralización, lo que propició la gestación de una cultura de participación donde las comunidades tienen la oportunidad de ser parte de las decisiones gubernamentales.

Ya en el año 2009, en el tema anticorrupción también se dio un salto significativo, ya que con la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, se abre la puerta a una democracia con mayor fuerza, esto trajo al país ganar un escalón en el tema de transparencia a nivel internacional.

Sin embargo, pese a la divulgación y las capacitaciones que se llevaron a cabo a nivel de gobierno, siempre existen instituciones que todavía incumplen la ley, tal es el caso de las municipalidades; que según el informe de la Procuraduría de los Derechos Humanos, son las instituciones de mayor incumplimiento.

## **RELACIÓN DEL APORTE CONSTITUCIONAL MUNICIPAL, CON LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.**

Durante la vigencia de la Constitución de 1985, se creó el sistema de consejos de desarrollo, y se incrementó el situado constitucional que consiste en el aporte a las municipalidades que anteriormente era del 8% y se elevó al 10%.

Es importante analizar el fondo de este aporte, ya que el mismo, constituye un fondo público que por la misma Constitución es aportado a cada municipalidad en un porcentaje del 10% del total del presupuesto de ingresos de cada ejercicio fiscal.

La Constitución en su artículo 257, establece el destino de esos recursos, el 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes, y el 10% restante, para gastos de funcionamiento.

Al hacer un análisis del artículo antes referido, en su aplicación, a pesar de ser un artículo constitucional, el mismo no se cumple siendo que los porcentajes de aplicación se encuentran muy lejos de ser cumplidos, ya que el destino de los fondos del situado constitucional son utilizados para cubrir el gasto de funcionamiento. Esta situación también confirma la hipótesis del presente estudio, siendo que se tipifica un incumplimiento de la norma por parte de las corporaciones municipales.

Analizando desde otra perspectiva: El situado constitucional es una muestra de la dependencia que existe entre las municipalidades y el Organismo Ejecutivo; ya que desde todo punto de vista, sin este aporte muchas municipalidades no podrían

funcionar y una muestra de esto, es que al sufrir atrasos en la entrega del referido aporte, las municipalidades se ven en aprietos económicos, tanto en el pago de sus empleados como en el pago de las obras, esto porque existe una dependencia en un altísimo porcentaje del mismo.

Este aporte constitucional, en muchas ocasiones antes de ser distribuido a las municipalidades es comprometido legalmente ante el INFOM, para lograr créditos, esto bajo la presunción que se les entregará en igual proporción durante todo el año; sin embargo, estos aportes se encuentran sujetos los ingresos tributarios que el Estado recaude, situación que en la mayor parte de veces, es desconocida por los Alcaldes, y reclaman lo que se les otorgue lo que se les ha venido erogando durante el año, situación que sufren al final del ejercicio fiscal cuando el Ministerio de Finanzas decide la cantidad que les corresponde.

En este caso, los Alcaldes incurren en abuso de poder al comprometer las finanzas municipales sin un respaldo presupuestario, pues el aporte del situado constitucional no es un ingreso municipal de igual cantidad todos los meses.

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO EN TORNO A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN GUATEMALA

#### 1. LEYES ADMINISTRATIVAS

Según texto consultado “Bonnin desarrolló un sistema razonado de la administración pública. Por principio, indica, las leyes administrativas son diversas a otras leyes que emanan del derecho público, refieren una esfera de civilidad específica junto con las franquicias ciudadanas, los derechos individuales y el estado civil de las personas. Estas leyes entrañan un orden cívico brotado con las nuevas libertades, un derecho vinculatorio por el cual el hombre-individuo se relaciona con el hombre-comunidad, dentro de un espacio público cuya finalidad es la conservación de la sociedad”. Omar Guerrero<sup>19</sup>.

Por leyes administrativas se entiende a las normas que arreglan, modifican y aseguran los derechos naturales del hombre, en sus aplicaciones a las cosas de interés común.

Las municipalidades, como todo ente público y prestador de servicios enfocados al bien común, se encuentran sujetas al sometimiento de las leyes ordinarias que son de aplicación general, entiéndase las siguientes sin considerarse como únicas:

- a) Constitución Política de la República
- b) Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento
- c) Ley y normativas de la Contraloría General de Cuentas
- d) Ley del Presupuesto para el ejercicio fiscal del año que rige
- e) Ley de los Consejos de Desarrollo y su Reglamento
- f) Ley General de Descentralización y su Reglamento
- g) Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos
- h) Leyes de orden tributario
- i) Ley Contra la Corrupción

---

<sup>19</sup> Guerrero Omar. Teoría Administrativa del Estado, Página 481

- j) Leyes del orden común sin ser limitativo: Código Penal, Procesal Penal, Código Civil, Procesal Civil, Ley de Minería, etc.
- k) Convenios internacionales de los cuales Guatemala es parte.
- l) Y en forma específica, como su norma fundamental, el Código Municipal

Para una mejor comprensión, se procederá a realizar el análisis de las normas de mayor aplicación, pero que reitero, no son las únicas:

### **1.1 Constitución Política de la República**

“Artículo 134. Descentralización y Autonomía: El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado.

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

- a) .. b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado. c) .....
- d) .... e) .. f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo”<sup>20</sup>.

El artículo 134 constitucional, establece como requisitos mínimos para la entidades autónomas y descentralizadas, algunos que sin ser ingerente en el quehacer municipal, les traza por lo menos algunas situaciones en las que como entes autónomos y descentralizados deben acatar; mismos que para los fines de esta investigación se analizarán los incisos b) y f) del referido artículo:

b) establece que los entes autónomo deben mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado (SEGEPLAN); y el f) establece que en toda actividad de carácter internacional deben sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo.

**Análisis:** Desde el punto de vista legal, al interpretar el artículo se desprende que las instituciones autónomas y descentralizadas, deben ceñirse y mantener coordinación con el órgano de planificación del Estado, en ese sentido, al indicarse que deben coordinarse, implica que para actuar en su quehacer de gestión presupuestaria,

---

<sup>20</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, año de 1985

coordinarán su planificación con las directrices del órgano de planificación, lo que implica sujetarse a normativas del Ejecutivo para el orden de la planificación. De la misma manera, al indicar la Constitución que deben sujetarse a la política del organismo ejecutivo, en el ámbito de toda actividad de carácter internacional; implica que la gestión de la cooperación internacional, efectuada por las municipalidades, debe sujetarse a la política de gobierno; lo que implica no realizar las gestiones en forma aislada sino que en coordinación con el Organismo Ejecutivo.

#### **“Artículo 253. Autonomía Municipal.**

Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades;
- b) Obtener y disponer de sus recursos; y
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.”

21

**Análisis:** El presente artículo constitucional declara la autonomía a los municipios; entiéndase que la autonomía es del municipio en sí, y no de la corporación municipal ni del Alcalde; e indica que entre las funciones como ente autónomo le corresponde: Elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos. En ese marco de ideas, desde el momento en que las instituciones autónomas reciben fondos públicos, deben sujetarse a las disposiciones legales presupuestarias que rigen el presupuesto anual, por lo que bajo ninguna perspectiva, pueden usar los recursos públicos a su consideración, sin tomar en cuenta las disposiciones especiales que rigen el presupuesto. En ese mismo sentido, también la

---

21 Constitución Política de la República de Guatemala, año 1985

ley de presupuesto tiene disposiciones especiales para lo concerniente a las entidades autónomas y descentralizadas lo cual no las desliga completamente de cumplimiento de la norma.

**“Artículo 255. Recursos económicos del municipio.**

Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios.

La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios” .22

**Análisis:** Este artículo viene a recalcar el imperativo legal que la misma Constitución señala a los municipios que para realizar la captación de recursos deben sujetarse al principio de legalidad que le da competencias al Congreso de la República, mismas que son limitaciones a la autonomía municipal.

**“Artículo 257. Asignación para las Municipalidades.**

El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.

Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos” 23.

---

22 Ob. cit

23 Ob. cit

**Análisis:** El presente artículo establece el porcentaje constitucional que deben trasladarse a las municipalidades, el cual consiste en el 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado: Este como ya se analizó al hacer referencia a las clases de autonomía, viene a confirmar la dependencia financiera a la que se encuentran sujetos los municipios; siendo este una de las transferencias que el Estado otorga, ya que las otras corresponde a los porcentajes que por ley aplica en el impuesto al Valor Agregado, impuesto de Circulación de Vehículos, y lo relativo al combustible; esto denota que no puede establecerse una autonomía plena en las municipalidades, en virtud que desde el momento en que el Estado les traslada fondos públicos, estas no dejan la tutela del mismo, situación que las obliga a sujetarse a las disposiciones del Ejecutivo en el ámbito presupuestario y por ende, en el ámbito de planificación y programación financiera.

## **1.2 Código Municipal**

Se hace un referente a la normativa municipal, con el objeto de establecer el normal funcionamiento de las municipalidades y de las Corporaciones Municipales; esta pues, es el la Ley fundamental de los municipios, ya que rige la organización municipal y las competencias del mismo.

### **“Artículo 3. Autonomía.**

En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que

corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contratar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.”<sup>24</sup>

**Análisis:** Este artículo claramente establece la competencia del municipio en el ámbito del ejercicio de la autonomía, e indica que para cumplir con sus fines debe coordinar sus políticas con las políticas generales del Estado, y con la política especial del ramo a la que corresponda. Qué se pretende decir con esto? que las corporaciones municipales deben hacer valer esta disposición y no pueden actuar al margen de la leyes de la materia que les aplique, ya que su autonomía no implica el incumplimiento de leyes y el aislarse de los procesos que como política haya trazado el Estado para el funcionamiento del aparato público. La municipalidad, como ente administrativo, también debe hacer gestión pública, y también debe proveer de servicios a sus vecinos, por lo que debe procurar la eficiencia en sus atribuciones.

#### **“Artículo 6. Competencias propias y atribuidas.**

Las competencias de los municipios son:

- a) Propias y
- b) Atribuidas por delegación.

Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios. Las competencias atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto organización de los servicios del municipio, establecidos en ese Código.” <sup>25</sup>

**Análisis:** Este artículo nuevamente reafirma el hecho que las mismas municipalidades no gozan de una autonomía plena, ya que actúan bajo competencias atribuidas por delegación del Estado. Sus competencias propias corresponden a las indicadas en la

---

<sup>24</sup> Código Municipal, Decreto del Congreso de la República No. 12-2002 y sus reformas

<sup>25</sup> Ob. Cit

Constitución y el Código Municipal, que en ningún momento hacen referencia a incumplimiento de normas de observancia general y al manejo de fondos públicos sin control y sin normas.

**“Artículo 7. El municipio en el sistema jurídico.**

El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este Código.” 26

**Análisis:** El presente artículo reafirma la autonomía del municipio en sí y concuerda con la descripción constitucional.

**“Artículo 9. Del Concejo y gobierno municipal.**

El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.” 27

**Análisis:** El presente artículo establece la potestad del Concejo Municipal de ejercer en nombre del municipio, su autonomía, no establece que la autonomía es del Concejo, este solo es el que la hace cumplir.

---

26 Ob. Cit.

27 Ob. Cit

### **“Artículo 35. Atribuciones generales del Concejo Municipal.**

Son atribuciones del Concejo Municipal:

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

tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios, así como la administración de cualquier registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley;

k) Autorizar el proceso de desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión de la administración municipal;

l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo;

m) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres;

n) La fijación de rentas de los bienes municipales, sean éstos de uso común o no, la de tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, contribuciones por mejoras o aportes compensatorios de los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano y rural. En el caso de aprovechamiento privativo de bienes municipales de uso común, la modalidad podrá ser a título de renta, servidumbre de paso o usufructo oneroso;

o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrio al Organismo Ejecutivo, quien trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República;

p) La fijación de sueldo y gastos de representación del alcalde; las dietas por asistencia a sesiones del Concejo Municipal; y, cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares;

q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones;

- r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio;
- s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia;
- t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales;
- u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde;
- v) La creación del cuerpo de policía municipal;
- w) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala;
- x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;
- y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio;
- z) Emitir el dictamen favorable para la autorización de establecimientos que por su naturaleza estén abiertos al público, sin el cual ninguna autoridad podrá emitir la licencia respectiva;
- a) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio; y,

bb) La discusión, aprobación, control de ejecución y evaluación de las políticas municipales de desarrollo de la juventud.” 28

**Análisis:** Dentro de las funciones del Concejo Municipal, claramente se establece un funcionamiento de pura gestión administrativa, y de toma de decisiones, que no implican actuar al margen de las disposiciones legales.

### **1.3 . Ley Orgánica del Presupuesto**

**“Artículo 46 de la Ley Orgánica del Presupuesto.**

**Metodología Presupuestaria:** Sin perjuicio de la autonomía que la Constitución Política de la República, otorga a las municipalidades y en virtud a que éstas actúan por delegación del Estado, su presupuesto anual de ingresos y egresos deberá adecuarse a la metodología presupuestaria que adopte el sector público. Para el efecto, el Ministerio de Finanzas Públicas proporcionará la asistencia técnica correspondiente”29.

