



Universidad
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

REVISTA JURÍDICA XVII



Instituto de
Investigaciones
Jurídicas

Revista jurídica XVII / Instituto de Investigaciones Jurídicas
Guatemala : Universidad Rafael Landívar. [2002 -]
No. 17. 1ª. Época, (julio – diciembre, 2012).
xiv, 131 p.
ISSN: 1409-4762

1. Estado – Guatemala
2. División política, territorial, administrativa
3. La autonomía – Análisis comparativo
4. Estatuto Euskadi – País Vasco
5. Constitución Política Guatemala – Reforma
6. Descentralización Guatemala
7. Autonomía local – Guatemala
8. Competencia administrativa
9. Registro Nacional de las Personas – Guatemala – Reforma.

Universidad Rafael Landívar
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Revista Jurídica No. XVII, Segundo Semestre, año 2012

D.R. © Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Rafael Landívar, Campus Central,
Vista Hermosa III, zona 16, Edificio “O”, 2do. Nivel, Oficina O-214
Apartado Postal 39-C, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 01016
Teléfono: (502) 2426-2626 Extensión: 2551
Fax: (502) 2426-2595
Correo electrónico: ijj@url.edu.gt
Página electrónica: www.url.edu.gt

Editor responsable: M.A. Luis Andrés Lepe Sosa
Asistente editorial: Claudia Aracely Morales Paniagua

Impreso en Serviprensa S.A.
3ª Ave. 14-62, zona 1
PBX: 2245-8888
Correo electrónico: gerenciaventas@serviprensa.com
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Los autores de los artículos son los únicos responsables de su contenido, el cual no representa, necesariamente, la posición de la Universidad Rafael Landívar ni de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

**AUTORIDADES DE LA
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

Rector

Lic. Rolando Alvarado López, S. J.

Vicerrectora Académica

Dra. Lucrecia Méndez González de Penedo

Vicerrector de Investigación y Proyección

Dr. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S. J.

Vicerrector de Integración Universitaria

Dr. Eduardo Valdés Barría, S. J.

Vicerrector Administrativo

Lic. Ariel Rivera Irías

Secretaria General

Licda. Fabiola Padilla Beltranena de Lorenzana

**CONSEJO EDITORIAL DEL INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

Rector

Lic. Rolando Alvarado López, S. J.

Vicerrector de Investigación y Proyección

Dr. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S. J.

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Dr. Rolando Escobar Menaldo

Vicedecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

M.A. Pablo Hurtado García

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas

Dr. Larry Andrade-Abularach

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

Director

Dr. Larry Andrade-Abularach

Jefa Académica e Investigadora Principal

M.A. Patricia Jiménez Crespo

Jefa Administrativa

Licda. Karen Lorena Cifuentes Álvarez

Investigador

M.A. Luis Andrés Lepe Sosa

Investigadora

Licda. Diana Irasema Fernández Roca

Asistente del Doctorado en Derecho

Lic. José Miguel Gaitán Grajeda

Asistente de Investigación

Claudia Aracely Morales Paniagua

Asistente Administrativa

Rosa Mariela Ortíz Ralón

Recepcionista

Dara Andrea García Batres

**AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS
VASCO / EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA**

Rector

Sr. Iñaki Goirizelaia

Secretaria General

Sra. Eva Ferreira

Vicerrector/Vicerrectora del Campus

Vicerrector del Campus de Álava

Sr. Eugenio Ruiz Urrestarazu

Vicerrector del Campus de Bizkaia

Sr. Carmelo Garitaonandia

Vicerrectora del Campus de Gipuzkoa

Sra. Cristina Uriarte Toledo

Vicerrectora de Alumnado

Sra. Elena Bernaras

Vicerrectora de Calidad e Innovación

Sra. Itziar Alkorta

Vicerrector de Coordinación

Sr. Juan José Unzilla

Vicerrector de Euskara y Plurilingüismo

Sr. Gidor Bilbao

Vicerrector de Investigación

Sr. Miguel Ángel Gutiérrez

Vicerrector de Ordenación Académica

Sr. Francisco Javier Gil Goikouria

Vicerrector de Profesorado

Sr. Jon Irazusta

Vicerrectora de Proyección Internacional

Sra. Miriam Peñalba

Vicerrectora de Responsabilidad Social y Proyección Universitaria

Sra. Amaia Maseda

Gerente

Sr. Xabier Aizpurua Tellería

**DOCTORADO EN DERECHO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR Y
DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS
VASCO/EUSKAL HERRIKO
UNIBERTSITATEA**

**Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad
Rafael Landívar**
Dr. Rolando Escobar Menaldo

**Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco/Euskal
Herriko Unibertsitatea**
Dr. Francisco Javier Quel López

Vicedecana I, de Calidad e Innovación Docente (Decana en funciones)
Dra. Edurne Terradillos Ormaetxea

Responsable
Dr. Francisco Javier Caballero Harriet

Responsable
Dr. Larry Andrade-Abularach

Comisión Académica

Presidente
Dr. Francisco Javier Caballero Harriet

Vocal
Dr. Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas

Vocal
Dr. Ignacio Muñagorri Lagua

Índice

Introducción	xi
Una aproximación a los criterios generales para el establecimiento de una división política territorial y administrativa en un Estado multicultural <i>M.A. Adolfo Jacobo Alarcón Duque</i>	1
La autonomía. Análisis comparativo del Estatuto de Autonomía de <i>Euskadi</i> (País Vasco) y la regulación sobre la materia contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala <i>M.A. Pablo Gerardo Hurtado García</i>	17
La descentralización en Guatemala <i>M.A. Olga del Rosario Alfaro Pineda</i>	31
Autonomía municipal en Guatemala <i>M.A. Amada Victoria Guzmán Godínez</i>	51
Nuevos municipios en Guatemala y la autonomía local <i>M.A. Irma Rebeca Monzón Rojas</i>	65
La competencia administrativa y los municipios en Guatemala <i>M.A. Jaime Fernando Osorio Alonzo</i>	81
Régimen impositivo del municipio en Guatemala <i>M.A. Miler Estuardo Estrada Hernández</i>	103
Reforma registral en Guatemala: Los principios de actuación de la administración pública a través del Registro Nacional de las Personas <i>MSc. Jaime Fernando Osorio Portillo</i>	119

Introducción

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar tiene el agrado de continuar, con esta Revista Jurídica y los Cuadernos de Estudio, una serie de publicaciones de las investigaciones realizadas por los profesionales del derecho y, además, estudiantes del Doctorado en Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar –URL– y de la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea –UPV/EHU–.

En este contexto, reconocemos la importancia que tiene para el país la formación de profesionales del derecho que ostenten un doctorado, es decir, que tengan las capacidades necesarias para realizar investigación científica, innovadora y creativa que produzca nuevo conocimiento en el ámbito de las ciencias jurídicas y sociales, para contribuir a la solución de los problemas actuales. Por lo que, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la URL creó el Doctorado en Derecho conjuntamente con la prestigiosa Facultad de Derecho de la UPV/EHU.

El cuerpo académico lo conforman especialistas de las diversas materias de las ciencias jurídicas y sociales; quienes son los profesores, tutores y directores de las investigaciones. Todos los profesores son doctores, con reconocida trayectoria profesional, catedráticos titulares de universidades españolas y europeas (y algunos académicos de universidades de otras partes del mundo).

Además, se tiene la cooperación financiera de programas de ayuda al desarrollo de la UPV/EHU, Comunidad Autónoma del País Vasco, Reino de España, Unión Europea, entre otros. Lo cual, ayuda a implementar becas para los estudiantes a efecto que puedan realizar estancias de investigación para su tesis doctoral en la

UPV/EHU y en otras universidades extranjeras. También, se ha constituido un fondo bibliográfico para uso de los doctorandos y de toda la comunidad académica.

Para llevar a cabo todo este proyecto la URL y la UPV/EHU suscribieron varios convenios. Y entre todas las universidades que brindan el cuerpo académico se suscribió el convenio de la red interuniversitaria.

Así mismo, para implementar esta propuesta conjunta entre la URL y la UPV/EHU, el Doctorado en Derecho, cumple con: a) Las normativas de la URL; b) La legislación de la República de Guatemala; c) Las normativas de la UPV/EHU; d) La legislación de la Comunidad Autónoma del País Vasco; e) La legislación del Reino de España; y, f) La legislación de la Unión Europea.

Los estudios de Doctorado en Derecho ya están acreditados académicamente en el ámbito internacional por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación –ANECA–, fundación estatal española que, como miembro de pleno derecho de la Asociación Europea para la Garantía de la Calidad de la Educación Superior/*European Association for Quality Assurance in Higher Education* –ENQA– certifica la calidad de los estudios universitarios a nivel español, europeo e internacional.

Por lo que, el Doctorado en Derecho es pionero en América Latina ya que, a los estudiantes que se gradúen, se les otorgará la doble titulación oficial: URL y UPV/EHU; y con triple validez, a saber: en Guatemala, España y Espacio Europeo de Educación Superior.

En *summa*, los Doctores en Derecho graduados de la URL conjuntamente con la UPV/EHU tendrán una formación de juristas y verdaderos humanistas, con valores y excelencia académica; quienes, además de elevar el nivel académico universitario, van a fortalecer el sistema de justicia y el Estado de Derecho para alcanzar la paz en Guatemala y en América Central.

Sirva esta reseña del Doctorado en Derecho de la URL y la UPV/EHU para presentarles esta Revista Jurídica, donde incluimos las investigaciones realizadas por los doctorandos como contribución

de nuevo conocimiento científico para la reflexión y solución de los problemas nacionales, regionales y mundiales.

La presente Revista Jurídica está compuesta por ocho investigaciones realizadas por los profesionales del derecho y doctorandos, en la línea de investigación/asignatura *“Tendencias actuales del derecho administrativo”* y dirigidas por el Dr. José Manuel Castells Arteche, dentro del Doctorado en Derecho de la URL y la UPV/EHU.

El tema general de la Revista Jurídica, a manera de hilo conductor de las investigaciones que les presentamos, es *“La descentralización y el poder local”*. En Guatemala, este es un tema que es necesario abordar e implementar para que, efectivamente, se logre el desarrollo de todas las comunidades que conforman el país, en beneficio del ser humano, la familia y la sociedad. Y, por ello, consideramos importante compartir con Uds. las investigaciones realizadas sobre este tema, las cuales, son las siguientes:

- *“Una aproximación a los criterios generales para el establecimiento de una división política territorial y administrativa en un Estado multicultural”* del M. A. Adolfo Jacobo Alarcón Duque.
- *“La Autonomía. Análisis comparativo del Estatuto de Autonomía de Euskadi (País Vasco) y la regulación sobre la materia contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala”* del M. A. Pablo Gerardo Hurtado García.
- *“La descentralización en Guatemala”* de la M. A. Olga del Rosario Alfaro Pineda.
- *“Autonomía municipal en Guatemala”* de la M. A. Amada Victoria Guzmán Godínez.
- *“Nuevos municipios en Guatemala y la autonomía local”* de la M. A. Irma Rebeca Monzón Rojas.
- *“La competencia administrativa y los municipios en Guatemala”* del MSc. Jaime Fernando Osorio Alonzo.
- *“Régimen impositivo del municipio en Guatemala”* del M. A. Miler Estuardo Estrada Hernández.

- *“Reforma registral en Guatemala: Los principios de actuación de la administración pública a través del Registro Nacional de las Personas”* del MSc. Jaime Fernando Osorio Portillo.

En *summa*, todas son investigaciones de carácter estrictamente científico, fundamentadas en criterios jurídico-doctrinarios, legales y jurisprudenciales y, siempre, acordes a la realidad nacional, regional y mundial. Estos trabajos carecen de tintes políticos partidistas y mediáticos. No se basan en lo que está “de moda” ni en lo “políticamente correcto” que por lo general es falso, ni de lo que es “práctico” a corto plazo. Sino que, estas investigaciones se fundamentan en principios inmanentes y conocimiento científico de las ciencias jurídicas y sociales. Este es nuestro aporte particular y lo que nos caracteriza como Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Conforme a lo anterior, agradecemos el trabajo llevado a cabo por los autores de las investigaciones que les presentamos en esta Revista Jurídica. Que, como ya se indicó, estos autores son profesionales del derecho y doctorandos del Doctorado en Derecho de la URL y la UPV/EHU, en donde se están formando como verdaderos juristas, con capacidad para investigar y crear nuevo conocimiento científico que brinde soluciones a los problemas actuales, en beneficio del ser humano, la familia y la sociedad.

Dr. Larry Andrade-Abularach

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas

*Coordinador del Doctorado en Derecho de la Universidad Rafael Landívar
y de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko
Unibertsitatea en Guatemala*

Guatemala de la Asunción, julio de 2012.

Una aproximación a los criterios generales para el establecimiento de una división política territorial y administrativa en un Estado multicultural¹

M.A. Adolfo Jacobo Alarcón Duque²

Sumario: I. Introducción. II. La construcción nacional del territorio de Guatemala. III. Otras realidades multiculturales: los casos de España y Bolivia. IV. El concepto de territorio y algunas aproximaciones para su delimitación. V. Conclusiones. VI. Referencias.

- 1 Investigación realizada dentro de la línea de investigación/asignatura “*Tendencias actuales del derecho administrativo*”, dirigida por el Dr. José Manuel Castells Arteche, dentro del Doctorado en Derecho de Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
- 2 *Adolfo Jacobo Alarcón Duque* es Abogado y Notario graduado de la Facultad de Derecho de la Universidad Rafael Landívar en el año de 1999 y cuenta además, con el Grado Académico de Posgrado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile en 2007. Entre sus mayores logros académicos y personales se encuentra el haber obtenido una Beca del Programa de Becas Japón/BID para el Hemisferio Sur y haber aprobado con Distinción el programa del Magíster en Gestión y Políticas Públicas que imparte, para estudiantes de todo el Continente Americano, el Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. A nivel profesional, ha sido abogado litigante por más de doce años y se ha desempeñado en las ramas administrativa, civil, constitucional, familia, laboral y penal; asimismo, ha laborado como asesor para empresas privadas. En el ámbito docente, ha impartido clases en las Universidades Mariano Gálvez, Rafael Landívar y del Istmo. Es además, profesor examinador de evaluaciones comprensivas (privados) en las áreas pública y privada y pertenece al programa de acompañamiento de trabajos de tesis de pregrado de la Universidad Rafael Landívar. Por otra parte, también ha trabajado en el sector público de justicia, como auxiliar judicial, analista e investigador para la Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia –CNSAFJ–. Ha participado también en diversos cursos y seminarios a nivel nacional e internacional y ha realizado varias publicaciones en los temas de gestión judicial, respeto a la multiculturalidad y atención a la mujer víctima de violencia, entre otros.

I. INTRODUCCIÓN

La realidad de la división político-administrativa del Estado de Guatemala está determinada por nuestra herencia colonial, la cual estuvo marcada por la dominación sobre los diferentes pueblos indígenas para aprovechar su mano de obra con carácter forzado y el pago de tributos, así como por la racionalidad económica existente en la época, influenciada fundamentalmente por la producción de alimentos para el consumo interno y la del añil para la exportación.

El reconocimiento en el orden internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas impone una revisión a la situación territorial existente en nuestro Estado, con el objeto de favorecer de mejor manera el desarrollo social y humano. Amén de la concurrencia de factores negativos para la consecución de dicho objetivo necesario, tales como el neoliberalismo y la globalización, que predicen la “homogeneización” de toda actividad humana, consideramos necesario realizar una aproximación a otros criterios fundamentales para que los Estados puedan modificar sus estructuras territoriales actuales, ya de vieja data. Nos resulta interesante mencionar, como ejemplo de evolución en esta materia, la división política de España mediante las denominadas “Comunidades Autónomas”, o el más reciente ejemplo de la nueva Constitución de Bolivia que define al Estado como “*un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario*”.

El objetivo central en esta investigación será aproximarnos a resaltar nuevos criterios, nuevas visiones y realidades que contribuyan a mejorar el sistema administrativo del Estado guatemalteco. Puesto que la Constitución actual lo permite, un cambio en la división político-administrativa del Estado pasaría de ser un sueño a convertirse en una realidad que a nuestro entender se antoja más que necesaria.

Para la consecución del objetivo planteado, analizaremos desde una perspectiva histórica la evolución de la construcción del territorio nacional de Guatemala, para luego complementar el análisis con la voz autorizada de expertos en el tema y la descripción de otras experiencias, como la española y la boliviana. Finalmente, nos remitiremos a la legislación nacional guatemalteca para criticarla y en este marco, formular las conclusiones pertinentes.

II. LA CONSTRUCCIÓN NACIONAL DEL TERRITORIO DE GUATEMALA

La construcción del territorio de Guatemala estuvo marcada por la herencia colonial española, que privilegió tanto el aspecto económico –producción para el consumo interno y para la exportación– como factores de dominación y conquista sobre los pueblos indígenas, quienes servían como mano de obra y fuente de ingresos tributarios al Estado. La realidad geográfica del país también jugó un papel importante, tal y como lo indica Taracena:

*“como ejemplos de lo anteriormente dicho, tenemos: 1) Que la construcción de un departamento incluyendo a Sacatepéquez–Chimaltenango giraba en torno a la realidad económica que jugaban los territorios que circundaban los dos principales valles coloniales, Panchoy y Chimaltenango, productores en gran medida de los alimentos y granos que abastecían a la ciudad de Guatemala. 2) El hecho de que los territorios del Pacífico oriental guatemalteco implicados en la producción de añil (hoy Escuintla, Santa Rosa y Jutiapa) estuviesen incorporados al departamento de Guatemala, evidenciaba la voluntad de la élite capitalina guatemalteca por mantener el control de la territorialidad que el tinte mono exportador conllevaba. Sobre todo, si se toma en cuenta que el traspaso de la Alcaldía Mayor de Sonsonate del Estado de Guatemala al de El Salvador en el curso del año de 1824 evidenció la disputa de la hegemonía del territorio añilero con la élite salvadoreña luego de la Independencia. 3) La existencia de un gran departamento como el de Chiquimula, que mantenía la unidad del territorio guatemalteco que ligaba el nuevo Estado de la Federación de Centro-América con el mar Caribe y, por tanto, con el océano Atlántico (Europa y los Estados Unidos), tal y como sucedió durante la colonia española”.*³

Siguiendo al autor citado, este concluye que los cuatro ejes motores de la división territorial guatemalteca que han existido a lo largo de la historia nacional estuvieron orientados por las siguientes dinámicas, que no son necesariamente excluyentes entre sí:

3 Taracena Arriola, Arturo. Pira, Juan Pablo, Marcos, Celia. *La construcción nacional del territorio de Guatemala, 1825-1934*. Revista de Historia / Escuela de Historia, Universidad Nacional, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Universidad de Costa Rica, número 45, páginas 9-33.

- 1) Las *económicas*, por la exportación de grana, café y banano y, por tanto, de control de la propiedad de la tierra, el uso de mano de obra y la construcción de infraestructura vial (ejemplos: Escuintla, Amatitlán, San Marcos, Alta Verapaz, Quiché y El Progreso);
- 2) Las *políticas*, que buscaban favorecer la desestructuración del poder de las regiones históricas de Occidente y Oriente, confrontadas por razones económicas y sociales al poder de la ciudad de Guatemala (ejemplos: Huehuetenango, Jalapa y Jutiapa) o por necesidad de negociación con la realidad existente en ellos (ejemplos: Suchitepéquez y Mita);
- 3) Las de *defensa de la soberanía nacional*, por la necesidad de garantizar la hegemonía sobre territorios poco poblados a raíz de las pérdidas territoriales frente a otros Estados soberanos (ejemplos: Petén e Izabal);
- 4) Las de *racionalización administrativa* del territorio departamental, por razones de crecimiento demográfico y económico y demandas locales (ejemplos: Retalhuleu y Zacapa); y
- 5) Las provenientes de *tratados de límites internacionales*, que modificaron las fronteras externas, pero que también lo hicieron con los límites de los departamentos fronterizos (ejemplos: San Marcos, Huehuetenango, Quiché y Petén).