**Análisis:** La anterior norma presupuestaria, establece la obligación a las entidades autónomas, que al actuar por delegación del Estado, deben adecuarse presupuestariamente, a la metodología que adopte el sector público. Que quiere decir esto, que las municipalidades deben regirse por las normativas que el ente rector en el tema de las finanzas, emita en el manejo presupuestario, por ende, el manejo del presupuesto, no es en forma arbitraria, sino que debe estarse a un ordenamiento que el mismo sector público debe acatar.

### **1.4. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

La ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es de aplicación en su totalidad a los municipios, ya que estos son autores importantes dentro del objeto de la misma, por

---

28 Ob. Cit.

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

lo que tanto, la ley como el reglamento, deben ser de observancia general para las Corporaciones Municipales.

Dentro del análisis legal, se considera de interés, lo que compete a la Ley de Acceso a la Información Pública, por lo que se procederá de la siguiente manera:

### **1.5 Ley de Acceso a la Información Pública.**

**“Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto:

1. Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley;
2. Garantizar a toda persona individual el derecho a conocer y proteger los datos personales de lo que de ella conste en archivos estatales, así como de las actualizaciones de los mismos;
3. Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública;
4. Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley;
5. Establecer, a manera de excepción y de manera limitativa, los supuestos en que se restrinja el acceso a la información pública;
6. Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública;

Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública” 30.

---

30 Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República.

## **“Artículo 2. Naturaleza.**

La presente ley es de orden público, de interés nacional y utilidad social; establece las normas y los procedimientos para garantizar a toda persona, natural o jurídica, el acceso a la información o actos de la administración pública que se encuentre en los archivos, fichas, registros, base, banco o cualquier otra forma de almacenamiento de datos que se encuentren en los organismos del Estado, municipalidades, instituciones autónomas y descentralizadas y las entidades privadas que perciban, inviertan o administren fondos públicos, incluyendo fideicomisos constituidos con fondos públicos, obras o servicios públicos sujetos a concesión o administración”<sup>31</sup>.

Al analizar la naturaleza jurídica de la ley, para determinar cual es el ámbito de aplicación, la naturaleza de la misma es de orden público, de interés nacional y utilidad social y establece las normas y procedimientos para garantizar a toda persona natural o jurídica el acceso a la información pública que se encuentre en archivos o expedientes que se encuentren en los organismos del Estado, municipalidades, instituciones autónomas y descentralizadas y entidades privadas que perciban, invierten o administren fondos públicos.

De la regulación anterior, se colige la imperatividad de la referida Ley, al indicar su naturaleza jurídica, es decir, que es de alcance general, por lo que no se puede obviar su aplicación.

Un elemento importante a señalar en esta ley, es su aplicación desde el ámbito de los derechos humanos, ya que el acceso a la información pública es considerado como un derecho de las personas, por lo esto denota la connotación que tiene.

Esta ley tiene su fundamento en la misma Constitución Política de la República, así como en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, de los cuales Guatemala, es parte.

---

31 Ob. Cit.

A efecto de ilustración se trae a colación las notas de prensa, donde se evidencia, la forma en que los Alcaldes han evadido la observancia de esta Ley, tal es el caso de:

1. Nota del periódico Prensa Libre la que titulan “Alcaldes no entregan informes” haciendo referencia el contexto a alcaldes de 81 municipios se niegan a entregar información al Tribunal Supremo Electoral. Esta nota es de fecha 21 de julio de 2011.

2. Nota del periódico Prensa Libre, sin fecha, donde se publica la nota que “alcalde se niega a dar informe (Tonicapán). Esto hace referencia a la solicitud de alcaldes auxiliares para que el Jefe Edil rinda informe a la población.

3. Nota del periódico Prensa Libre de fecha 8 de septiembre de 2011, mediante la cual se informa que al alcalde de Guastatoya, El Progreso, los vecinos le exigen que rinda cuentas y que explique en qué ha utilizado los fondos del Situado Constitucional, e indica que los vecinos solicitaron la información a la oficina de acceso a la información pública el cual se les negó.

4. Nota de Prensa Libre de fecha 2 de febrero del año 2012, donde se indica que las Comunas incumplen ley.

5. Nota de Prensa Libre de fecha 24 de julio de 2012, donde la Municipalidad de Cuilapa, niega acceso a la información.

Estas notas periodísticas vienen a confirmar lo expuesto en el presente trabajo y se adjuntan al mismo, como reflexión sobre el tema.

## **CAPÍTULO V**

### **ANÁLISIS DE RESULTADOS**

En este capítulo se hace un análisis de los resultados relacionados a la interpretación y la efectiva aplicación de la Autonomía Municipal en Guatemala, que se evidenciaron en la muestra mínima que se tomó de los cuestionarios que fueron aplicados a actores claves de cinco municipalidades del país, en el mes de julio del año 2011, los cuales evidentemente no son representativos dentro de las 334 municipios del país, sin embargo, esto se apoya y confirma con el resultado de la entrevista realizada al Licenciado Alfonso Godínez Arana, quien en esa fecha fungía como Secretario Ejecutivo de la Comisión de Acceso a la Información Pública de la Procuraduría de Derechos Humanos, quien proporcionó el informe del año 2010, el cual forma parte del anexo del presente trabajo. Así mismo, también se hace un comparativo con el incumplimiento cuantificado en el informe del año 2011.

Previo a analizar en detalle cada una de las respuestas de los cuestionarios, se considera oportuno relacionar el tema con puntos importantes dentro del tema a tomarse en consideración como los siguientes:

#### **CONSIDERACIONES IMPORTANTES**

**LA ÉTICA COMO PRINCIPIO REGULADOR DEL FUNCIONARIO PÚBLICO.** De este análisis no puede deslindarse la incidencia de la ética como principio en el que debe basarse el actuar de todo funcionario público, es decir, toda inobservancia de la ley y arrogancia en su cumplimiento y el actuar antiético, trae consigo consecuencias tanto sociales, legales y administrativas.

Este principio trae aparejada la transparencia con la que debe actuar el funcionario público, lo que implica también la eficiente rendición de cuentas.

**CONSECUENCIAS SOCIALES:** La errónea aplicación de la autonomía municipal, trae además, consecuencias sociales como ejecuciones de programas, proyectos, recursos e información de los mismos en forma poco confiable por los vecinos, debido a la falta

de transparencia en la ejecución de los mismos. La rendición de cuentas de los funcionarios públicos es un mandato legal al que se está obligado, por lo que cualquier persona puede solicitar esta información.

**EFICIENCIA EN LOS SERVICIOS:** La consecuencia lógica de aplicar las normas, la ética, la transparencia, la información pública, y la rendición de cuentas por parte de las Corporaciones Municipales, hace eficiente el manejo de recursos tanto financieros como de personal, siendo que se presta un mejor servicio al vecino. En este sentido, es recomendable la gestión del Código Tributario Municipal, para lograr una mejor recaudación de las tasas y arbitrios.

Algo más que viene a apoyar la gestión transparente de las instituciones del Estado en general, es el impulso que desde el Congreso de la República debe darse a la reformas de leyes que favorecen la transparencia de la gestión pública, principalmente: La Ley de Contrataciones del Estado, la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, entre otras y la implementación de una Ley de Planificación Nacional e Inversión Pública.

A continuación se hace un análisis de las respuestas que emanan de la información vertida por los funcionarios públicos como actores claves, vaciadas de los cuestionarios que se les proporcionó para que contestaran, para lo cual se construyen los siguientes cuadros:

#### CUADRO 4

##### Primera Pregunta: Principales funciones de la municipalidad

MUNICIPIO	SENTIDO DE LA RESPUESTA	COMENTARIO
San Pedro Ayampuc	No respondió	Esto demuestra el desconocimiento de sus principales funciones.
San Raymundo	Administrar recursos municipales, prestar servicios básicos	La función principal es enfocada hacia la administración de recursos y prestación de servicios
San Pedro LA LAGUNA	Funciones de conformidad con el artículo 35 del Dto. 12-2002	Tiene la concepción del cumplimiento de las funciones del Código Municipal y no más leyes
San Marcos La Laguna	Programar obras de infraestructura, coordinar con instituciones del Estado, servicios de salud, agua y saneamiento	Su función principal la enfoca hacia la construcción de obras
San Pablo La Laguna	Velar por el bien común, planificar el desarrollo integral	Tiene como primordial la función del bienestar de los vecinos

**Fuente:**  
**Investigación Propia**  
**Maestría en Administración Tributaria Cohorte 10**

## CUADRO 5

### Segunda Pregunta: ¿Que concepto considera más aplicado a la autonomía municipal?

MUNICIPIO	SENTIDO DE LA RESPUESTA	COMENTARIO
San Pedro Ayampuc	Forma de poder administrar sus recursos sin depender del gobierno central	Es una concepción de autonomía muy visionaria, ya que las municipalidades no pueden funcionar sin la dependencia del Gobierno.
San Raymundo	Forma de poder administrar sus recursos sin depender del gobierno central y grado de poder ejecutar obras municipales, en forma independiente	Es una concepción de autonomía muy visionaria, ya que las municipalidades no pueden funcionar sin la dependencia del Gobierno
San Pedro La Laguna	Forma de poder administrar sus recursos sin depender del gobierno central y grado de poder ejecutar obras municipales, en forma independiente	Es una concepción de autonomía muy visionaria, ya que las municipalidades no pueden funcionar sin la dependencia del Gobierno
San Marcos La Laguna	Cumplir solo las leyes que considera le aplican a los Alcaldes	Es una forma de errada de interpretar la autonomía, ya que toda institución pública autónoma o descentralizada, se encuentra sujeta a leyes en general, no solo a las específicas de su materia.
San Pablo La Laguna	Cumplir solo las leyes que considera le aplican a los Alcaldes	Es una forma de errada de interpretar la autonomía, ya que toda institución pública autónomo o descentralizada, se encuentra sujeta a leyes en general, no solo a las específicas de su materia

**Fuente:**  
**Investigación Propia**  
**Maestría en Administración Tributaria Cohorte 10**

### CUADRO 6

#### Tercera Pregunta: Que entiende por descentralización municipal?

MUNICIPIO	SENTIDO DE LA RESPUESTA	COMENTARIO
San Pedro Ayampuc	El grado de libertad que tiene todo Alcalde al asumir sus funciones	La descentralización no se debe concretar a la libertad de acción
San Raymundo	Como el grado de desconcentración que existe entre el gobierno central y la municipalidad.	La descentralización no debe involucrarse como la desconcentración; ya que la desconcentración ya la tienen.
San Pedro LA LAGUNA	El grado de libertad que tiene todo Alcalde al asumir sus funciones	La descentralización no se debe concretar a la libertad de acción
San Marcos La Laguna	Como el grado de desconcentración que existe entre el gobierno central y la municipalidad	La descentralización no debe involucrarse como la desconcentración; ya que la desconcentración ya la tienen.
San Pablo La Laguna	Como el grado de descentralización del gobierno central, de las funciones administrativas, financiera y políticas.	En realidad esta si es una característica elemental de la descentralización

**Fuente:**  
**Investigación Propia**  
**Maestría en Administración Tributaria Cohorte 10**

## CUADRO 7

### Cuarta pregunta: ¿Qué se entiende por información pública?

MUNICIPIO	SENTIDO DE LA RESPUESTA	COMENTARIO
San Pedro Ayampuc	A la información que por Ley debe otorgarse a los ciudadanos que la solicitan	Esta respuesta es de orden general; aunque una de las posibles respuestas era la de aplicar la Ley de Información Pública, ninguno optó por ella.
San Raymundo	A la información que por Ley debe otorgarse a los ciudadanos que la solicitan	Esta respuesta es de orden general; aunque una de las posibles respuestas era la de aplicar la Ley de Información Pública, ninguno optó por ella.
San Pedro LA LAGUNA	A la información que por Ley debe otorgarse a los ciudadanos que la solicitan	Esta respuesta es de orden general; aunque una de las posibles respuestas era la de aplicar la Ley de Información Pública, ninguno optó por ella.
San Marcos La Laguna	A la información que por Ley debe otorgarse a los ciudadanos que la solicitan	Esta respuesta es de orden general; aunque una de las posibles respuestas era la de aplicar la Ley de Información Pública, ninguno optó por ella.
San Pablo La Laguna	A la información que por Ley debe otorgarse a los ciudadanos que la solicitan	Esta respuesta es de orden general; aunque una de las posibles respuestas era la de aplicar la Ley de Información Pública, ninguno optó por ella.

**Fuente:**  
**Investigación Propia**  
**Maestría en Administración Tributaria Cohorte 10**

### CUADRO 8

**Quinta Pregunta: Cuenta su Municipalidad con oficina de Información Pública?**

MUNICIPIO	SENTIDO DE LA RESPUESTA	COMENTARIO
San Pedro Ayampuc	Si, porque los ciudadanos lo requieren	Se denota el desconocimiento del cumplimiento de la ley,
San Raymundo	Si,	No supo porque sí cuentan con la oficina de información pública
San Pedro La Laguna	No, por falta de recursos	Denota desconocimiento de la norma que indica que no deben utilizarse recursos extras para la oficina de inf. pública
San Marcos La Laguna	Si, porque es importante cumplir con la ley de Acceso a la información P.	Respuesta acertada y apegada al cumplimiento de la Ley
San Pablo La Laguna	Si. Porque existe la ley de Acceso a la información P.	Respuesta acertada y apegada al cumplimiento de la Ley

**Fuente:**  
**Investigación Propia**  
**Maestría en Administración Tributaria Cohorte 10**

### CUADRO 9

**Sexta Pregunta: Considera correcto que en las municipalidades se aplique la Ley de Información Pública?**

MUNICIPIO	SENTIDO DE LA RESPUESTA	COMENTARIO
San Pedro Ayampuc	Si, para tener transparencia	Se conoce el espíritu en general de la Ley; pero no se invoca su cumplimiento
San Raymundo	Si.	No sabe porque si es correcta la aplicación de la ley
San Pedro La Laguna	No, por sus intereses	No le interesa la aplicación de la Ley.
San Marcos La Laguna	Si, porque manejan recursos financieros	Se conoce el espíritu en general de la Ley; pero no se invoca su cumplimiento
San Pablo La Laguna	Si, por una gestión transparente y confiable	Se conoce el espíritu en general de la Ley; pero no se invoca su cumplimiento

**Fuente:**  
**Investigación Propia**  
**Maestría en Administración Tributaria Cohorte 10**

## CUADRO 10

**Séptima Pregunta: ¿Qué ley considera que no es aplicable a las Municipalidades por ser autónomas?**

MUNICIPIO	SENTIDO DE LA RESPUESTA	COMENTARIO
San Pedro Ayampuc	Ley del Organismo Ejecutivo	En general de las leyes que se pusieron como posibles respuestas, esta era la correcta, porque el resto si son de aplicación a las municipalidades.
San Raymundo	Ley del Organismo Ejecutivo	En general de las leyes que se pusieron como posibles respuestas, esta era la correcta, porque el resto si son de aplicación a las municipalidades.
San Pedro LA LAGUNA	Ley del Organismo Ejecutivo	En general de las leyes que se pusieron como posibles respuestas, esta era la correcta, porque el resto si son de aplicación a las municipalidades.
San Marcos La Laguna	Ley del Organismo Ejecutivo	En general de las leyes que se pusieron como posibles respuestas, esta era la correcta, porque el resto si son de aplicación a las municipalidades.
San Pablo La Laguna	Ley del Organismo Ejecutivo	En general de las leyes que se pusieron como posibles respuestas, esta era la correcta, porque el resto si son de aplicación a las municipalidades.

**Fuente:**  
**Investigación Propia**  
**Maestría en Administración Tributaria Cohorte 10**

### Cuadro 11

#### Octava Pregunta: ¿Cada cuanto tiempo rinde informes la municipalidad a los vecinos?

MUNICIPIO	SENTIDO DE LA RESPUESTA	COMENTARIO
San Pedro Ayampuc	No lo hace	Los informes presupuestarios deben rendirlos cada año al Ministerio de Finanzas y al Congreso. A los vecinos tienen la obligación de hacerlo en cualquier momento.
San Raymundo	Cada cuatrimestre	Los informes presupuestarios deben rendirlos cada año al Ministerio de Finanzas y al Congreso. A los vecinos tienen la obligación de hacerlo en cualquier momento.
San Pedro LA LAGUNA	Cada año	Los informes presupuestarios deben rendirlos cada año al Ministerio de Finanzas y al Congreso. A los vecinos tienen la obligación de hacerlo en cualquier momento.
San Marcos La Laguna	Cada semestre	Los informes presupuestarios deben rendirlos cada año al Ministerio de Finanzas y al Congreso. A los vecinos tienen la obligación de hacerlo en cualquier momento.
San Pablo La Laguna	Cada 3 meses	Los informes presupuestarios deben rendirlos cada año al Ministerio de Finanzas y al Congreso. A los vecinos tienen la obligación de hacerlo en cualquier momento.

**Fuente:**  
**Investigación Propia**  
**Maestría en Administración Tributaria Cohorte 10**

## 2. RESULTADO DE LA ENTREVISTA (Lic. Alfonso Godínez Arana)

La entrevista efectuada al Licenciado Alfonso Godínez Arana, vía correo electrónico, en su calidad de Secretario Ejecutivo de la Comisión de Acceso a la Información Pública de la Procuraduría de Derechos Humanos, versó **sobre el comportamiento de las municipalidades ante el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información**, quien amparado en los datos del informe de la Procuraduría de Derechos Humanos del año dos mil diez indicó que:

1. De una muestra de un cien por ciento de las municipalidades verificadas se determinó como principales hallazgos la ***inexistencia*** de unidades de información pública.
2. Se informó que se han abierto 150 expediente para sanción por incumplimiento de la ley.
3. En el informe del año 2010, se constató el incumplimiento de la Ley de Información Pública de 135 municipalidades.
4. Por consiguiente, el cumplimiento de la ley en forma general es de 198 municipalidades. (según informe del año 2010)

Esta entrevista como el informe adjunto, confirma la hipótesis planteada en virtud que si se evidencia el incumplimiento por parte de los alcaldes a la ley de Acceso a la Información Pública, por considerarla de poca importancia y por lo tanto, no le prestan la debida atención al derecho humano a la información pública.

Esto viene, por supuesto, a atentar contra la gobernabilidad de los municipios, en virtud que los alcaldes, en su errada aplicación de la autonomía municipal, incurren en negativas de acceder a la información que desde el momento en que es gestión municipal, esta se convierte en información pública.

De conformidad con lo que establecen los artículos 48 y 49 de la Ley Acceso a la Información Pública, todos los entes obligados, deben remitir a la Procuraduría de los

Derechos Humanos, un informe anual de toda la gestión realizada durante el año; y ésta a la vez, debe enviar al Congreso de la República un informe relacionado con la información pública informada por las instituciones.

El informe de la Procuraduría de los Derechos Humanos, del año 2010, denota incumplimiento por parte de 135 municipalidades y sus principales hallazgos corresponden a la inexistencia de unidades de información, incumplimiento de presentación de informes a la autoridad reguladora que es la Procuraduría de los Derechos Humanos e intentos de reserva informativa.

Aunado al anterior informe, la misma Procuraduría de Derechos Humanos en el informe del año 2011, denota el siguiente comportamiento:

1. Que de 334 municipalidades, 214 cumplieron con entregar el informe a la PDH.
2. De los 22 departamentos ninguno cumplió al 100% con la información.

Al ubicar el estudio en la hipótesis formulada en la presente investigación la cual se planteó de la siguiente manera: “La errónea interpretación del concepto de “autonomía municipal” por parte de las autoridades edilicias, generan falta de transparencia en la gestión municipal e incumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública”, ésta es comprobada siendo que en términos generales se puede determinar que derivado de las respuestas ya escritas y comentadas, los señores alcaldes en forma general conocen sus obligaciones.

De esto se colige que las municipalidades por ser entes autónomos tienen la concepción que no se encuentran totalmente sujetos a la ley. El comportamiento de las respuestas al cumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública, denota que no se tiene la intención ni preocupación por su cumplimiento.

Este dato es comprobado con los informes de la Procuraduría de Derechos Humanos donde se establece dicho extremo.

**GRAFICA No. 1**

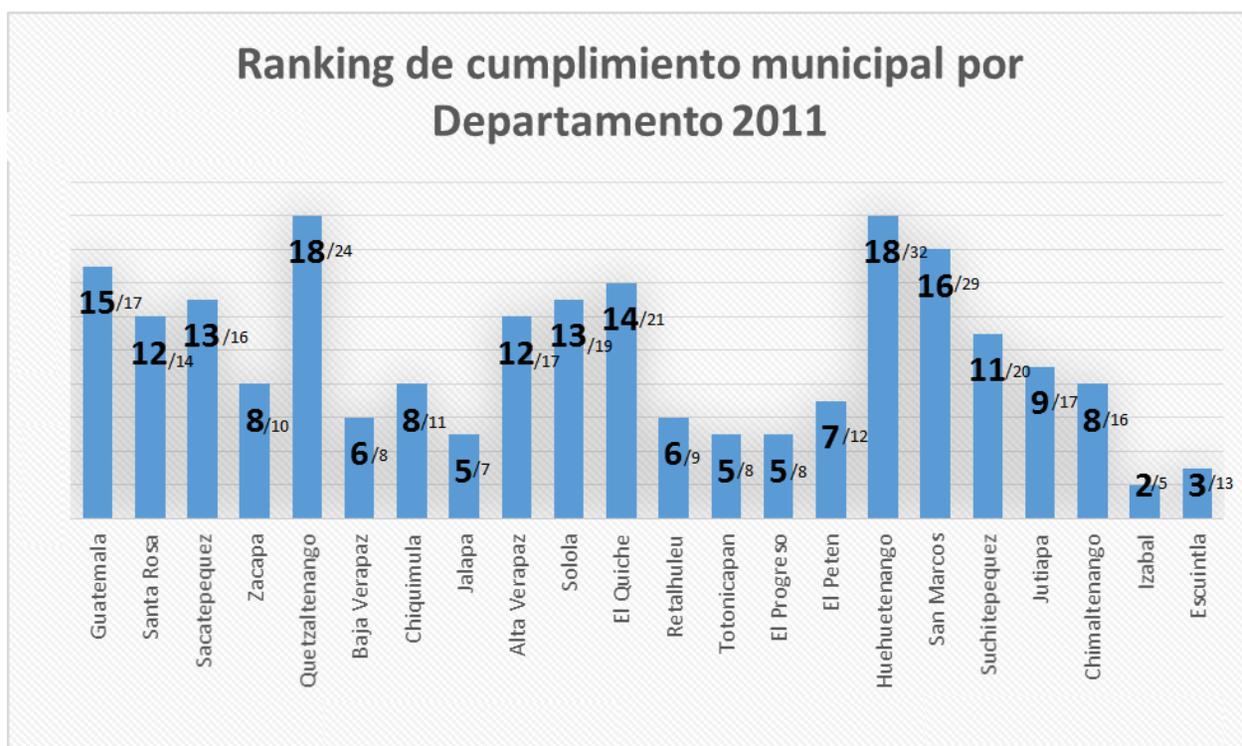


**Fuente: Procuraduría de Derchos Humanos**

La gráfica arroja que del 100% de las municipalidades evaluadas, el 60% de las mismas, si cumple con la ley de acceso a la información pública, siendo que un 40% la incumple.

Para el año 2011, los datos de la Procuraduría General de la Nación varían, en el sentido del porcentaje de incumplimiento ya que de 334 municipalidades, 214 cumplieron; en comparación con el año anterior, este porcentaje aumentó, en comparación con el informe del año de 2010.

GRAFICA No. 2



Fuente Procuraduría de Derechos Humanos

En lo concerniente al cumplimiento de las municipalidades, para el año 2011, se presentó la gráfica de arriba, donde se indica el cumplimiento por departamento, determinándose por parte de la PDH, que de las 334 municipalidades verificadas, incumplieron 135 y su cumplimiento fue de 209.

### DEL ASPECTO SANCIONATORIO

Ahora en relación al aspecto sancionatorio por su incumplimiento, la misma Ley, señala en forma ambigua que se aplicarán las sanciones civiles, penales y administrativas (arts. 61, 62 y 63 de la Ley de Acceso a la Información Pública) que correspondan según las normas de la materia. Se considera que esto ha hecho que la misma Ley no sea positiva en todos sus aspectos ya que no es directa en su poder sancionatorio, es muy general. Para lograr el cumplimiento, es necesario una reforma que vaya encaminada hacia especificar sanciones directas e indicar a que ente le corresponde aplicarlas.

## **CAPITULO VI**

### **CONCLUSIONES**

1. Una de las leyes que principalmente es incumplida por las Corporaciones Municipales, es la Ley de Acceso a la Información Pública, ya que las municipalidades le restan importancia a su aplicación, lo cual trae como consecuencia, la falta de ética y transparencia en la ejecución de la gestión pública municipal.
2. Se estableció que el alcance y límites de la autonomía municipal, se encuentran en las mismas leyes, las cuales confieren obligaciones legales a las Corporaciones Municipales, mismas que han sido incumplidas, por considerarse que cuentan con una autonomía plena que rebasa la observancia de las mismas.
3. Una de las causas por las cuales se ha efectuado una incorrecta interpretación y aplicación del concepto “autonomía municipal” por parte de las Corporaciones Municipales es que se ha equivocado el carácter legal de la autonomía del municipio, confundiéndose con el incumplimiento de normas de orden general que les son aplicables.
4. En Guatemala no existe una autonomía plena para los entes denominados autónomos por parte de la Constitución Política de la República, en virtud de que siempre dependen de alguna manera del poder Ejecutivo, especialmente del aporte presupuestario que les compete, por lo que se puede determinar que la autonomía que se aplica a los municipios es una autonomía relativa.
5. Si bien es cierto que la Ley de Acceso a la Información Pública contiene artículos de carácter sancionatorio, también lo es que para que ésta sea cumplida por todos los entes a los que le aplica, es necesario una reforma a la misma que especifique directamente las sanciones por su incumplimiento e indique el ente el que debe aplicarlas.