Como se desprende de lo anteriormente expuesto, el común denominador fue la *centralización del poder*. En la actualidad, la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 –CPRG– establece que el territorio de la República se divide para su administración en departamentos, y éstos en municipios. Sin embargo, también dispone que cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal (artículo 224 CPRG).

La administración tendrá el carácter de descentralizada. Sin embargo, y como resabio al sistema centralizado, la Constitución regula la figura del gobernador, quien tiene a su cargo el gobierno del departamento y es nombrado por el Presidente de la República (Art. 227 CPRG). Resulta interesante que la Constitución contempla

el establecimiento de regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidas por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país (Art. 224 CPRG).

En la ley ordinaria que desarrolla dicho tema,⁴ se establecen ocho regiones, a saber:

- 1) *Región Metropolitana*: Integrada por el departamento de Guatemala.
- 2) *Región Norte*: Integrada por los departamentos de Alta y Baja Verapaz.
- 3) *Región Nororiente*: Integrada por los departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso.
- 4) *Región Suroriente*: Integrada por los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.
- 5) *Región Central*: Integrada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla.
- 6) *Región Suroccidente*: Integrada por los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez.
- 7) *Región Noroccidente*: Integrada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché.
- 8) *Región Petén*: Integrada por el departamento de Petén.

La sola lectura de los nombres de las regiones establecidas por la ley permite reconocer, aún para el lector no enterado de la realidad guatemalteca, que el único criterio que se tuvo en cuenta para su creación fue el geográfico. Y en efecto, ese pareciera ser el caso, ya que la ley carece de todo sentido técnico y no incorpora principios fundamentales ni criterios funcionales para establecer la división del país en regiones. Huelga decir que esta ley no aporta nada para

4 Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 70-86, *Ley Preliminar de Regionalización*, emitida el nueve de diciembre de 1966, publicada el 24 de diciembre del mismo año.

el desarrollo nacional, de ahí la urgencia y necesidad de replantear el esquema existente e incorporar nuevas ideas y realidades que permitan un cambio efectivo.

Esencialmente, la legislación nacional falla en no reconocer la diversidad cultural del país, como sí lo hacen otras legislaciones, como veremos en líneas posteriores. Es escaso lo que puede analizarse de dicha normativa, es por ello que a continuación se analizan otras experiencias, otras realidades, que nos permiten conocer lo que sucede en otros países y ojalá que puedan servir de ejemplo para que el Estado guatemalteco mejore su organización territorial.

III. OTRAS REALIDADES MULTICULTURALES: LOS CASOS DE BOLIVIA Y ESPAÑA

A. Constitución española

Ya el preámbulo de la Constitución española actual reconoce el tema de las nacionalidades al interior del Estado:

“La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: [...] Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”.

Por su parte, el artículo 137 establece que *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.*

Los principios fundamentales sobre los que descansa la organización territorial de las Comunidades Autónomas son: la *solidaridad*, que permita un equilibrio económico adecuado y justo atendiendo a las particulares circunstancias de cada parte del país; la *igualdad*, entendiéndose que no deben existir privilegios económicos o sociales para ninguna de las Comunidades Autónomas; y la *integralidad* del territorio español, con el objetivo de evitar su fragmentación. La citada Constitución española establece criterios generales para la conformación de la división política del territorio del Estado español en unidades administrativas, que incorporen características históricas, culturales y económicas comunes (artículo 143).

Para Lacomba:

*“la España contemporánea ha basculado entre dos modelos básicos de articulación del territorio: de un lado, el centralismo, que responde inicialmente al proyecto liberal de organización administrativa y control político «centralizados» del Estado; de otro, el regional integral/autonómico, que, como rechazo del centralismo y del federalismo, trata de configurar una estructura estatal en la que tengan cabida los regionalismos/nacionalismos, sin romper la unidad del país, ni su única soberanía, según señalan las Constituciones de 1931 y 1978. En la división provincial de Javier de Burgos culmina el primer modelo apuntado. Esta nueva articulación político-administrativa del Estado, de 1833, manifiesta y simboliza, en alguna medida, el fin del Antiguo Régimen y el comienzo del nuevo sistema liberal. Su racionalidad jurídico-administrativa ha hecho que perviva hasta hoy, pese al empuje y despliegue del modelo regional autonómico en el siglo XX. Quizás su permanencia es la prueba del aceptable acierto en su diseño y de su eficaz funcionamiento histórico”.*⁵

B. Constitución boliviana

La recientemente aprobada Constitución boliviana basa su nueva estructura administrativa en un modelo de Estado intercultural, descentralizado y con autonomías, reconociendo y garantizando el principio de la libre autodeterminación de los pueblos dentro del marco de la unidad del Estado boliviano, definido por el Preámbulo constitucional de la siguiente manera:

“Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos”.

5 Lacomba, Juan. *La articulación territorial del Estado en España: de los reinos del antiguo régimen a las provincias*. Revista de Estudios Regionales, número 80, septiembre-diciembre 2007, páginas 291-344. Universidades Públicas de Andalucía España. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=75511527014>

Se asume también como un anhelo y un reto:

“construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos”.

El reconocimiento de la realidad social y cultural del Estado boliviano hace que la Constitución garantice a los pueblos indígenas originarios su derecho a la autonomía, al autogobierno y a la consolidación de sus entidades territoriales (Art. 2). Por su parte, el artículo 30 nos da un concepto de lo que debe entenderse por pueblo indígena originario, a saber: *“toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”.* Otro aspecto general introducido por la Constitución es lo relativo a los ecosistemas, que es un criterio de autonomía reconocido para la conformación de las regiones (Art. 280).

La nueva organización territorial del Estado está conformada por departamentos, provincias, municipios, territorios indígena originario campesinos y regiones. Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad,⁶ complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución (Art. 269 y 270).

6 El artículo 276 de la Constitución boliviana establece que *“las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”.*

En cuanto a los territorios indígena originario campesino, su autonomía se define como:

“el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (Art. 289).

La conformación de los mismos se basa en los territorios denominados *“ancestrales”* que estén actualmente ocupados por esos pueblos, debiendo resaltarse la flexibilidad en cuanto a su composición, ya sea mediante dos o más unidades administrativas de la misma naturaleza (territorios indígenas originario campesino) o bien por municipios o regiones. También podrá crearse una región indígena originario campesina (Artos. 290, 291 y 295).

Al igual que en el caso español, la Constitución boliviana delimita las competencias respectivas para cada uno de los niveles de la división político-administrativa del Estado. Importante también resulta resaltar el modelo económico establecido por la Constitución boliviana, el cual según sus directrices es una economía plural que *“está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa”*. Asimismo, que:

“la economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo”.

Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos (Artos. 306 y 307).

IV. EL CONCEPTO DE TERRITORIO Y ALGUNAS APROXIMACIONES PARA SU DELIMITACIÓN

La importancia que posee el territorio radica en que el mismo constituye el espacio del que un grupo humano se apropia para asegurar y reproducir su sistema socioeconómico, es decir, que tiene una función positiva de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales. Dicho concepto va más allá del tradicionalmente manejado en el ámbito de la Teoría del Estado, en el cual se le entiende como una construcción negativa, como restricción a la intromisión de otros Estados en la soberanía del Estado Nacional, un espacio delimitado por fronteras y dentro de las cuales el Estado ejerce plena soberanía. Como lo hemos apuntado, uno de los criterios fundamentales que ha privado para la conformación de los territorios ha sido el criterio económico, sin embargo, no es el único ni el más importante, como lo explica Franquet:

*“amén de la idea de mercado, hay que tener en cuenta estructuras de otro orden bien distinto: jurídicas, culturales, históricas, religiosas, defensivas, topográficas y otras, incluso, que por su difícil cuantificación a efectos numéricos, pudiéramos calificar”.*⁷

Como expone Vázquez:

*“todas las acciones del Estado que tienen como objetivo administrar la vida social con vista a otorgar continuidad al sistema político, económico y territorial, exigen una división del territorio que permita asegurar y facilitar su gestión administrativa. De esta forma surgen las diversas entidades territoriales que se ordenan de manera jerárquica, introduciendo la idea de zonificación del territorio”.*⁸

A manera de ejemplo de configuración de territorios con base en otros criterios, está el caso del Paraguay, que históricamente modeló su territorio determinado por su situación hidrográfica y orográfica; donde sus ríos han servido de límites internos a las diferentes enti-

7 Franquet, Josep. *Un Modelo Racional de Organización Territorial. Aplicación a Cataluña*. Tesis Doctoral. Universitat Internacional de Catalunya. Barcelona, 2007.