## **CAPÍTULO VII**

### **1. GUIA LEGAL PARA APLICARSE EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

Con la propuesta de una **GUIA LEGAL PARA APLICARSE EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**, se pretende dejar un legado no solo a las Corporaciones Municipales, sino a cualquier persona que trabaje en la gestión municipal, a efecto que la misma sea un instrumento de apoyo y ágil manejo que contenga las normas legales explicadas en forma sencilla, para un manejo cómodo y de fácil comprensión.

Esta guía legal, comprende 4 columnas: la primera y la segunda se enfocan en la descripción de la legislación, mientras que la columna tercera y cuarta, se hace un aporte de la aplicabilidad y algunas recomendaciones para lograr la eficiencia en la gestión pública en cumplimiento de la ley.

La propuesta persigue orientar los procesos hacia el marco de la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública en el municipio, con miras hacia lograr una mejor transparencia en el quehacer municipal y una rendición de cuentas óptima.

### **2. ESTRUCTURA DE LA PROPUESTA**

#### **2.1 Fundamentos conceptuales.**

Los fundamentos conceptuales que enmarca la presente guía responden a los fundamentos legales que amparan la gestión administrativa que ejercen las Corporaciones Municipales, que van a servir al realizar su análisis de aplicabilidad, a entender los sistemas de información a que se sujetan y a una mejor toma de decisiones, así mismo, al realizar el análisis presupuestario, se analiza la parte de planificación que deben tomar en consideración dentro de su quehacer institucional, especialmente, en lo relativo a programación presupuestaria.

**Cuadro 12**  
**GUIA LEGAL PARA APLICARSE EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

<b>Art.</b>	<b>Ley aplicable</b>	<b>Análisis</b>	<b>Recomendaciones</b>
1, 2, 134; 154, 155 257	Constitución Política de la República	La Constitución como norma Mater dentro de las actividades y gestiones de la administración pública, su principal fin es procurar el bien común, y enmarcado en eso, crea normas como la de aplicable a las instituciones autónomas relacionada con la coordinación con el ente planificador del Estado y enmarcar sus gestiones de cooperación hacia las políticas de gobierno, otro aspecto a tomar en cuenta es que la función pública no es delegable, por lo que los alcaldes en conjunto con su corporación municipal, son responsables de la gestión administrativa municipal	En toda gestión de planificación y cooperación internacional, las municipalidades como entes autónomos, y por designación constitucional, deben ceñirse a lo establecido por el órgano de planificación del Estado y la política de cooperación.
<b>Ley completa</b>	El Código Municipal	El código Municipal es la Biblia de la corporación municipal; por lo tanto, completo, es de observancia general	Conocer y estudiar los preceptos enunciados en el Código municipal, por constituir una normativa que no pueden las corporaciones municipales, pasar por alto, ya que es allí donde se establece la función real de las mismas.
<b>1, 2, 48, 49, Ley completa</b>	Ley de Acceso a la Información Pública	La misma naturaleza de la ley de Acceso a la Información Pública, es que es de orden público y de observancia general, lo que significa que debe ser cumplida por todos los ciudadanos (as) del país, y especialmente los entes sujetos a la misma, claramente se establece que incluye a las municipalidades	-Que se tome en cuenta todas las obligaciones establecidas en la Ley de Acceso a la Información Pública, -Que se cree la Unidad de Información pública, sin que esto implique erogación de recursos.
<b>46, 47, del 24</b>	Ley Orgánica del	La ley Orgánica del	Efectuar la rendición de

<p><b>al 28 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto</b></p>	<p>Presupuesto y su Reglamento</p>	<p>Presupuesto establece atribuciones a los entes autónomos, un tanto particulares; sin embargo, no las desliga de la misma; esto en virtud del manejo de recursos de orden público, los cuales se encuentran sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas.</p>	<p>cuentas a que se encuentra sujeta la municipalidad. Sujetarse a normas presupuestarias aplicables.</p>
<p><b>1, 2</b></p>	<p>Ley y normativas de la Contraloría General de Cuentas</p>	<p>La Contraloría General de Cuentas, es el órgano fiscalizador del Estado en general, por lo que es el órgano que el compete la fiscalización también, de las entidades autónomas y descentralizadas, por lo que las municipalidades, por manejar y administrar fondos públicos, están sujeta a ella.</p>	<p>Tener conocimiento de la normativa aplicable a las municipalidades. Tener conocimiento de las normas de auditoría interna. Cumplir con normas de transparencia y rendición de cuentas.</p>
<p><b>18, 19, 24, 31, 33, 36, 40, 42, 45, 52, 54, 55, 63</b></p>	<p>Ley del Presupuesto para el ejercicio fiscal del año que rige</p>	<p>Se ha considerado que esta Ley, no es de aplicación a las entidades autónomas, sin embargo, esta es una ley aplicable solo al ejercicio fiscal presupuestario pero que en alguna medida regula el actuar de los entes autónomos (municipalidades) en el aspecto presupuestario, tal y como o indican los artículos en referencia, en los cuales se crean la obligatoriedad del cumplimiento de normas que le son aplicables.</p>	<p>Se debe considerar que no porque la Ley Orgánica del Presupuesto, tiene alguna normativa especial para estas instituciones, se deje a un lado, la normativa presupuestaria que rige para el ejercicio fiscal, misma que establece muchas obligaciones para las municipalidades, tal es el caso de lo establecido en los artículos indicados, que se determinan en el decreto 54-2010, Presupuesto para el ejercicio fiscal 2011.</p>
<p><b>Ley completa</b></p>	<p>Ley de los Consejos de Desarrollo y su Reglamento</p>	<p>La ley de los Consejos de Desarrollo y su Reglamento, establece, todo el sistema de consejos que rige desde el ámbito comunitario, hasta el nivel jerárquico nacional, en esta ley se establecen disposiciones de competencia plena</p>	<p>Coordinar con SEGEPLAN, a través de las direcciones de planificación,</p>

		para las municipalidades	
<b>Ley completa</b>	Ley General de Descentralización y su Reglamento	La ley General de Descentralización y su Reglamento, establece, todo lo relacionado con el procedimiento de descentralización que deben tomar en consideración las municipalidades para optar a la descentralización	Coordinar con la Secretaría de Coordinación de la Presidencia para conocer a profundidad el procedimiento
<b>1, 43, 44, 45 y los aplicables</b>	Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento	El ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, establece todos los procedimientos de compras de todo el sector público, incluyendo las municipalidades, por lo que toda su normativa es de aplicación, en el tema de las contrataciones.	Deben tomarse en cuenta todas las disposiciones y procedimientos relacionados con las compras municipales
<b>5, 6, 7, 10</b>	Ley del IVA	En virtud que las municipalidades no son sujetos exentos de la Ley del IVA, debe tomarse en cuenta que le es aplicable toda la normativa	Tomar en consideración que corresponde a la municipalidad el pago del IVA en sus compras
<b>1,2, 8</b>	Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos	En la ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos, se establecen normas que rigen la probidad de todo funcionario o empleado público, ya que la misma lo que persigue es lograr la ética y transparencia en la gestión administrativa, crea además responsabilidad de tipo administrativo, penal y civil, y lo enlaza con lo que establece la Constitución en el artículo 155, donde se prescribe que la responsabilidad civil de los funcionarios públicos se extingue hasta 20 años, y la responsabilidad penal, se extingue por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para	Todo funcionario público debe ser conocedor de la Ley de Responsabilidad de Funcionarios, ya que en la misma se establece una especie de manual de ética y transparencia en la gestión administrativa

		la prescripción de la pena.	
<b>Artículos 418 al 438 sin ser limitativos</b>	Código Penal	En el Código Penal, existe un capítulo de delitos cometidos por funcionarios públicos, estos delitos deben tomarse en consideración por los Alcaldes y su corporación en todo el actuar.	El Consejo municipal debe ser conocedor y cuidadoso en su actuar para no infringir en su actuar y verse involucrados en hechos delictivos
<b>Artículos 1, y 8</b>	Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales	La ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales, regula lo relacionado a las normas de cuidado y protección al ambiente. Algunas municipalidades tienen dentro de su jurisdicción, áreas protegidas, además dentro de sus proyectos, también deben contar con los estudios de impacto ambiental.	En los proyectos que se ejecuten por medio de las municipalidades, debe tomarse en conspiración que debe contarse con el estudio de impacto ambiental
<b>Artículo 2 1, 2 y 3</b>	Ley de Minería	La regulación en la extracción y explotación de minerales, es lo importante de esta ley para las Municipalidades, existen además regulaciones específicas para las extracciones.	Se debe tener contacto con el Ministerio de Energía y Minas, para estar acorde con las disposiciones relacionadas con la Minería.
	Convenios internacionales de los cuales Guatemala es parte.	Existen convenios de cooperación internacional de los que Guatemala es parte, por haber suscrito el mismo. Estos convenios en muchas ocasiones, presentan obligaciones de donaciones que pueden ser parte las municipalidades, así mismo, también existen organismos internacionales que operan directamente con las municipalidades, lo cual debe tomarse en consideración,	El organismo Ejecutivo, traza la política de cooperación internacional y da lineamientos para su ejecución SEGEPLAN, es el ente rector en el tema de donaciones, por lo que las municipalidades deben avocarse a esta institución para cumplir con todos los pasos para legalizar las donaciones que reciban. (estos pasos son previo a la recepción de la donación)

**Fuente: Investigación Propia  
Maestría en Administración Tributaria Cohorte 10**

## **ANEXOS**

### **1. 2. Informes**

1.1. Informe Anual de Sujetos Obligados de la Procuraduría de los Derechos Humanos. Año 2010.

1.2. Informe Anual de Sujetos Obligados de la Procuraduría de los Derechos Humanos. Año 2011.

### **2. Notas de Prensa**

2. 1. Nota del periódico Prensa Libre la que titulan “Alcaldes no entregan informes” haciendo referencia el contexto a alcaldes de 81 municipios se niegan a entregar información al Tribunal Supremo Electoral. Esta nota es de fecha 21 de julio de 2011.

2.2. Nota del periódico Prensa Libre, sin fecha, donde se publica la nota que “alcalde se niega a dar informe (Tonicapán). Esto hace referencia a la solicitud de alcaldes auxiliares para que el Jefe Edil rinda informe a la población

2. 3. Nota del periódico Prensa Libre de fecha 8 de septiembre de 2011, mediante la cual se informa que al alcalde de Guastatoya, los vecinos le exigen que rinda cuentas, y que explique en qué ha utilizado los fondos del situado constitucional, e indica que los vecinos solicitaron la información a la oficina de acceso a la información pública el cual se les negó.

2.4. Nota de Prensa Libre de fecha 2 de febrero de 2012. “Comunas Incumplen Ley”

2.5. Nota de Prensa Libre de fecha 24 de julio de 2012, “Municipalidades Niegan Acceso a la Información”.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bozeman Barry, **La Gestión Pública su situación actual**. Serie: Nuevas lecturas de Política y Gobierno, Editor: [editor@fce.com.mx](mailto:editor@fce.com.mx)
2. Burgos Amílcar, **Descentralización Propuesta de Temas para el Debate**. Serie de cuadernos de trabajo de la Fundación Konrad Adenauer. Guatemala, Editor, Tjark Egenhoff.
3. Bonnin Carlos Juan, **Principios de la Administración Pública**. Extractos. Panamá. Imprenta José Angel Santos. 1838.
4. Cardona Rocaél, **Descentralización y autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana: Situación y Perspectivas hacia el Siglo XXI**. Fundación DEMUCA.
5. Córdova Efrén. **Curso de Gobierno Municipal**. Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1964. pags. 93 y 94
6. Druker, Peter, **“Escritos fundamentales, Nueva Gestión Pública”** . Tomo 2, “El management”. Editado por Atsuo Ueda. Editorial Sudamericana Buenos Aires, 2002. Pág 1. CEPAL - SERIE Gestión pública N° 32
7. Gaceta No. 48, expediente No. 183-97 de la Corte de Constitucionalidad, sentencia 20 de mayo de 1998.
8. Guatemala, leyes, **Constitución Política de la República de Guatemala**, Tipografía Nacional. 1985.
9. Guatemala, leyes. **Código Municipal**, Decreto 12-2002 del Congreso de la República. Tipografía Nacional. 2002.