8 Vázquez, Fabricio. *Territorio y Población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*. Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNFPA– y Cooperación Técnica alemana –GTZ–, en el marco del proyecto “Formación de Actores Estratégicos en Población y Desarrollo”, ejecutado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población –ADEPO–. Paraguay, 2006.

dades territoriales. Este tipo de divisiones ha dado como resultado el nacimiento de nuevas identidades, como lo explica Vázquez:

“El uso repetido de estas divisiones geográficas se ha interiorizado y decantado históricamente en el imaginario colectivo paraguayo, dando lugar al surgimiento de identidades socio-culturales de carácter regional como la «concepcionera», la «guaireña» o la «cordillerana», algunas inclusive referidas a territorios contiguos y solamente separados por ríos, como el caso del «concepcionero» y el «sanpedrano» o el «guaireño» y el «caazapeño»”.⁹

En Colombia actualmente se discuten varias iniciativas de ley encaminadas a regular el tema del ordenamiento territorial. La exposición de motivos de una de ellas nos parece muy ilustrativa cuando estipula:

“Lejos de las discusiones en todos los tiempos de Colombia entre centralismo y federalismo, se pretende plantear numerosas opciones de organización territorial de complemento y de subsidiaridad entre nuestras entidades para que sean ellas, dentro de un concepto cierto de autonomía y descentralización, las que siempre, por su libre voluntad, opten por la mejor alternativa de gestión para sus propósitos, de acuerdo a cada tipo de dificultad, limitación o de circunstancia. La ley sería esencialmente indicativa, mas no vinculante”.

Dicho proyecto se nos presenta como novedoso, al menos en nuestro medio, ya que se basa en alianzas estratégicas entre las distintas unidades administrativas, así estipulado:

“promueve las alianzas estratégicas de entidades territoriales que generen economías de escala, proyectos productivos y que faciliten el mejor manejo de la viabilidad y gobernabilidad efectiva de las entidades territoriales, sobre la base del principio constitucional de la diversificación de competencias, consagrado en los artículos 302 y 320 de la C.P., que permiten la posibilidad de asignar a cada tipo de departamento o municipio competencias especiales”.

9 Ob. cit. pág. 9.

Algunos de los principios que fundamentan dichas iniciativas de ley se consideran interesantes y merecen una mención. Se parte del concepto de “regionalización”, entendido como:

“marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado republicano unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional”.

Otros principios básicos son el de *participación* activa de los ciudadanos en las decisiones que inciden en la organización y orientación territorial, así como el de *gradualidad* y *flexibilidad*, que parte del reconocimiento de la heterogeneidad de la población del Estado colombiano y de su geografía para establecer un cambio progresivo teniendo en cuenta sus diferencias relativas.¹⁰

En Europa, la Carta Europea de Ordenación del Territorio¹¹ define este concepto como “*la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*”. Asimismo, establece una serie de principios rectores de los cuales comentaremos los que a nuestro parecer resultan los más importantes, a saber:

- 1) *Democrático*: Puesto que requiere la participación de la población afectada, lo cual se apega a lo establecido en distintos convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos, como el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT– Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que ha sido ratificado por el Estado de Guatemala.

10 Proyecto de ley 058. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT–, radicado el 23 de agosto del 2010 por iniciativa del Gobierno Nacional – Ministerio del Interior y Justicia ante el Congreso de la República de Colombia.

11 Adoptada en la Conferencia Europea de Ministros Responsables y ordenación del territorio (CEMAT), en Torremolinos (España), el 20 de mayo de 1983.

- 2) *Coordinación*: Implica un enfoque integrado de las políticas públicas estatales dirigidas hacia el desarrollo sostenible de los territorios.
- 3) *Funcional*: Que respete la identidad, cultura, valores e intereses de las diversas regiones.
- 4) *Prospectiva*: Tomando en consideración las tendencias actuales y el desarrollo a largo plazo de los procesos económicos, sociales, culturales, ecológicos y medioambientales.

Los objetivos que según la citada Carta Europea debe perseguir la ordenación del territorio son fundamentalmente los siguientes:

- 1) El *desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones*, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes diferencias en el nivel de vida.
- 2) La *mejora de la calidad de vida* que, entre otras cosas, supone facilitar a la población la accesibilidad a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales y de todo tipo.
- 3) La *gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente*, incluido el respeto a las peculiaridades propias de cada comarca en cuanto a sus formas de vida.
- 4) La *utilización racional del territorio*, definiendo los usos aceptables o a potenciar para cada tipo de suelo, creando las adecuadas redes infraestructurales e incluso fomentando, con medidas incentivadoras, aquellas actuaciones que mejor se adapten al fortalecimiento del espíritu comunitario.

Como hemos visto, en las distintas regiones del mundo se aborda el tema del ordenamiento territorial de manera integral; se crean y se discuten legislaciones; se modifican y actualizan las existentes; asimismo, nacen instituciones, programas estatales y políticas públicas, todos orientados a maximizar los beneficios de un orden territorial adecuado y justo. El anterior repaso a algunas realidades y hechos históricos nos permiten, con cierta precisión, concluir sobre algunos criterios generales que deberían tomarse en consideración para desarrollar una política pública de ordenamiento territorial en Guatemala.

V. CONCLUSIONES

1. Históricamente, el Estado de Guatemala ha organizado su estructura administrativa-territorial con base en la centralización del poder (característica de los regímenes dictatoriales que gobernaron el país durante la mayor parte de los siglos XIX y XX), la racionalidad económica de la época y la dominación y el control social de la población –especialmente, la población indígena–.
2. La Constitución Política de la República establece principios tales como la descentralización administrativa. Sin embargo, aún adolece de resabios del sistema centralizado, como la figura del gobernador, quien no representa más que la extensión del poder central en los departamentos del país.
3. No existe una legislación específica en el tema de ordenamiento territorial en Guatemala y las leyes que de alguna manera regulan el tema son deficientes, como la legislación ordinaria que desarrolla el tema de las regiones de desarrollo.
4. Se puede afirmar que, en general, el tema del ordenamiento territorial es desconocido y no contemplado como prioridad en las políticas públicas del Estado de Guatemala.
5. Las experiencias de España y Bolivia nos muestran que estos países reconocen la libre autodeterminación de los pueblos, sobre la base de principios tales como la solidaridad, igualdad e identidad cultural, sin menoscabo de la integridad del territorio estatal.
6. En Colombia se discuten nuevas realidades e incorporan conceptos más integrales de organización política, en cuanto contemplan aspectos geográficos, económicos, culturales y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana.
7. Un adecuado ordenamiento territorial es fundamental para lograr el desarrollo humano de una nación y los Estados no pueden desconocer la importancia vital del territorio para la consecución de este objetivo.

VI. REFERENCIAS

A. Bibliográficas

1. Franquet, Josep. *Un Modelo Racional de Organización Territorial. Aplicación a Cataluña*. Tesis Doctoral. Universitat Internacional de Catalunya. Barcelona, 2007.
2. Lacomba, Juan. *La articulación territorial del Estado en España: de los reinos del antiguo régimen a las provincias*. Revista de Estudios Regionales, número 80, septiembre-diciembre 2007, páginas 291-344. Universidades Públicas de Andalucía, España. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=75511527014>.
3. Taracena Arriola, Arturo. Pira, Juan Pablo, Marcos, Celia. *La construcción nacional del territorio de Guatemala, 1825-1934*. Revista de Historia / Escuela de Historia, Universidad Nacional, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Universidad de Costa Rica, número 45, páginas 9-33.
4. Vázquez, Fabricio. *Territorio y Población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*. Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNFPA– y Cooperación Técnica alemana –GTZ–, en el marco del proyecto “Formación de Actores Estratégicos en Población y Desarrollo”, ejecutado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población –ADEPO–. Paraguay, 2006.

B. Legislación consultada

- Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en la Conferencia Europea de Ministros Responsables y ordenación del territorio (CEMAT), en Torremolinos (España), el 20 de mayo de 1983.
- Constitución de la República de Bolivia, aprobada mediante referéndum constituyente de enero de 2009.
- Constitución española, aprobada por las Cortes en Sesiones Plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978 y ratificada por el Pueblo Español en

Referéndum de 6 de diciembre de 1978. Sancionada por S.M. El Rey ante las Cortes el 27 de Diciembre de 1978.

- Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985 y en vigencia a partir del 14 de enero de 1986.
- Ley Preliminar de Regionalización de Guatemala, Decreto 70-86 del Congreso de la República.
- Proyecto de ley 058. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT–, radicado el 23 de agosto del 2010 por iniciativa del Gobierno Nacional – Ministerio del Interior y Justicia ante el Congreso de la República de Colombia.

C. Páginas Web consultadas

- Gobierno de Bolivia: <http://www.bolivia.gob.bo/>.
- Gobierno de España: <http://www.lamoncloa.gob.es/home.htm>.
- Gobierno de Guatemala: <http://www.guatemala.gob.gt/>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD sección Guatemala: <http://www.undp.org.gt/>.

La autonomía. Análisis comparativo del Estatuto de Autonomía de *Euskadi* (País Vasco) y la regulación sobre la materia contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala¹

M.A. Pablo Gerardo Hurtado García²

Sumario: I. Introducción. II. El concepto de autonomía. III. Las comunidades autónomas en España. IV. El Estatuto de Autonomía del País Vasco. V. Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en materia de autonomía. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

El trabajo académico realizado en el módulo de “*Tendencias actuales del derecho administrativo*” parte de la inquietud generada por el conocimiento adquirido durante las sesiones presenciales sobre los alcances e implicaciones que el modelo de comunidades autónomas tiene en España, confrontándolo con los alcances que el concepto ha tenido en Guatemala, en donde, si bien se confiere a determinados entes el carácter de autónomos, la percepción existente es que las efectivas capacidades del ente autónomo de que se trate varían según una serie de factores internos y externos que van desde el presupuesto

1 Investigación realizada dentro de la línea de investigación/asignatura “*Tendencias actuales del derecho administrativo*”, dirigida por el Dr. José Manuel Castells Arteche, dentro del Doctorado en Derecho de Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

2 Pablo Gerardo Hurtado García es Abogado y Notario egresado de la Universidad Rafael Landívar, Magíster en Derechos Humanos de la misma casa de estudios así como estudiante del Doctorado en Derecho de Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco. Actualmente Vicedecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la URL y asesor específico del Despacho Superior del Ministerio de Finanzas Públicas.

de que dispone hasta la vinculación político partidaria que existe –o no– con la administración central.

Para el efecto, luego de traer a colación y recordar algunos conceptos básicos y generalidades propias del Derecho Administrativo (específicamente, la autonomía), se procedió a realizar un breve análisis del Estatuto de Autonomía del País Vasco, para luego, a la luz del mismo, confrontar el contenido de las normas constitucionales guatemaltecas sobre la materia. Para acceder al contenido normativo guatemalteco sobre la temática se consultó el sistema informático de la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, para luego seleccionar algunos casos de entre los más de doscientos veinticinco que reporta el sistema, tanto en materia de amparo (control constitucional de los actos públicos) como de inconstitucionalidad de normas (control de constitucionalidad de las leyes y otros cuerpos normativos).

Para arribar a las conclusiones del trabajo se confrontó la información y las afirmaciones colegidas de ambos apartados (el estatuto autonómico y la jurisprudencia constitucional de Guatemala).

II. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA

El análisis del concepto de autonomía debe partir de una concepción compartida –o al menos, claramente referida– del Estado. Basta indicar que desde los propios orígenes del Estado, su concepto, características y diferentes tipos o modelos han variado conforme los factores internos o externos que determinan sus contextos.

El concepto de Estado se remonta a los filósofos griegos y a la estructura cívica de los antiguos pueblos helénicos. De acuerdo con Georg Jellinek,³ este concepto debe ser estructurado tanto desde el análisis fáctico de los distintos tipos de relaciones humanas, como mediante la determinación de sus elementos fundamentales y característicos.

3 Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Grandes Clásicos del Derecho, Volumen 2. Primera edición. Oxford University Press. México, 1999. Páginas 31 a 40.

Para el jurista mexicano Francisco Porrúa Pérez⁴ el Estado es *“una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”*.⁵

Una definición más de Estado es proporcionada por Vladimiro Naranjo Mesa, quien afirma que es *“un conglomerado social, político y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una actividad que se ejerce a través de sus propios órganos, y cuya soberanía es reconocida por otros Estados”*.⁶

Más allá de los alcances que pueda darse a los conceptos antes indicados, a efectos del presente trabajo interesa destacar que los autores consultados son contestes con otros estudiosos de la Teoría del Estado, al reconocer como principales elementos del Estado: i) Población; ii) Territorio; iii) Poder soberano; iv) Ordenamiento jurídico; y v) El bien común como fin esencial.

Las formas en que un Estado pretende lograr el cumplimiento de sus fines y cometidos varía según el modelo seguido y el tipo de Estado de que se trate, aunque siempre presupone la existencia de órganos, instituciones, procedimientos y normas. Siguiendo las ideas expresadas por el profesor Gurutz Jáuregui Bereciartu:

“[El] orden político de la época contemporánea se ha basado tradicionalmente en la división territorial del mundo en una serie de Estados soberanos, cada uno de los cuales ostenta un poder, una soberanía exclusiva, sobre un ámbito territorial determinado expresado en una o varias líneas fronterizas de separación”.⁷

Pero, como bien lo expresa Jáuregui, esa división formal del planeta cada vez encuentra menos sustento al confrontarla con la realidad, puesto que poca correspondencia encuentra el que un poco más de ciento ochenta Estados alberguen a más de diez mil diferentes

4 Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. 3ª Edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1962.

5 *Ibidem*. Página 164.

6 Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. 48ª edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia. 1991. Página 87.

7 *La descentralización política en Europa*. En Revista Vasca de Administración Pública –RVAP– No. 40 (iii). Oñati, España. 1994. Páginas 9 a 12.

sociedades o colectividades étnicas, culturales, religiosas o con otro tipo e identidades. Por ello, cada vez con mayor frecuencia y sus-tento los Estados han tenido que reorientar su actuar de un modelo centralizado hacia la descentralización.

La *centralización* reúne y concentra todos los asuntos de índole política o administrativa en un solo órgano o estructura orgánica. El órgano superior tiene todas las funciones, competencias y controles de los demás órganos que integran la administración pública. Un poder central dirige y ordena los destinos del Estado, sin mayor reparo en las diferencias y contextos locales, la mayoría de las veces con tintes homogeneizadores. Este modelo, a pesar de parecer simple, presenta cada vez mayores problemas para Estados en cuyo territorio coexisten diferentes culturas, identidades, naciones e incluso hasta distintos contextos, realidades y necesidades.

Por su parte, la *descentralización*, caracterizada porque las funciones del Estado son llevadas a cabo por diversos órganos con competencias bien determinadas, descongestiona a los órganos del Estado y permite –según el grado de descentralización que cada modelo establezca y cuando la misma está asociada a una delimitación territorial más que a una temática específica– adecuar y ajustar las acciones de la administración a las necesidades y particularidades de cada localidad o región.

Se afirma que el grado máximo de descentralización es la *autonomía*, comprendiendo ésta, según la define el Diccionario de la Lengua Española, como la “*Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones y otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios*”.⁸ El término “autonomía” se derivó de los vocablos griegos *nomos*, que significa ley, y *autos* que significa propio o mismo.

A lo largo de la historia han existido diversas acepciones y alcances de la autonomía. En las antiguas Grecia y Roma se concebía como la situación de aquellas ciudades o comunidades que se gobernaban por sus propias leyes y no se encontraban sometidas a ningún tipo de poder extranjero. Los romanos también consideraban la autonomía regional como esa capacidad que poseían algunos pueblos que

8 En: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=autonomía

ya habían sido conquistados de poder seguir aplicando sus leyes y costumbres en el orden interno, sin dejar por ello de estar sometidos al poder supremo de Roma.⁹ En la actualidad, el concepto ha ido “acomodándose” según los fines y necesidades de los Estados, los que deben organizarse de la manera más conveniente a su población.

Los regímenes de autonomía se establecen en el marco de Estados nacionales determinados. El ente autónomo no cobra existencia por sí mismo, sino que su conformación en cuanto tal se realiza como parte de la vida político-jurídica de un Estado. El régimen de autonomía responde a la necesidad de buscar formas de integración política del Estado nacional que estén basadas en la coordinación y no en la subordinación de sus colectividades parciales. Por consiguiente, en tanto colectividad política, una comunidad o región autónoma se constituye como parte integrante del Estado nacional correspondiente.¹⁰

En España, conforme el artículo 137 de la Constitución Española del 27 de diciembre de 1978: “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”.¹¹ El Estado español no se puede catalogar como federal o como unitario, por lo que se le ha denominado “*Estado de las Autonomías*” o Estado Regional, en el que existe una organización de tipo general que será para todo el país y también se encuentran organizaciones territoriales autónomas.

En Guatemala, el Estado es organizado y estructurado conforme el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala promulgada en 1985,¹² y que se sustenta en el respeto de la vida y dignidad de la persona humana y los valores de bien común, libertad, justicia, seguridad y paz. La Constitución confiere a la autonomía los

9 Falcón, Romana y Buve Raymond (Compiladores). *Don Porfirio Presidente... Nunca Omnipotente: hallazgos, reflexiones y debates*. 1ª. Edición. Universidad Iberoamericana. México, D.F. 1998. Página 336.

10 Díaz-Polanco, Héctor. *Autonomía Regional: La autodeterminación de los pueblos indios*. 5ª edición. Siglo XXI Editores, México, D.F. 2006.

11 Constitución Española de 1978, Título VIII, artículo 137.

12 Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985.

siguientes alcances: personalidad jurídica, patrimonio y normativa propia (se requiere una ley orgánica emitida por el Congreso de la República). El artículo 134 de la Constitución establece, entre otras obligaciones mínimas del municipio y toda entidad autónoma: i) Coordinar su política con la política del Estado; y ii) Coordinar sus acciones con el órgano de planificación del Estado.

Conforme la Constitución, la autonomía puede provenir de dos fuentes: que la propia Constitución la confiera, o bien, que el Congreso de la República, con fundamento en el citado artículo 134 constitucional, establezca una entidad autónoma con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. En el primer supuesto, la norma suprema reconoce el carácter de ente autónomo a las siguientes entidades:

Entidades autónomas	Artículos constitucionales
Universidad de San Carlos de Guatemala	82, 83 y 84
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala/ Comité Olímpico Guatemalteco	92
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	100
Junta Monetaria, Banco de Guatemala y Superintendencia de Bancos	132 y 133
Contraloría General de Cuentas (aunque expresamente la refiere como "Institución Técnica Descentralizada")	232
Ministerio Público (únicamente le confiere funciones autónomas)	251
Los municipios	253 y 255

III. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA

Uno de los problemas más complejos que existía al tiempo de la promulgación de la Constitución española de 1978 era el relativo a la organización territorial del Estado. Como lo refiere Jesús Leguina Villa,¹³ desmontar el viejo modelo del Estado centralizado y sustituirlo por un nuevo sistema de distribución territorial del poder que reconociera el protagonismo político de los distintos pueblos y comunidades era una empresa que comportaba grandes dificultades, derivadas no

13 *Las Comunidades Autónomas*. En la obra colectiva: *La Constitución Española de 1978*. Editorial Civitas. Madrid, España. 1980.

solamente de las cuestiones de orden técnico sino de la naturaleza política del asunto, ante la cual las concepciones generales y las respuestas concretas de los grupos políticos ofrecían soluciones dispares.

El modelo adoptado por la Constitución de 1978 es el de “Estado Unitario regionalizable”, introduciendo el término “nacionalidades”, dándose por primera vez una Constitución española que reconoce la pluralidad nacional, definiendo a España como “una nación de naciones”.

Las manifestaciones de la nueva estructura establecen la elaboración de estatutos de las comunidades autónomas, los cuales ofrecen una doble naturaleza: el ordenamiento regional y el ordenamiento del Estado. En su condición de leyes orgánicas del Estado, los estatutos de autonomía presentan dos particularidades: su aprobación no es susceptible de delegación legislativa en el Gobierno y gozan de inmunidad frente a otras leyes del Parlamento. Las leyes orgánicas aprobatorias de los estatutos son actos legislativos complejos en cuya elaboración y determinación de su contenido normativo es esencial la participación, en uno u otro grado, de las propias comunidades.