10. Guatemala, leyes. **Ley General de Descentralización**, Decreto 14-2002 del Congreso de la República. Tipografía Nacional. 2002.
11. Guatemala, Leyes. **Ley de Acceso a la Información Pública**, Decreto 57-2008, del Congreso de la República. Tipografía Nacional. 2008.
12. Guatemala, **Digesto Constitucional**. Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, talleres de Serviprensa Centroamericana. Guatemala, 1978
13. Guerrero Orozco Omar, **Teoría Administrativa del Estado**. Compendio de los Principios de Administración. Universidad Autónoma de México.
14. Revenga Sánchez, Miguel. **Notas sobre Autonomía Local y Defensa de la Constitución**. Revista Iberoamericana de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Julio-diciembre 2003. Página 101
15. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de **Administración Pública y Reforma del Estado** Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.
16. Weber Max. **El Estado**. <http://es.wikipedia.org>

# ANEXOS

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS  
12 Av. 12-72, zona 1 PBX 2424-1717  
Guatemala, Centroamérica  
www.pdh.org.gt



# INFORME ANUAL DE SUJETOS OBLIGADOS 2010

Secretaría Ejecutiva  
Comisión de Acceso a la Información  
-SECAI-

Guatemala, marzo de 2011





## INFORME ANUAL DE SUJETOS OBLIGADOS (AÑO 2010)

### PRESENTACIÓN.

La entrada en vigencia del Decreto 57-2008 del Congreso de la República, Ley de Acceso a la Información Pública, constituyó un importante paso para fomentar y fortalecer la búsqueda de la transparencia, el combate a la cultura de opacidad, la participación ciudadana, la responsabilidad de la administración pública, y en términos generales, una importante herramienta con miras a la consolidación de la vida democrática y republicana del país.

Dicho cuerpo normativo atribuye al Procurador de los Derechos Humanos la calidad de autoridad reguladora en esta materia. Además, por su naturaleza de derecho fundamental, este tema corresponde al mandato constitucionalmente establecido al Procurador. El derecho humano de libre acceso a la información o el derecho a saber, parte del principio de que la información pertenece a los ciudadanos, es pública por principio y le corresponde al Estado a través de sus instituciones el adecuado manejo para su disponibilidad y transparencia. Este derecho le permite a la población un mejor nivel de toma de decisiones, al contar con información accesible, certera y oportuna.

El artículo 48 de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República, establece el deber de todo sujeto obligado de presentar anualmente un informe al Procurador de los Derechos Humanos, a más tardar antes de que finalice el último día hábil del mes de enero siguiente, en el cual se describa la atención y tratamiento de las solicitudes recibidas en materia de acceso a la información. Por su parte, el artículo 6 de la citada ley, contiene un listado de tipo enunciativo y no limitativo, de las entidades que tienen la calidad de sujetos obligados en materia de acceso a la información.

Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al Procurador de los Derechos Humanos en la Ley Acceso a la Información Pública, se estableció la Comisión de Acceso a la Información mediante Acuerdo Número SG-002-2009, y para el seguimiento y ejecución de las disposiciones emanadas tanto de la





autoridad reguladora como de la Comisión de Acceso a la Información, el citado Acuerdo establece la creación de una Secretaría Ejecutiva.

La Institución del Procurador de los Derechos Humanos, en su calidad de autoridad reguladora de la materia, a través de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información, presenta los resultados del informe anual de sujetos obligados de conformidad con el artículo 48 del Decreto 57-2008 del Congreso de la República, correspondiente al año 2010, por parte de 372 sujetos obligados.

## ANTECEDENTES.

A dos años de vigencia el Decreto 57-2008 del Congreso de la República, únicamente se ha tenido un ejercicio previo de recolección y sistematización de informes, correspondiente al año 2009.

Resulta oportuno volver a destacar la existencia de un desfase de fechas en cuanto a la presentación del presente informe, que sistematiza lo indicado en los artículos 48 y 49 de la Ley de Acceso a la Información, con el informe del Procurador de los Derechos Humanos al Congreso de la República, de conformidad con el artículo 15 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

El desfase temporal al que se hace referencia, ha implicado que la colaboración de los sujetos obligados sea solicitada antes de que finalice cada año, con el propósito de que se brinde una cohorte previa de solicitudes atendidas, a efecto que dicha información se consigne en el informe anual de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos. Aunque esta situación ha generado una doble tarea de sistematización de los datos, ha quedado en evidencia el deseo manifiesto de colaboración por parte de algunos sujetos obligados.

Concretamente en lo que se refiere al Informe Anual 2009 de sujetos obligados a la autoridad reguladora, se deben indicar los siguientes resultados. De los 342 sujetos obligados que reportaron al Procurador de los Derechos Humanos, se totalizan 11,289 solicitudes durante el primer año, de las cuales 9752 fueron solicitudes positivas, promediando 5 días para atender las respuestas y siendo





significativamente bajo el número de impugnaciones frente al número de respuestas negativas reportadas (67 recursos de revisión frente a 698 respuestas negativas). De este primer análisis resultaron importantes conclusiones tales como:

- a) La falta de recursos para la puesta en marcha del andamiaje relativo al acceso a la información pública de parte de los sujetos obligados contrastado con el compromiso y creatividad del recurso humano al frente de las unidades de información.
- b) La dificultad para la implementación de los procesos de coordinación para las unidades de información a lo interno de sus instituciones, constituyéndose en muchos casos, a dicha unidades en segmentos ajenos y distantes del quehacer del sujeto obligado.
- c) La existencia de lineamientos de instancias, ajenas a la autoridad reguladora de la materia, que intervienen generando confusión por su injerencia y pronunciamientos, dentro de los sujetos obligados.
- d) La necesidad de insistir en sistemas de capacitación y formación, tanto a los sujetos activos como a los sujetos obligados, sobre la materia de acceso a la información.
- e) La errónea interpretación del tema de archivística enfocado a la Ley de Acceso a la Información Pública, únicamente como una formalidad establecida en el numeral 26 del artículo 10 de dicha ley.
- f) Un aparente desconocimiento del tema de las reservas de información, lo cual ha generado esquemas de resistencia a la fiscalización y rendición de cuentas.
- g) El excesivo requerimiento de formalidades, en el caso de algunos sujetos obligados, para darle trámite a una solicitud de acceso a la información, irrespetando la condición de derecho humano fundamental de esta temática, así como los principios de celeridad y sencillez en el procedimiento que orientan esta temática.

Los datos y conclusiones emanados de los primeros meses de la normativa de acceso a la información, correspondientes al año 2009, dieron forma a las líneas de acción de la autoridad reguladora durante el año que el presente informe reporta. La lección aprendida que generó el primer año de vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, fue la necesaria consideración de este tema como una verdadera apuesta de Estado por la transparencia y la máxima publicidad, para efectivamente lograr su propósito.





## TRABAJO DE PREPARACIÓN Y DIFUSIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD REGULADORA.

Desde el mes de octubre de 2010 se estableció la versión 2010 del formato para la presentación del informe anual al que hace referencia el artículo 48 de la normativa de acceso a la información, consistente en un cuadro en formato de hoja electrónica que solicitaba la siguiente información (ver anexo):

1. Número de correlativo de las solicitudes por sujeto obligado.
2. Información solicitada.
3. Fecha de solicitud
4. Tipo de solicitud
5. Tipo de resolución
6. Fecha de resolución
7. Tiempo de respuesta
8. Solicitudes en las cuales fue necesario solicitar ampliación de plazo para responder.
9. Justificación de la ampliación de plazo.
10. En su caso, la justificación para aquellas solicitudes que no fueron resueltas en forma positiva.
11. Información relativa a las impugnaciones conocidas.

El formato utilizado tomó como base el utilizado el año pasado con dos importantes modificaciones que permiten contar con más datos para el análisis de la Autoridad Reguladora. Por una parte, se incluyó la columna que detalla el tipo de solicitud, a efecto de conocer si los interesados requieren información por la vía escrita, verbal, electrónica u otras; además a la columna correspondiente al resultado de cada solicitud, se incluyó la posibilidad de respuesta parcial, para aquellas solicitudes múltiples que no necesariamente son contestadas totalmente de forma positiva o negativa.

Sumado a lo anterior, se simplificó la versión 2009 del cuestionario de datos generales del sujeto obligado. Dicho instrumento permite, entre otras cuestiones, contar con información cualitativa y cuantitativa de cada sujeto obligado que reporta, siendo oportuno indicar que dicha información es solicitada por su utilidad para el desarrollo del trabajo de la Autoridad Reguladora, sin que exista la exigencia o vinculación derivada del informe





anual que se presenta; en este sentido, la falta de presentación de este segundo formato no se consideró como incumplimiento. El cuestionario indicado aborda los siguientes temas (ver anexo):

1. Datos de identificación del titular de la Unidad de Información del sujeto obligado.
2. Recursos a disposición de cada Unidad de Información.
3. Datos de ubicación y contacto de cada sujeto obligado.
4. Detalle de la creación y funcionamiento de la Unidad de Información.
5. Tipo de información solicitada con mayor frecuencia.
6. Áreas de oportunidad y recomendaciones en torno a la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública.
7. Requisitos solicitados a los interesados para proporcionar información.
8. Información reservada y criterios para su clasificación.
9. Cobro por copias simples o certificadas.
10. Programas de capacitación.

Estos instrumentos fueron ubicados en el portal de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (ver anexo) con las instrucciones para proceder a llenar tanto el cuestionario como la base de datos, así como para proceder a la entrega de forma digital y por escrito.

En el mes de diciembre de 2010, el Procurador de los Derechos Humanos por medio de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información dirigió a 820 sujetos obligados un recordatorio (ver anexo) sobre esta obligación a efecto dar a conocer los formatos oficiales del informe anual, así como las instrucciones para su descarga de la página web de la Autoridad Reguladora y posterior entrega. Es importante resaltar que, a efecto de brindar mayor cobertura de sujetos obligados, en esta comunicación se consideró a la totalidad de los Consejos Municipales de Desarrollo (Comudes), ya que el anterior informe había abarcado el nivel departamental de los citados consejos de desarrollo. Además, en esta comunicación se consideró al sector deportivo guatemalteco, a quienes además, durante el mes de enero del presente año se les convocó a una capacitación especialmente dirigida a todas las Federaciones Deportivas y Asociaciones Nacionales Deportivas, en donde se trasladaron los principales temas en materia de acceso a la información, incluyendo especificaciones respecto a la entrega del informe anual.

Por otra parte, en los primeros días de enero del presente año, el señor





Procurador de los Derechos Humanos lanza un comunicado de prensa (ver anexo), siempre en la línea de recordar la obligatoriedad del informe anual a los sujetos obligados, indicando en dicho comunicado lo siguiente:

- Fecha límite de presentación del informe.
- Contenido sobre el cual debería versar dicho informe.
- Acciones emprendidas desde el mes de noviembre en este tema.
- Formato de presentación establecido por la autoridad reguladora.
- Lugar de presentación el informe, facilitando la entrega de los informes al establecer que el mismo podía entregarse en cualquiera de las Auxiliaturas ubicadas en el interior de la República.
- Datos para la entrega de la información por medios digitales.
- Función del PDH en materia de acceso a la información pública.

La fecha límite para la presentación del informe de los sujetos obligados, fue establecida por el legislador indicando como plazo máximo de entrega "antes de que finalice el último día hábil del mes de enero siguiente". Para el ejercicio que se reporta, el último día hábil del mes de enero fue el lunes 31 de enero. Es oportuno indicar que 27 sujetos obligados presentaron su informe anual de forma extemporánea.

#### NÚMERO DE INFORMES RECIBIDOS Y SOLICITUDES DE INFORMACIÓN ATENDIDAS.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos, en su calidad de autoridad reguladora en materia de acceso a la información, recibió 372 informes de sujetos obligados que reportaron la siguiente cantidad de solicitudes atendidas:

SUJETO OBLIGADO	SOLICITUDES
Presidencia de la República	3
Vicepresidencia de la República	24
Organismo Judicial	1183
Congreso de la República	113
Secretaría General de la Presidencia	41
Secretaría Privada de la Presidencia	12
Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia	22
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia	129



PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

12 Av. 12-72, zona 1 PBX 2424-1717

Guatemala, Centroamérica

www.pdh.org.gt



Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	627
Secretaría Ejecutiva Contra el Tráfico de Drogas	11
Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia	94
Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado	4
Secretaría de la Paz	60
Secretaría de las Obras Sociales de la Esposa del Presidente	22
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional	111
Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología	14
Secretaría Presidencial de la Mujer	23
Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia	18
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	16
Ministerio de Relaciones Exteriores.	177
Ministerio de Gobernación.	631
Ministerio de la Defensa Nacional.	338
Ministerio de Finanzas Públicas.	324
Ministerio de Educación.	508
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.	630
Ministerio de Trabajo y Previsión Social.	154
Ministerio de Economía.	841
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.	94
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.	765
Ministerio de Energía y Minas.	652
Ministerio de Cultura y Deportes.	396
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.	512
Tribunal Supremo Electoral	307
Corte de Constitucionalidad	66
Contraloría General de Cuentas	336
Superintendencia de Administración Tributaria	363
Superintendencia de Bancos	248
Ministerio Público	453
Instituto de la Defensa Pública Penal	54
Instituto Nacional de Ciencias Forenses	155
Banco de Guatemala	62
Junta Monetaria	20
Registro Nacional de las Personas	586
Instituto Guatemalteco de Turismo	139
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	176



PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

12 Av. 12-72, zona 1 PBX 2424-1717

Guatemala, Centroamérica

www.pdh.org.gt



Instituto de Previsión Militar	63
Instituto Nacional de Estadística	49
Instituto Nacional de Electrificación	28
Instituto Nacional de Fomento Municipal	41
Procuraduría de los Derechos Humanos	207
Procuraduría General de la Nación	48
Universidad de San Carlos de Guatemala	114
Registro de Información Catastral	26
Autoridad para el Manejo y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago de Amatitlán	0
Programa Moscamed	0
Instituto Nacional de Administración Pública	13
Asociación Nacional de Municipalidades	5
Instituto Nacional de Cooperativas - INACOP -	33
Oficina Nacional de Servicio Civil - ONSEC -	44
CONRED	151
CONJUVE	5
Fondo Nacional de Tierras	213
Fondo Nacional de Desarrollo - FONADES -	11
FONAPAZ	109
Comité Nacional de Alfabetización	30
Credito Hipotecario Nacional	49
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola -ICTA-	4
Comisión Nacional de Energía Eléctrica	26
Centro de Cooperación Internacional para la Preinversión Agrícola	2
Consejo Nacional para la Protección de la Antigua Guatemala	47
Consejo Nacional de Adopciones -CNA-	14
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad -INTECAP-	41
Defensoría de la Mujer Indígena	7
COPEREX	5
Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia	0
Hospital General San Juan de Dios	9
Inspección General de Cooperativas	9
Secretaría Ejecutiva Instancia Coordinadora de la Modernización Justicia	0



PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

12 Av. 12-72, zona 1 PBX 2424-1717

Guatemala, Centroamérica

www.pdh.org.gt



Hospital Nacional Dr. José Felipe Flores, Totonicapan	9
Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco -FODIGUA-	31
CONAPREVI	3
Hospital Roosevelt	46
Instituto Nacional de Comercialización Agrícola -INDECA-	2
Registro General de la Propiedad	9
COPREDEH	21
Comisión Portuaria Nacional	3
Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla	23
Empresa Portuaria Quetzal.	32
Delegación Departamental El Progreso SESAN	0
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	42
Comité Olímpico Guatemalteco	10
36 Federaciones y Asociaciones Nacionales Deportivas	44
17 Gobernaciones Departamentales	111
14 Consejos de Desarrollo Departamental	182
198 Municipalidades	3404
COCODE CENTRAL Villa Canales	0
Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región Sur-Occidente	3
Montana Exploradora de Guatemala, S.A.	12
Mezcladora, S.A.	0
Productora de Materiales de Construcción Hincapié, S.A.	0
Constructora Universal, S.A.	0
Minerales Industriales de Centro America, S.A.	0
Sierra Negra, S.A.	0
Peña Rubia, S.A.	0
Inversiones Tres Puentes, S.A.	0
Inverpit de Guatemala, S.A.	0
Productos Mineros de Guatemala, S.A.	0
Cementos Progreso	0
Asociación Hospicio de San José	0
Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala	4
Grupo Guatemalteco de Mujeres	0
<b>Total de solicitudes atendidas</b>	<b>16908</b>

El detalle por cada sujeto obligado se presenta dentro de los anexos del presente informe. Otros datos que sintetizan el trabajo de recolección son:





INFORME ANUAL 2010		
<b>SOLICITUDES RECIBIDAS POR SUJETOS OBLIGADOS</b>		16,908
TIPO DE SOLICITUDES		
	TOTAL	PORCENTAJE
ESCRITA	6,378	37.72
VERBAL	2,302	13.61
TELEFÓNICA/OTROS	1,972	11.66
ELECTRÓNICA	6,256	37.00

INFORME ANUAL 2010		
RESPUESTA A DICHAS SOLICITUDES		
	TOTAL	PORCENTAJE
POSITIVAS	14,968	88.53
NEGATIVAS	1,074	6.35
PARCIALES	233	1.38
DESECHADAS	527	3.12
PENDIENTES	106	0.63





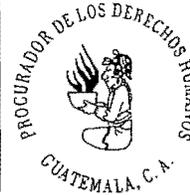
INFORME ANUAL 2010	
OTROS DATOS	
RECURSOS DE REVISION	58
TIEMPO PROMEDIO DE RESPUESTA	7 Días
SUJETOS OBLIGADOS SIN MOVIMIENTO	105

### DIAGNÓSTICO A LA LUZ DE LOS INFORMES ENTREGADOS POR LOS SUJETOS OBLIGADOS.

El desarrollo y profundización del tema de acceso a la información pública en Guatemala avanza de forma lenta en una constante lucha por superar la denominada cultura de la opacidad. Se debe reconocer que la implementación de esta temática ha sido afectada por diversos factores, que van desde la falta de una asignación presupuestaria que fortalezca y multiplique las acciones de la autoridad reguladora, hasta la participación de diversos actores que, actuando bajo la bandera de la transparencia, han provocado confusión e intentado socavar la presencia de la autoridad reguladora en materia de acceso a la información. En cualquier escenario, se debe insistir en la idea que la mejor palabra dicha en materia de transparencia y de acceso a la información es la acción concreta, coherente y tendente al fortalecimiento del incipiente proceso que arranca con la entrada en vigencia del Decreto 57-2008 del Congreso de la República en el mes de abril de 2009.

Al igual que el año anterior, la expectativa de recepción de informes era mucho más grande del total efectivamente recibido, tomando en cuenta la cobertura tan amplia de sujetos obligados que establece el artículo 6 de la Ley





de Acceso a la Información Pública. Resulta importante destacar el incumplimiento por parte de algunas instituciones plenamente identificadas, en virtud de haberseles entregado carta de recordatorio en el mes de diciembre, tales como:

- Superintendencia de Telecomunicaciones.
- 5 Gobernaciones Departamentales.
- 135 Municipalidades.
- 8 Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural
- 6 Federaciones Deportivas Nacionales.
- 2 Asociaciones Nacionales Deportivas.

A lo anterior, se debe agregar la poca presencia de: a) Entidades privadas con asignación dentro del presupuesto anual de ingresos y egresos del Estado; b) Personas naturales o jurídicas con licencia de explotación minera; c) Consejos Regionales, Consejos Municipales y Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural; d) La totalidad de fideicomisarios y de fideicomitentes de los fideicomisos que se constituyen o administran con fondos públicos o provenientes de préstamos, convenios o tratados internacionales.

Aunque el avance, en términos de cumplimiento de la ley, resulta precario al analizar las cifras que presenta el informe de lo reportado por los sujetos obligados durante el año 2010, se debe matizar con algunos logros alcanzados:

- 1) Si bien es cierto, el número de sujetos obligados se mantuvo en similares términos que el año pasado (342 para el año 2009 y 372 para el año 2010), se ha incrementado el número de solicitudes atendidas.
- 2) Se mantiene un porcentaje considerable (88.53%) de solicitudes atendidas de forma satisfactoria, frente a un escaso porcentaje de solicitudes no satisfechas. En el rubro de las respuestas negativas, al ser comparado con los recursos de revisión presentados, la insatisfacción en el requerimiento de información no ha motivado la utilización de los procedimientos legales en número significativo.
- 3) De las formas de presentación de las solicitudes de información se puede apreciar que, los usuarios presentan sus solicitudes en la diversidad de posibilidades que la Ley contempla, siendo las más utilizadas la vía electrónica y la escrita. Esta cuestión resulta importante para el fortalecimiento de los principios de sencillez y celeridad que orientan el cumplimiento del acceso a la información.





- 4) 105 sujetos obligados informaron que durante el año que se reporta no registraron movimiento alguno, lo cual obliga a mejorar la difusión de esta norma entre la población, pero permite observar un posicionamiento efectivo de la Autoridad Reguladora, a pesar de los factores externos que han intentado menoscabar el ejercicio de su mandato.
- 5) Aunque el promedio de días para la atención de solicitudes de acceso a la información ha aumentado en un día respecto del ejercicio correspondiente al año 2009, todavía se mantiene una media por debajo del plazo máximo –sin contar ampliaciones– que indica la ley para la atención de los requerimientos informativos.

Es insoslayable el cuestionamiento sobre temas de fondo en materia de acceso a la información. En los análisis efectuados durante el primer año de vigencia del Decreto 57-2008 del Congreso de la República, se reflexionó en torno a determinar la profundidad del nivel de cumplimiento de esta normativa por parte de los sujetos obligados. Esta reflexión permanece en el presente informe y se complementa con el trabajo realizado con miras a establecer la situación del derecho humano de acceso a la información.

De esa cuenta, el año 2010 reportó para el tema del acceso a la información una situación de constantes paradojas. En el ámbito nacional, se ha avanzado en el sentido de reconocer la existencia e importancia de este derecho humano, comenzándose a dar los primeros pasos en el cambio de paradigma a favor de la publicidad de los actos administrativos. De igual forma, por medio del constante uso de reservas informativas, se percibe la resistencia estatal a esta nueva dinámica que impone mayores niveles de transparencia; aunque en el discurso gubernamental el tema aparece indicado, las acciones contradicen las palabras. A las múltiples reservas informativas en contra de las cuales accionó la Autoridad Reguladora, de la recolección de informes se establece la existencia de otros sujetos obligados que indican tener información reservada o confidencial, con los cuales se deberá iniciar un proceso de investigación que determine la pertinencia y legalidad de las restricciones invocadas.

Tanto las reservas a la que se hace referencia en el párrafo anterior como el análisis de las solicitudes reportadas por los sujetos obligados, apuntan a un especial interés por aquella información que la misma Ley de Acceso a la Información cataloga como pública de oficio, con un especial énfasis en lo





concerniente a la administración de fondos públicos expresados en contrataciones, salarios y honorarios. Esta situación impone como tema a impulsar y profundizar lo relativo a las obligaciones de transparencia activa, en cuenta, poner a disposición por todos los medios posibles la información pública de oficio.

- **Detalle de otros hallazgos.**

Otras consideraciones que se desprenden de análisis de los reportes presentados por los sujetos obligados se enumeran a continuación:

- 1) A pesar de la definición y difusión de los formatos oficiales de entrega del informe anual por parte de la Autoridad Reguladora, fueron presentados 52 reportes en un formato diferente al establecido. Dichos informes fueron contabilizados y procesados, a pesar de no cumplir con los lineamientos de entrega establecidos. Se pudo identificar que parte de esta situación obedeció a la distribución entre los sujetos obligados de programas informáticos tales como el Sistema de Administración de Gestiones de Solicitudes de Información (SAGSI), que sin contar con controles adecuados en la distribución de sus diferentes versiones por parte de sus creadores y promotores, generó confusión entre los sujetos obligados.
- 2) En un considerable número de sujetos obligados continúa la mala práctica respecto a la exigencia de requisitos para proporcionar información a los interesados, lo cual es contrario a lo que establece el artículo 41 de la Ley de Acceso a la Información Pública, así como el criterio sentado por la Autoridad Reguladora.
- 3) Como fue consignado en otro apartado del presente informe, el promedio de días de atención de solicitudes se encuentra dentro de los parámetros establecidos en el Decreto 57-2008 del Congreso de la República. Sin embargo, se detectaron algunas instituciones con solicitudes que fueron tramitadas más allá de los plazos legales, incluyendo el de ampliación, lo cual amerita un seguimiento a la dinámica de trabajo de dichos sujetos obligados.
- 4) La falta de recursos para dotar de condiciones de posibilidad a las unidades de información de los sujetos obligados, es una constante que





se repite del informe anual anterior. En muchos casos, la escasa disponibilidad presupuestaria ha comprometido el normal funcionamiento de dichas unidades. Esta realidad se manifiesta a cabalidad en lo heterogéneo del universo de sujetos obligados. Se debe insistir que la estrategia sobre la cual descansa el procedimiento de acceso a la información desde nuestra legislación, es la apuesta por la instalación de Unidades de Información con una dinámica de trabajo constante con el resto de la estructura organizacional del sujeto obligado, que en definitiva se encarga de atender el fondo de los requerimientos de acceso a la información. La falta de recursos y las dificultades en torno a la implementación de dichas unidades, compromete el adecuado funcionamiento y efectividad de los procesos en materia de acceso a la información.

- 5) Si bien es cierto, todo esfuerzo que coadyuve en la generación de una cultura de acceso a la información es importante, su resultado será de mayor provecho si se coordina con la autoridad que ha sido designada por el legislador para regular el tema. En un contexto donde la Ley de Acceso a la Información Pública empieza su funcionamiento, es necesaria la claridad, la orientación y la coordinación de esfuerzos, lo cual redundará en una más y mejores resultados en la materia. Se han desarrollado esfuerzos y proyectos que lamentablemente no han girado en torno al fortalecimiento de la autoridad reguladora; la importancia del tema de acceso a la información y, en general, de todo tema vinculado a la transparencia y las prácticas de buen gobierno merece estar desprovisto de protagonismos que menoscaben su efectiva implementación.
- 6) El tema de la sociabilización de la ley, y la capacitación sobre la misma, dirigida tanto a gobernantes como a gobernados es un tema sobre el cual se manifiestan los sujetos obligados. Se deben intensificar los esfuerzos de capacitación desde la estructura, lógica y necesidades de cada sujeto obligado, haciendo de la administración pública un multiplicador que traslade y difunda este tema a la población en general. En este sentido, lo reportado por los sujetos obligados durante el año 2010 es la ruta de acercamiento y trabajo que se debe priorizar en materia de capacitación. El fortalecimiento del sector municipal y de los Consejos de Desarrollo, así como aquellos sujetos obligados que reportaron problemas de reserva informativa o de rezago en la atención





de solicitudes, son los actores que deben ser privilegiados en los esquemas de formación y sensibilización.