En la *iniciación ordinaria* del proceso autonómico, la legitimación para iniciar el procedimiento de elaboración de los estatutos puede corresponder a las corporaciones locales o a los órganos colegiados preautonómicos. Mientras que en la *iniciación extraordinaria*, se acogen determinadas comunidades que anteriormente hubieren votado a favor de los proyectos o, en un segundo supuesto, está abierta a todas las comunidades autónomas.

La Constitución española ha optado por un modelo de autonomías regionales que cubre la totalidad del territorio del Estado, con ritmos diferentes en su aplicación. En los procedimientos de su elaboración, están:

1. *Procedimiento común*: Da origen a lo que se puede calificar como un estatuto otorgado por el Parlamento del Estado a la comunidad autónoma interesada.
2. *Procedimiento especial*: Ofrece singularidades que lo convierten en una fórmula paccionada de elaboración entre el Parlamento central y la comunidad interesada, siendo un estatuto pactado y no otorgado.

Los constituyentes españoles han adoptado un sistema de distribución de competencias ambiguo, no dejando atado el tema competencial, permitiendo un uso flexible de la autonomía política. Se reducen las competencias del Estado, entre otras, legislar y gestionar los servicios administrativos; asimismo, la competencia de las comunidades varía según las prácticas en cada una de ellas.

Los controles ordinarios sobre las comunidades autónomas, son: el Tribunal Constitucional, el Gobierno, la jurisdicción contencioso-administrativa y el Tribunal de Cuentas. En cuanto al control extraordinario, la Constitución Española incorpora medidas coercitivas cuando por acción u omisión las comunidades atenten contra los intereses generales o incumplan obligaciones constitucionales.

IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO

Conforme la Constitución española y su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica aprobada el 18 de diciembre de 1979), el Pueblo Vasco o *Euskal-Herria*, como expresión de su nacionalidad, se constituye en comunidad autónoma dentro del Estado español bajo la denominación de *Euskadi* o País Vasco. La Comunidad Autónoma del País Vasco se encuentra integrada por los Territorios Históricos de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia; puede llegar a integrarse Navarra si este territorio así lo decidiera. Su lengua oficial es el *euskera* de manera conjunta con el castellano.

El Parlamento del País Vasco se encuentra integrado por un número igual de representantes de cada Territorio Histórico (setenta y cinco, que son elegidos por un periodo de cuatro años). A través del Parlamento se ejerce la potestad legislativa, se impulsa y controla la acción del Gobierno y se aprueban los presupuestos presentados por éste. Además, al Parlamento le corresponde la designación de senadoras y senadores vascos en la segunda Cámara española, el Senado, de acuerdo con sus propias leyes, en las que se garantiza la adecuada representación. El Presidente o *lehendakari* es la más alta representación del País Vasco y la ordinaria del Estado en esta Comunidad; él designa a los consejeros y consejeras responsables de los diversos departamentos, conformando así el Ejecutivo autónomo. En cuanto a la administración de justicia, se encuentra estructurada de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder

Judicial y culmina en un Tribunal Superior con competencia en todo el territorio de la comunidad autónoma y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales. El nombramiento de los magistrados, jueces y secretarios se efectúa en la forma prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial y de su Consejo General.

En el Estatuto se establece igualmente que el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco se regulan mediante el sistema foral tradicional de “Concierto Económico”, de acuerdo con las competencias de las instituciones de los Territorios Históricos para mantener, establecer y regular el régimen tributario atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas del Concierto Económico y a las que dicte el Parlamento. Asimismo, se establece que la aportación del País Vasco al Estado español consiste en un “Cupo” o contribución económica a las cargas del Estado que no asuma la comunidad autónoma.

El Estatuto define todas las competencias que tendrá el País Vasco, tanto las que le son exclusivas como las correspondientes a la ejecución de la legislación básica del Estado. Además, se consignan las competencias exclusivas de los regímenes privativos de cada uno de los Territorios Históricos.

V. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD DE GUATEMALA EN MATERIA DE AUTONOMÍA

El tribunal constitucional guatemalteco, en su calidad de máximo intérprete constitucional en Guatemala, se ha pronunciado en un ya considerable número de casos sobre los alcances y limitaciones de la autonomía constitucionalmente conferida a ciertos órganos y entes estatales. En el presente apartado se presentarán, analizarán y comentarán algunos de los más significativos fallos constitucionales vinculados con la materia de estudio, obtenidos conforme el sistema de búsqueda electrónica por medio de *Internet* con que cuenta la Corte de Constitucionalidad en su sitio *web*.¹⁴

14 <http://www.cc.gob.gt>

A. Expediente Número 2266-2003

El caso se trata de un amparo promovido por el Procurador de los Derechos Humanos contra el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS– (entidad autónoma conforme el artículo 100 de la Constitución), puesto que debido al mecanismo y procedimientos que dicha institución seguía para adquirir medicamentos, en varias oportunidades sus centros de atención se quedaron desabastecidos, conculcando con ello el derecho a la salud de los habitantes que gozan de la cobertura del seguro social.

El procedimiento que seguía el IGSS era el de *contrato abierto*, contemplado en la Ley de Contrataciones del Estado, pero cuya administración estaba dispuesta por el Organismo Ejecutivo a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y, de conformidad con la disposición gubernamental que aprobó el procedimiento para la adquisición de medicamentos, todas las entidades públicas, centralizadas o descentralizadas y autónomas del Estado debían integrarse a un mismo procedimiento. Por supuesto que dicho procedimiento administrativo para la adquisición de medicamentos, legalmente contemplado, presentaba varias ventajas para las entidades estatales, principalmente el hecho de que la negociación y ofertas de los precios eran más ventajosas por el gran volumen representado; sin embargo, también presentaba problemas, como el que llevó al Procurador de los Derechos Humanos a promover el amparo de mérito, ya que no todas las entidades públicas manejaban la misma cantidad de usuarios ni de medicamentos, así que los tiempos en que requerían los medicamentos no necesariamente eran homogéneos o simultáneos.

La Corte de Constitucionalidad –CC– al resolver,¹⁵ estableció que a pesar de las bondades que presentaba el mecanismo y los procedimientos seguidos, el mismo era anómalo, toda vez que el IGSS como entidad autónoma no estaba obligado a acatar, cual fuera una dependencia de la administración central, los procedimientos por la misma establecida. Justamente esa es una de las implicaciones que el artículo 100 de la Constitución Política de la República infiere al conferir autonomía al IGSS. En su parte dispositiva, la Corte estableció que el IGSS podía seguir el procedimiento de Contrato Abierto para la

15 Sentencia de fecha 2 de agosto de 2004.

adquisición de medicamentos, pero el mismo debe ser administrado por el propio IGSS, en ejercicio de su autonomía, y no sujeto a los lineamientos de la administración central.

B. Expediente No. 448-2006

Se planteó una acción de inconstitucionalidad contra el Reglamento General de Evaluación y Promoción del Estudiante de la Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC–, argumentando que dichas normas vulneraban el derecho constitucional a la educación, puesto que el Estado debe proveer, suministrar o proporcionar de la manera más cómoda posible la educación a sus habitantes, incluyéndose la educación superior, lo cual no se cumplía con la vigencia del reglamento impugnado, ya que el hecho de establecer que un estudiante sólo tendría hasta tres oportunidades para cursar una asignatura y que si no aprobaba no podría continuar en la misma carrera, así como otra serie de medidas y acciones de tipo administrativo para los estudiantes que no aprobaran las asignaturas, representaba una violación al derecho a la educación de los mismos.

La Corte de Constitucionalidad, en su sentencia de fecha 30 de enero de 2008, consideró que:

“la Constitución consagra la autonomía universitaria, la cual se debe entender como un derecho y una libertad reconocida a favor de la Universidad de San Carlos de Guatemala –en su carácter de única Universidad del Estado– para dirigir, organizar y desarrollar la educación superior estatal; por lo que tiene la potestad para fijar las reglas generales de sus actividades, dentro de los límites establecidos en la Constitución y la ley. Esto conlleva la capacidad de autorregulación y autodeterminación que ésta posee. En consecuencia, la Universidad está facultada para contar con sus propias reglas académicas, administrativas y disciplinarias, y regirse conforme a ellas. La autonomía universitaria posibilita, por lo tanto, que dicha institución establezca el modelo educativo y el perfil del estudiante que aspira a formar, de conformidad con los valores y principios constitucionales y en ejercicio de su función social”.¹⁶

16 En: <http://200.35.179.201/masterlex/default.asp>

El tribunal expresó que la autonomía universitaria también implica el deber de materializar el derecho a la educación y de posibilitar las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y que en ejercicio de la autonomía universitaria, la USAC puede restringir el derecho a la educación superior estatal, cuando se justifique en el incumplimiento por parte de un estudiante en particular del deber de desarrollar su preparación académica con honestidad y responsabilidad. Por lo anterior, llegó a concluir que no existía la inconstitucionalidad denunciada, pues la USAC había actuado en ejercicio de su autonomía.

C. Expediente No. 183-97

Se promovió una acción de inconstitucionalidad general contra una reforma a la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares, por estimar los solicitantes que al establecer que dicha ley tiene por objeto la regulación y ordenamiento de los anuncios en vías urbanas, extraurbanas y similares que promuevan productos industriales, comerciales, agrícolas, financieros y de servicios lucrativos y no lucrativos en toda la República, se atentaba contra la autonomía municipal, ya que establece varias limitaciones a las competencias municipales dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Respecto al tema de análisis, la Corte de Constitucionalidad, en su sentencia de fecha 25 de mayo de 1998¹⁷ consideró que:

“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 el principio de descentralización que recoge en su artículo 224, parte importante de lo que son asuntos públicos, pero eso, en manera alguna, significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal”.

Por lo anterior, la Corte consideró que las municipalidades no están excluidas de tener que acatar y cumplir las leyes generales, tal y como el propio artículo 154 de la Constitución Política de la República lo expresa.

17 Para consultar el texto íntegro de la sentencia: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentoId=815537.html&St_RegistrarConsulta=yes&sF=fraseabuscar

VI. CONCLUSIONES

1. Si bien la concepción de la autonomía que contempla la Constitución Política de la República de Guatemala no difiere sustancialmente del concepto que incorpora la Constitución española, destaca especialmente el hecho que además de un criterio territorial existente en España –como lo es el municipio en Guatemala–, el Estatuto del País Vasco sí hace referencia a criterios de identidad cultural y lingüística de los sujetos que forman parte de la comunidad autónoma.
2. Por otra parte, llama particularmente la atención el modelo español respecto a los alcances, ya que la autonomía regional transfiere competencias legislativas y jurisdiccionales, las cuales indudablemente presentan mejores condiciones para la “adecuación” del ejercicio del poder público a las reales e inmediatas necesidades del lugar en donde el acto público está llamado a surtir sus efectos. Mientras que, al contrario, cuando se mantienen –como en Guatemala– a un nivel centralizado, presenta complicaciones respecto a la legitimación del acto público.
3. Vale la pena traer a colación en este punto la valía que representa el que en el País Vasco se reconozca como oficial el idioma propio de la región.
4. Para finalizar, también se resalta la forma en que el Estatuto de Autonomía del País Vasco establece un régimen financiero y de tributación mucho más acorde que el existente en Guatemala, en donde sin tomar en cuenta ningún aspecto propio del municipio se aplica un régimen de financiación del municipio homogéneo y sólo para situaciones especiales (tasas por prestación de servicios) se permite que el municipio o la entidad autónoma de que se trate pueda proveerse de recursos propios, situaciones que en todo caso están sometidas a un control centralizado por vía legislativa del Congreso de la República o por medio de la justicia constitucional.

VII. REFERENCIAS

- Constitución Española de 1978.
- Constitución Política de la República de Guatemala.
- Díaz-Polanco, Héctor. *Autonomía Regional: La autodeterminación de los pueblos indios*. 5ª edición. Siglo XXI Editores, México, D.F. 2006.
- Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=autonomía
- Falcón, Romana y Buve Raymond (Compiladores). *Don Porfirio Presidente..., Nunca Omnipotente: hallazgos, reflexiones y debates*. 1ª. Edición. Universidad Iberoamericana. México, D.F. 1998. Página 336.
- Jáuregui Bereciartu, Gurutz. *La descentralización política en Europa*. En Revista Vasca de Administración Pública –RVAP– No. 40 (iii). Oñati, España. 1994. Páginas 9 a 12.
- Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Grandes Clásicos del Derecho, Volumen 2. Primera edición. Oxford University Press. México, 1999. Páginas 31 a 40.
- Leguina Villa, Jesús. *Las Comunidades Autónomas*. En la obra colectiva: *La Constitución Española de 1978*. Editorial
- Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. 48ª edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia. 1991. Página 87.
- Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. 3ª Edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1962.
- Sitio *web* de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. En: <http://www.cc.gob.gt>

La descentralización en Guatemala¹

M.A. Olga del Rosario Alfaro Pineda²

Sumario: I. Introducción. II. Definición de descentralización. III. Clases de descentralización. IV. Creación y obligación de las entidades descentralizadas y autónomas. V. Características de las entidades descentralizadas. VI. Las regiones de desarrollo. VII. Actores principales en la descentralización. VIII. El gobierno municipal. IX. Conclusiones. X. Referencias. XI. Anexo: Entidades descentralizadas y autónomas en Guatemala.

I. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana ha sido uno de los aspectos relevantes que introdujo la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, concediéndole un papel protagonista dentro del proceso de descentralización de la Administración Pública. El fortalecimiento de la democracia involucra la reconstrucción de la credibilidad de la ciudadanía en sus gobiernos, es por ello que deben ser capaces de escuchar, comprender y atender de manera eficiente las percepciones, necesidades y opiniones de los ciudadanos. Para ello, las municipalidades son espacios idóneos, ya que promueven

1 Investigación realizada dentro de la línea de investigación/asignatura "*Tendencias actuales del derecho administrativo*", dirigida por el Dr. José Manuel Castells Arteche, dentro del Doctorado en Derecho de Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

2 *Olga del Rosario Alfaro Pineda* es estudiante del Doctorado en Derecho por la Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco; Magíster Artium en Derechos Humanos por la Universidad Rafael Landívar (2009); Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Rafael Landívar (2006). A nivel profesional, ha trabajado en el sector privado en el área legal y dentro del sector público de justicia, como Coordinadora del Departamento de Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Ministerio Público. Ha participado también en diversos cursos y seminarios a nivel nacional y ha realizado algunas publicaciones en temas de Derechos Humanos, respeto a la multiculturalidad y erradicación de la discriminación.

la participación ciudadana real y efectiva en la toma de decisiones sobre políticas e iniciativas que afecten directamente sus intereses y necesidades. Por las razones antes expuestas, en el presente trabajo se realizará un análisis de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, a efecto de definir las funciones y el papel primordial que juegan las municipalidades, así como los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en todas sus denominaciones, dentro del proceso de descentralización de la Administración Pública.

II. DEFINICIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

A. Definiciones doctrinarias

No es posible abordar una temática sin primero establecer los conceptos básicos que la definen, por lo que es preciso establecer que la descentralización formalmente se trata de un sistema contrario al de la centralización a través del cual determinadas reglas jerárquicas son sustituidas por otras de carácter tutelar o supervisoras.³

Garrido, Palomar y Losada citan a Giannini, indicando al respecto que:

*“La descentralización administrativa es un principio de organización que apunta directamente al modelo de Estado hasta el punto que ha llegado a indicarse que «se plantea antes y después de haberse resuelto el problema de la descentralización política mediante fórmulas federales, regionales o autonómicas [...]»”. “De forma descriptiva y sin otras pretensiones podríamos identificar la descentralización con la transferencia del poder desde una estructura centralizada a otros centros situados en la periferia que tienen, a partir del momento de la transferencia, poder de decisión sobre los asuntos y competencias objeto de la misma”.*⁴

Por su parte, para Luis Linares López la descentralización significa:

“Que el gobierno municipal (o el estatal en los países federados) tiene la tutela o control de las facultades, programas y recursos trasladados,

3 Garrido, Palomar, Losada. *Tratado de Derecho Administrativo*. Parte General. Cuarta edición. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid. 2005. Página 432.

4 *Ibid.*

*posee personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía política, y no se halla bajo el control jerárquico del que traslada facultades [...] Es un traslado de poder de decisión a órganos autónomos, que tienen autoridades electas directamente por los ciudadanos y que, por lo tanto, no están bajo el control del gobierno central. Un Estado descentralizado es más democrático, porque el poder está más distribuido y las decisiones se toman más cerca de los ciudadanos”.*⁵

B. Definición legal en Guatemala

1. Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución Política de Guatemala en su artículo 119 establece que es una obligación del Estado promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa para lograr un verdadero desarrollo regional del país. Al hablar del régimen administrativo del Estado, la Constitución Política de la República de Guatemala es enfática en la importancia de la descentralización, al establecer en su artículo 224 lo siguiente:

“La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país”.

2. Ley General de Descentralización

El Decreto número catorce guión dos mil dos (14-2002) del Congreso de la República de Guatemala, *Ley General de Descentralización*, en su cuarto considerando conceptualiza a la descentralización como aquel proceso que implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno central hacia entes autónomos caracterizados por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo que produce espacios de participación nuevos y necesarios para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema democrático, delegación de competencias para implementar políticas públicas que deben ser acompañadas de recursos y fuentes de financiamiento, acordes a los mandatos

5 Linares López, Luis Felipe. *La Descentralización en Guatemala*. Funcede. Guatemala. 2002. Página 1.

constitucionales y a los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

No obstante lo anterior, el concepto plasmado en el artículo 2 de la Ley General de Descentralización es confuso e incompleto y contradice lo expresado en el considerando al que se hizo relación anteriormente, ya que la define 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”.

Calificar como potenciales órganos descentralizados a las “*demás instituciones del Estado*” es impropio, pues no alude al carácter de autónomas que deben reunir. Tampoco se alude a la *desconcentración* como un proceso distinto al de descentralización, sino más bien se le ignora. Asimismo, al identificar como potenciales órganos descentralizados a “*las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades*”, no se define qué es una comunidad organizada legalmente, no se sabe si se trata de una comunidad en la que exista consejo comunitario de desarrollo o si se refiere a una organización de vecinos legalmente constituida. Tampoco se define para este caso cuál es la participación de las municipalidades, que se califica como indispensable para transferir competencias a las comunidades.

C. Objetivos

En resumen, se podría decir que la descentralización tiene como objetivos:

1. Facilitar y procurar la participación del manejo del sector público con la participación ciudadana.
2. Procurar y apoyar la autonomía municipal.
3. Respetar la autonomía del gobernador departamental.

4. Buscar la participación ciudadana a través de Comités de Desarrollo Urbano y Rural.
5. Asignar recursos presupuestarios independientes a cada sector, sin dependencia directa del gobierno central.

Por lo que *descentralizar* significa que la ejecución de los asuntos del Estado no dependa únicamente de las decisiones del poder ejecutivo, dando espacio a la participación ciudadana.

III. CLASES DE DESCENTRALIZACIÓN

A. Descentralización administrativa

El hecho de que se transfieran facultades administrativas y financieras a una determinada organización de gobierno local no quiere decir que todo lo que se haga en esa comunidad sea decidido localmente. En última instancia, el órgano de gobierno local siempre responderá ante el gobierno central; en este tipo de descentralización, las autoridades encargadas de la administración local pueden ser elegidas por los pobladores o designadas por el gobierno central. Si se parte del enfoque de la provisión de bienes públicos, se puede decir que este tipo de descentralización no incluye decisiones sobre la provisión.