- **Análisis de cumplimiento de las Municipalidades.**

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, uno de los actores más cuestionados respecto al cumplimiento de esta normativa, han sido las municipalidades. En el presente ejercicio que se reporta, de la totalidad de corporaciones municipales existentes únicamente cumplieron con la entrega de la información 198 quedando sin presentar su reporte 135 municipalidades, así como la totalidad de Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES).

En lo concerniente al cumplimiento de las municipalidades para el presente año, se presenta a continuación un detalle del cumplimiento del artículo 48 del Decreto 57-2008 del Congreso de la República, en el cual se toma como base las municipalidades por departamento que presentaron su informe en comparación al número total de corporaciones de cada jurisdicción departamental, para obtener un índice de cumplimiento por cada región, expresado como porcentaje. Dicho ranking en orden descendente presenta los siguientes resultados:

<b>INFORME ANUAL 2010</b>				
<b>Ranking de cumplimiento municipal por Departamento</b>				
Posición	Departamento	Número de Municipalidades que rindieron Informe	Total de Municipalidades por Departamento	Porcentaje de entrega por departamento
1	QUETZALTENANGO	22	24	91.7%
2	GUATEMALA	15	17	88.2%
3	ZACAPA	8	10	80.0%
4	ALTA VERAPAZ	13	17	76.5%
5	SACATEPEQUEZ	12	16	75.0%
6	BAJA VERAPAZ	6	8	75.0%
7	TOTONICAPAN	6	8	75.0%
8	JUTIAPA	11	17	64.7%





9	CHIQUMULA	7	11	63.6%
10	SOLOLA	12	19	63.2%
11	EL QUICHE	13	21	61.9%
12	JALAPA	4	7	57.1%
13	HUEHUETENANGO	18	32	56.3%
14	SAN MARCOS	16	29	55.2%
15	PROGRESO	4	8	50.0%
16	SANTA ROSA	7	14	50.0%
17	EL PETEN	6	12	50.0%
18	RETALHULEU	4	9	44.4%
19	SUCHITEPEQUEZ	7	20	35.0%
20	CHIMALTENANGO	4	16	25.0%
21	IZABAL	1	5	20.0%
22	ESCUINTLA	2	13	15.4%
<b>Totales</b>		<b>198</b>	<b>333</b>	<b>59.5%</b>

Los departamentos cuyos datos aparecen en rojo, reflejan un cumplimiento menor de la mitad. La media general de cumplimiento alcanza el 60%, lo cual supone que se deberá insistir en el trabajo desde el ámbito municipal en materia de acceso a la información.

## RECOMENDACIONES

Derivado de los resultados y análisis contenidos en el presente informe, se concluye, con las siguientes recomendaciones:

1. Se deben establecer acciones concretas frente al incumplimiento de los sujetos obligados, en todas las dimensiones que esta omisión representa:
  - a) Respecto a los sujetos obligados que incumplieron con la presentación y se les recordó por escrito de su obligación, se deberán iniciar investigaciones individuales a efecto que tales instituciones manifiesten la razón de su incumplimiento.
  - b) En el caso de los informes extemporáneos se deberá trasladar comunicación por escrito a cada sujeto obligado, resaltando la demora en la presentación de los datos y exhortando a mejorar su





cumplimiento para la próxima entrega.

- c) En el caso de aquellos sujetos obligados que reportaron tener información reservada, se deberá solicitar que dicho extremo sea ampliado y aclarado, a efecto de determinar las acciones necesarias para lograr la publicidad y el acceso a la información que se pretende restringir.
  - d) Para aquellos informes que fueron trasladados en formato diferente al establecido por la Autoridad Reguladora y difundido para efectos del presente informe, se deberán fortalecer los mecanismos de sociabilización con miras al fortalecimiento del papel asignado al Procurador de los Derechos Humanos.
  - e) Brindar seguimiento a lo reportado por la totalidad de sujetos obligados por medio de los ejercicios de supervisión administrativa *in situ* como a sus portales electrónicos, a efecto de establecer la veracidad de los extremos reportados. Fundamental para esta acción será la inclusión de aquellos sujetos obligados que reportaron mayores dificultades para atender los lineamientos de la Ley de Acceso a la Información Pública en tiempo y forma, como por ejemplo, aquellas instituciones con rezagos considerables en la entrega de la información a los interesados.
  - f) Más allá de un esquema de sanciones, se estima necesario impulsar mecanismos que generen conciencia entre los llamados al cumplimiento de la ley como sujetos obligados. La naturaleza orientadora y mediadora de la institución del Procurador de los Derechos Humanos deberá apuntar sus acciones privilegiando la corrección y prevención antes que los esquemas sancionatorios. En cualquier caso, sea para el desarrollo de actividades preventivas, investigativas o correctivas, se deben privilegiar y profundizar en las estrategias y tiempos de respuesta a lo interno de la Institución.
2. Es imperativo exigir para el adecuado tratamiento del tema, con el cumplimiento de lo consignado en el artículo 69 del Decreto 57-2008 del Congreso de la República, en el cual se ordena que en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado exista una partida específica adicional a esta Institución para poder cumplir con las atribuciones dadas. Al no haberse generado la misma se han realizado grandes esfuerzos por reorientar recursos que sustenten financieramente las actividades de las unidades encargadas de cumplir con el mandato de ley. Aunque el trabajo se ha venido desarrollando, es insoslayable advertir que, más allá





de la voluntad y deseo por atender este mandato por parte del Procurador de los Derechos Humanos, los recursos técnicos y financieros condicionan el alcance de las acciones que se puedan emprender.

3. Es necesario continuar con el fortalecimiento y actualización permanente de la base de datos de sujetos obligados por la Ley de Acceso a la Información, para un adecuado seguimiento de los mismos.
4. Se debe de sensibilizar y profundizar en cuanto a temas de vital importancia como:
  - a) La valoración interdisciplinaria del acceso a la información.
  - b) Los principios rectores del acceso a la información como hoja de ruta para la adecuada implementación del Decreto 57-2008 del Congreso de la República.
  - c) Las obligaciones de transparencia activa por parte de los sujetos obligados.
  - d) La clasificación informativa, sus peligros y abusos generados a partir de un inadecuado tratamiento, así como la naturaleza excepcional de esta medida en contraposición al principio general de la publicidad de los actos administrativos.
  - e) La protección de datos personales y su interdependencia con temas tales como la intimidad y dignidad.
  - f) La archivística y salvaguarda documental como clave y fundamento del acceso a la información pública.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN.

En la búsqueda de la transparencia, de la efectiva publicidad de los actos administrativos y del adecuado manejo de los recursos públicos, los retos continúan. El avance del segundo año de vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública obliga a considerar el terreno avanzado así como establecer nuevas metas y objetivos.

El trabajo del Procurador de los Derechos Humanos, como autoridad reguladora y protector del derecho humano fundamental de acceso a la información se desarrolla y continuará ejerciéndose bajo la consideración de generar mejores condiciones de vida para los guatemaltecos. Bajo la premisa





de que, personas mejor informadas tienen mayores insumos para tomar mejores decisiones, el derecho a saber se constituye en una herramienta para fortalecer el ejercicio del poder público, permitir la participación activa de los gobernados y destacar la importancia de la rendición de cuentas de los gobernantes.

Ciudad de Guatemala, marzo de 2011



INFORME ANUAL DE SUJETOS OBLIGADOS  
(AÑO 2011)



SECRETARÍA EJECUTIVA  
COMISIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Marzo de 2012

## 1. PRESENTACIÓN

El derecho humano de acceso a la información parte del principio de que la información pertenece a los ciudadanos, es pública por principio y le corresponde al Estado a través de sus instituciones el adecuado manejo para su disponibilidad y transparencia. Este derecho le permite a la población un mejor nivel de toma de decisiones, al contar con información accesible, certera y oportuna; para el Estado, dicha norma impone una serie de obligaciones que deberá atender para garantizar y hacer efectivo el ejercicio de este importante derecho.

El avance del Derecho Humano de Acceso a la Información en Guatemala, entendido como una obligación de los gobernantes y una potestad de los gobernados, ha sido lento aunque significativo. Con menos de 3 años de vigencia del Decreto 57-2008 del Congreso de la República es incuestionable el hecho que la información en poder de la administración pública ha empezado a fluir. Dicha afirmación debe ser matizada, ya que el avance no supone una auténtica cultura de transparencia ni que los estándares de publicidad de los actos administrativos sean considerablemente altos, pero es innegable el hecho que la cantidad de información pública a disposición de cualquier interesado -independientemente de la calidad de la misma- es significativamente mayor a la que se tenía con anterioridad.

La Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República, atribuye al Procurador de los Derechos Humanos la calidad de autoridad reguladora en esta materia. Además, por su naturaleza de derecho fundamental, este tema corresponde al mandato constitucionalmente establecido al Procurador, en sintonía con la facultad de supervisar la administración pública.

El artículo 48 de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República, establece el deber de todo sujeto obligado de presentar anualmente un informe al Procurador de los Derechos Humanos, a más tardar antes de que finalice el último día hábil del mes de enero siguiente, en el cual se describa la atención y tratamiento de las solicitudes recibidas en materia de acceso a la información. Por su parte, el artículo 6 de la citada ley, contiene un listado de tipo enunciativo y no limitativo, de las entidades que tienen la calidad de sujetos obligados en materia de acceso a la información.

Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al Procurador de los Derechos Humanos en la Ley Acceso a la Información Pública, se estableció la Comisión de Acceso a la Información mediante Acuerdo Número SG-002-2009, y para el seguimiento y ejecución de las disposiciones emanadas tanto de la autoridad reguladora como de la Comisión de Acceso a la Información, el citado Acuerdo establece la creación de una Secretaría Ejecutiva.

La Institución del Procurador de los Derechos Humanos, en su calidad de autoridad reguladora de la materia, a través de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información, presenta los resultados que sintetizan la recolección y resultados de la entrega de informes de sujetos obligados de conformidad con el artículo 48 del Decreto 57-2008 del Congreso de la República, correspondiente al año 2011, por parte de 409 sujetos obligados.

## **5. DIAGNÓSTICO A LA LUZ DE LOS INFORMES ENTREGADOS POR LOS SUJETOS OBLIGADOS.**

Como en los dos años anteriores, la expectativa de recepción de informes era mucho más grande del total efectivamente recibido, tomando en cuenta la cobertura tan amplia de sujetos obligados que establece el artículo 6 de la Ley de Acceso a la Información Pública. Resulta importante destacar el incumplimiento por parte de algunas instituciones plenamente identificadas:

- Autoridad para el Manejo y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago de Amatitlán.
- Autoridad para el Manejo y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago de Petén Itzá.
- Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE)
- 1 Gobernación Departamental.
- 119 Municipalidades.
- 12 Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural
- 7 Federaciones Deportivas Nacionales.
- 1 Asociación Nacional Deportiva.

A lo anterior, se debe agregar la escasa presencia de: a) Entidades privadas con asignación dentro del presupuesto anual de ingresos y egresos del Estado; b) Personas naturales o jurídicas con licencia de explotación minera; y, c) Consejos Regionales, Consejos Municipales y Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural.

Aunque el avance, en términos de cumplimiento de la ley, se encuentra lejano del ideal que supone una administración pública transparente, al analizar las

cifras que presenta el informe de lo reportado por los sujetos obligados durante el año 2011, se debe matizar con algunos logros alcanzados:

- 1) Si bien es cierto el universo de sujetos obligados que contempla la ley marca todavía una distancia considerable respecto del número de instituciones que han reportado su informe anual, se mantiene la constante de incremento en el número de instituciones que reportan, el número de solicitudes atendidas, así como la constante significativamente alta de respuestas positivas a las solicitudes.

	<b>2,009</b>	<b>2,010</b>	<b>2,011</b>
Informes recibidos	342	372	409
Solicitudes atendidas	11,289	16,908	19,691
Solicitudes con respuesta positiva	9,752	14,968	17,628

- 2) Se mantiene un porcentaje considerable (88.31%) de solicitudes atendidas de forma satisfactoria, frente a un escaso porcentaje de solicitudes no satisfechas. En el rubro de las respuestas negativas, al ser comparado con los recursos de revisión presentados, la insatisfacción en el requerimiento de información no ha motivado la utilización de los procedimientos legales en número significativo.
- 3) De las formas de presentación de las solicitudes de información se mantiene la constante en el uso preferente de la vía electrónica y la escrita. Aunque se manejan en similares porcentajes las dos vías de presentación más utilizadas, se debe insistir en el uso de todos los mecanismos de presentación. Esta cuestión resulta importante para el

fortalecimiento de los principios de sencillez y celeridad que orientan el cumplimiento del acceso a la información.

- 4) 121 sujetos obligados informaron que durante el año que se reporta no registraron movimiento alguno. Esta circunstancia debe ser analizada desde 2 perspectivas complementarias: 1) Representa un área de oportunidad para efectos de la difusión del derecho humano de acceso a la información entre la población; y, 2) Supone una fortaleza en el posicionamiento efectivo de la Autoridad Reguladora, a pesar de los factores externos que han intentado menoscabar el ejercicio de su mandato.
- 5) El promedio de días para la atención de solicitudes se mantiene en idéntico dato al reportado el año pasado, manteniéndose en una media por debajo del plazo máximo –sin contar ampliaciones- que indica la ley para la atención de los requerimientos informativos.
- 6) Finalmente, el cambio de autoridades que se llevó a cabo el presente año, especialmente en el ámbito municipal, no produjo una disminución en el cumplimiento del Decreto 57-2008 del Congreso de la República, aunque si impone la continuidad y ampliación de los programas de capacitación de la autoridad reguladora a funcionarios públicos de las distintas instituciones obligadas al cumplimiento de la citada norma.

Las constantes paradojas en el cumplimiento de lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública se mantienen presentes. Frente a los logros indicados, se debe contrastar otro tipo de hallazgos, que merecen reflexión y acciones concretas.

- La fecha límite para la presentación del informe de los sujetos obligados, fue establecida por el legislador indicando como plazo máximo de entrega "*antes de que finalice el último día hábil del mes de enero siguiente*". Para el ejercicio que se reporta, el último día hábil del mes de enero fue el martes 31 de enero. Es oportuno indicar que 19 sujetos obligados presentaron su informe anual de forma extemporánea.
- A pesar de la definición y difusión de los formatos oficiales de entrega del informe anual por parte de la Autoridad Reguladora, una considerable cantidad de reportes fueron entregados en un formato diferente al establecido. Dichos informes fueron contabilizados y procesados, a pesar de no cumplir con los lineamientos de entrega establecidos. Se pudo identificar que parte de esta situación obedeció a la distribución entre los sujetos obligados de programas informáticos tales como el Sistema de Administración de Gestiones de Solicitudes de Información (SAGSI), que sin contar con controles adecuados en la distribución de sus diferentes versiones por parte de sus creadores y promotores, generó confusión entre los sujetos obligados. El programa en cuestión, ha venido desarrollándose como una estrategia de gobierno electrónico desde una plataforma denominada "Open Wolf". Se debe insistir que cualquier herramienta informática que se desarrolle y genere, debe ser debidamente coordinada con la autoridad reguladora, ajustándose a los lineamientos que ésta desarrolla; a lo anterior, se deben tomar las medidas necesarias en los impulsores de este tipo de herramientas informáticas para darle seguimiento, mantenimiento y actualización a los programas que difunden. Si bien es cierto, todo esfuerzo que coadyuve en la generación de una cultura de acceso a la información es importante, su resultado será de mayor provecho si se coordina con la autoridad que ha sido designada por el legislador para regular el tema.

- Por su parte, los formatos que se han venido manejando por parte de la autoridad reguladora, han generado dificultad entre los responsables de preparar el informe, quienes han manifestado la necesidad de simplificarlos. De la experiencia obtenida en la modalidad piloto de la encuesta electrónica, se podrán obtener valiosos insumos para el desarrollo de formatos de más fácil utilización.
- Como fue consignado en otro apartado del presente informe, el promedio de días de atención de solicitudes se encuentra dentro de los parámetros establecidos en el Decreto 57-2008 del Congreso de la República. Sin embargo, se detectaron 22 instituciones con un promedio de respuesta mayor a los 10 días, algunos de ellos incluso con un promedio mayor al plazo máximo estipulado con la ampliación de plazo. Esto amerita un seguimiento a la dinámica de trabajo de dichos sujetos obligados.

### **5.1 Análisis de cumplimiento de las Municipalidades.**

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, uno de los actores más cuestionados respecto al cumplimiento de esta normativa, han sido las municipalidades. En el presente ejercicio que se reporta, de la totalidad de corporaciones municipales existentes únicamente cumplieron con la entrega de la información 214 quedando sin presentar su reporte 119 municipalidades.

En lo concerniente al cumplimiento de las municipalidades para el presente año, se presenta a continuación un detalle del cumplimiento del artículo 48 del Decreto 57-2008 del Congreso de la República, en el cual se toma como base

las municipalidades por departamento que presentaron su informe en comparación al número total de corporaciones de cada jurisdicción departamental, para obtener un índice de cumplimiento por cada región, expresado como porcentaje. Dicho ranking en orden descendente presenta los siguientes resultados:

<b>INFORME ANUAL 2011</b>				
<b>Ranking de cumplimiento municipal por Departamento</b>				
<b>Posición</b>	<b>Departamento</b>	<b>Número de Municipalidades que rindieron Informe</b>	<b>Total de Municipalidades por Departamento</b>	<b>Porcentaje de entrega por departamento</b>
1	GUATEMALA	15	17	88.24
2	SANTA ROSA	12	14	85.71
3	SACATEPEQUEZ	13	16	81.25
4	ZACAPA	8	10	80.00
5	QUETZALTENANGO	18	24	75.00
6	BAJA VERAPAZ	6	8	75.00
7	CHIQUMULA	8	11	72.73
8	JALAPA	5	7	71.43
9	ALTA VERAPAZ	12	17	70.59
10	SOLOLA	13	19	68.42
11	EL QUICHE	14	21	66.67
12	RETALHULEU	6	9	66.67

13	TOTONICAPAN	5	8	62.50
14	EL PROGRESO	5	8	62.50
15	EL PETEN*	7	12	58.33
16	HUEHUETENANGO	18	32	56.25
17	SAN MARCOS	16	29	55.17
18	SUCHITEPEQUEZ	11	20	55.00
19	JUTIAPA	9	17	52.94
20	CHIMALTENANGO	8	16	50.00
21	IZABAL	2	5	40.00
22	ESCUINTLA	3	13	23.08
<b>Totales</b>		<b>214</b>	<b>333</b>	<b>64.26</b>
* Para este ejercicio no se tomó en cuenta a Las Cruces, municipio de reciente creación				

Los departamentos cuyos datos aparecen en rojo, reflejan un cumplimiento menor al 60%, siendo 8 departamentos los que se encuentran en dicha situación derivado del cumplimiento de sus corporaciones municipales.

# Alcaldes no entregan informes

**POR MANUEL HERNÁNDEZ**

Las alcaldes de 81 municipios siguen sin cumplir con entregar al TSE las listas de los agentes de tránsito que tienen a su cargo.

El jefe del Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones del Tribunal Supremo Electoral

(TSE), Leonel Escobar, dijo que es preocupante que los alcaldes no entreguen esos reportes, como lo ordena el artículo 15 de la Ley Electoral.

Escobar confía en que mañana, a más tardar, esas 81 comunas presenten los informes, ya que requieren los datos para depurar el padrón electoral, el cual debe estar listo e impreso el próximo 11 de agosto.

Escobar indicó que el jefe edil de Zacapa, Édgar René Orellana, se niega a entregar la información y afirma que no está obligado a hacerlo.

Se trató de localizar a Orellana, pero no contestó las llamadas a su teléfono celular.

La impresión del Padrón empieza el 1 de agosto, de acuerdo con las autoridades del TSE.

21/71#



Foto Prensa Libre: HUGO OLIVA

**ALCALDE DE** Guastatoya, Saúl Beltentón, busca reelección.

# Exigen que edil rinda cuentas

**Residentes de Guastatoya, El Progreso, se quejan de que el alcalde no ha invertido en proyectos.**

**POR H. OLIVA Y F. MAGZUL**  
EL PROGRESO

Habitantes de Guastatoya, El Progreso, exigen al alcalde Saúl Beltentón Herrera que les explique en qué ha utilizado los fondos del situado constitucional que ha percibido durante los últimos tres años y medio, ya que en su actual gestión no han visto ninguna inversión en proyectos de beneficio para la población.

“No quiero hablar, para no confrontar con los otros candidatos a la Alcaldía”.

Vecinos señalan que la comuna recibe más de Q3 millones, pero desconocen su destino, por lo que solicitaron un informe a la Oficina de Acceso a la Información, el cual les negaron.

Beltentón fue señalado por la Contraloría General de Cuentas del uso excesivo de efectivo durante el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre del 2010. Además, la Municipalidad no hizo ninguna publicación en

el portal de Guatecompras, como lo establece la Ley de Compras y Contrataciones del Estado.



# Alcalde se niega a dar informe

**TOTONICAPÁN**

**POR É. DOMÍNGUEZ**  
**Y FERNANDO MAGZUL**

**MOMOSTENANGO** ▶ Alcaldes auxiliares de los cuatro barrios de Momostenango, Totonicapán, exigieron al jefe edil Albino Cuyuch y su Concejo que rindan un informe a la población sobre la inversión y manejo de los fondos que han recibido durante su gestión.

Alejandro Itzep, representante del barrio Santa Isabel, explicó que el interés de la población es conocer el destino que han tenido los fondos que el Gobierno ha asignado a esa municipalidad y cómo han sido invertidos. Han solicitado audiencia y pedido información por escrito, pero no han tenido respuesta por ninguna de las dos formas.

“Qué obras se han realizado y cuál fue su valor, esa es parte de la información que necesitamos; es un derecho que tenemos constitucionalmente, pero no hemos tenido respuesta. Como líderes exigimos al alcalde que nos entregue la información, pues está en la obligación de hacerlo. La población nos presiona, pues somos sus representantes y no queremos que esto se salga de control”, explicó.

El presidente del Consejo de Autoridades Indígenas de las 32 comunidades de Momostenango, Miguel Ángel Pelicó, dijo que les causa extrañeza que el jefe edil no atienda su petición, ya que no es una medida partidista, pues obedece al interés de la comunidad de obtener información para reflexionar de manera por quién votar en las próximas elecciones.

Se intentó obtener la versión del concejal Arnoldo Chún Chanchayac, pero se negó a pronunciarse sobre el tema; mientras, el alcalde tampoco quiso conceder una entrevista sobre la demanda de los líderes.

# Comunas incumplen ley

**La Ley de Acceso a la Información Pública define que las unidades encargadas tenían hasta el 31 de enero último para entregar un reporte.**

**POR MANUEL HERNÁNDEZ**

El secretario de la Comisión de Acceso a la Información de la Procuraduría de los Derechos Humanos, Alfonso Godínez, señaló que las municipalidades son las que más incumplen con la entrega del informe anual sobre las solicitudes de información que hizo el público.

Godínez dijo que hasta el 31

de enero solo 277 sujetos obligados entregaron el informe, de un aproximado de 500.

"El año pasado solo 372 informes se recibieron. A quienes no cumplieron se les abrió un expediente y fueron sancionados de forma moral, aunque en otros pudo haber casos penales", agregó el funcionario.

Godínez indicó que los tres organismos del Estado y sus de-

pendencias fueron las primeras en presentar sus informes, así como la comuna capitalina.

Cada reporte debe incluir el número de solicitudes formuladas por sujeto, resolución y tiempo en que fue entregada la información, cantidad de requerimientos pendientes, las que no fueron resueltas por ser información reservada y las que fueron impugnadas.

El funcionario entregará en 15 días el reporte final, para determinar quiénes no cumplieron con la normativa.

*Prensa Libre  
2/Feb/2012*

ALCALDE DICE QUE SOLUCIONARÁ PROBLEMA

# Municipalidad niega acceso a información

Pobladores desconocen en qué se invierten los fondos.

**POR OSWALDO CARDONA**  
SANTA ROSA

La Municipalidad de Cuilapa, Santa Rosa, niega a los vecinos información pública, con el argumento de que no cuenta con una oficina especial para ese propósito, por lo que están molestos, ya que desean conocer en qué se invierten el situado constitucional y los aportes de la población.

El vecino Marco Tulio Castillo señaló que las autoridades municipales esconden la información, y la población necesita conocer lo que se hace con los impuestos.

Jilson Pérez, otro poblador, indicó que así como hay desorden en el tránsito, igual se encuentra la comuna, ya que el jefe edil, Eduardo Lima, no cumple con lo prometido en campaña: hablar con los pobladores a cualquier hora, pues ahora que lo



Foto Prensa Libre: OSWALDO CARDONA

**LA MUNICIPALIDAD DE** Cuilapa, Santa Rosa, no cuenta con oficina de información.

buscan nunca se encuentra en su despacho.

Lima explicó que no cuentan con una oficina de información, pero ya se trabaja para que pronto se implemente, y aseguró que en tanto una persona atenderá a la población para resolver sus dudas.

Aclaró que en cuanto al préstamo de Q10 millones, al cual hacen referencia algunos vecinos para la construcción de un cementerio, no pueden interferir porque el Ministerio Público trabaja el caso y que fue la administración pasada la que lo autorizó.

Respecto de que sus familiares han utilizado vehículos de la comuna, lo cual señalan algunos habitantes, indicó que un nieto suyo se llevaba un automóvil municipal a escondidas a Barberena, pero aseguró que ya controló el problema.