B. Descentralización política

Para que la descentralización política suceda, las autoridades a las que se hará la transferencia de facultades deben ser elegidas por los pobladores de la región, y no simplemente designadas por el gobierno central. Las competencias transferidas en una descentralización política serán ejercidas de forma autónoma por los gobiernos locales (u organismos a los que se transfiera las competencias) respondiendo, en última instancia, a los pobladores que los eligieron y no al gobierno central.⁶

6 Alonzo, Rosal y Miranda. *Participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal: Medio para desarrollo de nuevas prácticas democráticas*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica. 2004. Página 12.

C. Descentralización económica

Consiste en transferir el proceso de asignación de diferentes factores e insumos de producción, de instancias político-administrativas hacia mecanismos de mercado. Bajo esta premisa, se puede considerar a la privatización como una forma de descentralización, siempre que mantenga mecanismos de mercado competitivo. Tomando el enfoque sobre la provisión de bienes públicos, se puede decir que la descentralización económica se relaciona más con la provisión de bienes públicos, como lo era en los dos casos anteriores con la producción de los mismos. La forma más importante de descentralización es la económica, dado que indica el grado real de avance del proceso de descentralización en todos sus vértices (políticos y administrativos).⁷

Viñao considera que la descentralización sin autonomía financiera y administrativa se convierte en un puro mecanismo de aliviar el centro de tensiones y afirma que si no va acompañada de medidas complementarias puede agrandar las desigualdades existentes.⁸

IV. CREACIÓN Y OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y AUTÓNOMAS

El artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala señala que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas actúan por delegación del Estado, haciendo la salvedad que la autonomía fuera de los casos reconocidos constitucionalmente solamente será concedida cuando se estime indispensable para que la entidad tenga mayor eficiencia y pueda cumplir mejor con sus fines; es por ello que para crear entidades descentralizadas y autónomas se requiere la aprobación por las dos terceras partes del Congreso de la República.

En ese mismo orden de ideas, el artículo anteriormente citado establece las obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad autónoma y descentralizada, siendo relevante indicar las siguientes:

7 Ibid.

8 Viñao Frago, A. *Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España*, Revista Iberoamericana de Educación, n^o 4, enero-abril 1994. <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a02.htm>

1. Coordinar su política con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan.
2. Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado. Este órgano es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República –SEGEPLAN–.
3. Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones. Ese órgano es la Contraloría General de Cuentas.
4. En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo.

V. CARACTERÍSTICAS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Las características que posee esta técnica de organización de la administración pública, son las siguientes:

1. Se da la creación de una *persona jurídica distinta del Estado Central*: La creación de esa persona jurídica necesariamente debe ser un ente de derecho público, debe estar encuadrada dentro de la organización general del Estado. No se puede realizar únicamente a través de un contrato administrativo.
2. Hay una *facultad de control o tutela* que se da del órgano central hacia el órgano descentralizado.
3. El órgano descentralizado posee *personalidad jurídica propia*, por cuanto ha sido creado de un acto legislativo.
4. Los organismos descentralizados ostentan un *patrimonio propio*, el cual es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de sus objetivos y pueden manejar e invertir su presupuesto conforme a sus decisiones propias; sin embargo, siempre deben observar lo que establece la Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Compras y Contrataciones y lo que establezcan sus estatutos y reglamentos propios.

5. Cuentan con un *régimen jurídico propio*, con el cual se tiende a normar su patrimonio, personalidad jurídica, denominación, objeto y en general todas las actividades que desempeña. (En otras palabras, poseen una *ley orgánica*).
6. A los organismos descentralizados se les otorga *independencia funcional*, lo que significa que pueden gobernar e impartir los servicios públicos que les fueron encomendados de la forma que mejor les parezca, pero que no constituya violación a las normas de la Constitución Política ni la ley orgánica que los rige.
7. Además de la independencia funcional antes aludida, los órganos descentralizados poseen *independencia reglamentaria y estatutaria*, ya que pueden emitir sus propias normas legales.

Características de las entidades descentralizadas

- Persona jurídica distinta del Estado Central
 - Facultad de control o tutela del órgano central
 - Personalidad jurídica propia
 - Patrimonio propio
 - Régimen jurídico propio
 - Independencia funcional
 - Independencia reglamentaria y estatutaria
-

VI. LAS REGIONES DE DESARROLLO

Tal y como se mencionó con anterioridad, la propia Constitución Política de la República de Guatemala ordena a que el país se organice en regiones, conforme a criterios económicos, sociales y culturales que deben tener una afinidad entre sí, creando en su artículo 231 la región metropolitana, constituida por la ciudad de Guatemala y su área de influencia urbana. Posteriormente, el Congreso de la República de Guatemala aprueba el Decreto número 70-86, "Ley Preliminar de Regionalización", mediante el cual establece la descentralización en la administración para lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de

la población. Para el efecto, dicha ley establece ocho regiones para el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, las cuales fueron agrupadas de la siguiente manera:

<i>Región I. Metropolitana</i>	Departamento de Guatemala
<i>Región II. Norte</i>	Alta Verapaz Baja Verapaz
<i>Región III. Nororiente</i>	Izabal Chiquimula Zacapa El Progreso
<i>Región IV. Suroriente</i>	Jutiapa Jalapa Santa Rosa
<i>Región V. Central</i>	Chimaltenango Sacatepéquez Escuintla
<i>Región VI. Suroccidente</i>	San Marcos Quetzaltenango Totonicapán Sololá Retalhuleu Suchitepéquez
<i>Región VII. Noroccidente</i>	Huehuetenango Quiché
<i>Región VIII. Petén</i>	Petén

Al respecto, Luis Felipe Linares comenta lo siguiente:

“La distribución anterior ha recibido críticas, en el sentido de que proviene de una red de centros urbanos que diseñó SEGEPLAN en

los años 60's, por lo que los departamentos de algunas regiones no tienen muchas afinidades entre sí [...] Para modificar el sistema de regiones, se necesita que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, con base a las propuestas de los consejos regionales, eleve una recomendación al Congreso de la República".⁹

VII. ACTORES PRINCIPALES EN LA DESCENTRALIZACIÓN

Particularmente, son las municipalidades y las comunidades quienes juegan un papel importante en la ejecución y fiscalización del proceso de descentralización para que no se convierta en una transferencia en el papel, es decir, sin que se lleve a cabo el verdadero traslado de las condiciones y los recursos. Por ello, es importante que los ciudadanos cuenten con mecanismos de participación y consulta que garanticen la transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana, para convertir a la descentralización en un instrumento para democratizar el Estado.

A. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

La Constitución Política de la República de Guatemala consagra en los artículos 76, 78, 119, 224, 226, 228 y 257 mecanismos de descentralización mediante los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, los que aparecen por primera vez en la historia constitucional guatemalteca. Estos son los siguientes:

1. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Es creado para la organización y coordinación de la administración pública y para formular el ordenamiento territorial, coordinado por el Presidente de la República e integrado por representantes del sector público, del sector privado y de los pueblos maya, garífuna y xinca.¹⁰

9 Op. Cit. Linares L., Luis Felipe. Página 11.

10 Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala. Vigente a partir del 14 de enero de 1986. Artículo 225.

2. *Consejos Regionales*

Las regiones que se establezcan conforme a la ley contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y los representantes del sector público y privado que establezca la ley.¹¹

3. *Consejos Departamentales*

En cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.¹²

B. El sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

En marzo de 2002 el Congreso de la República emitió la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Número 11-2002), que entró en vigor a partir del 15 de abril de 2002, la cual contempla los siguientes aspectos:

- a. Principios que orientan el sistema de Consejos de Desarrollo;
- b. Respeto a las culturas que conviven en Guatemala y al fomento de la armonía en las relaciones entre esas culturas;
- c. Promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los distintos pueblos; y,
- d. Equidad de género.

11 Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala. Vigente a partir de 14 de enero de 1986. Artículo 226.

12 Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala. Vigente a partir de 14 de enero de 1986. Artículo 228.

1. *Objetivos del sistema y principales funciones*

Organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada. Una de sus principales funciones constituye el promover sistemáticamente tanto la descentralización y la desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento. Adicionalmente a los tres niveles contemplados en la Constitución Política de la República de Guatemala, se establecen:

- a. *Consejo municipal de desarrollo*: Integrado por el alcalde municipal, los síndicos y concejales que decida el concejo municipal, hasta veinte representantes de los consejos comunitarios de desarrollo y representantes de las entidades públicas y civiles locales del municipio.
- b. *Consejo local de desarrollo*:¹³ Conformado por el alcalde auxiliar, quien lo preside, y hasta doce representantes electos por la asamblea general de la comunidad.

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural han adolecido de una serie de deficiencias y complejidades tanto en su estructura interna como en su operación. Es posible que los diferentes gobiernos los hayan interpretado desde sus propias visiones políticas conceptuales, marcadamente diferentes. Sobre este punto, Luis Felipe Linares afirma:

“La supresión de los consejos locales fue considerada una de las causas principales para el escaso funcionamiento de los consejos de desarrollo, pues se perdieron los cimientos o la base social del sistema. Esto es parcialmente cierto pero la mayor parte de la responsabilidad corresponde a la falta de voluntad política y de interés que hubo de parte de las autoridades de gobierno (incluyendo los alcaldes municipales)”

13 La Corte de Constitucionalidad de Guatemala declaró que eran inconstitucionales los consejos locales de desarrollo, pues consideró que la creación de entes públicos (consejos locales) no integrados por medio de representación popular –cuyo control ni siquiera aparece conferido al órgano privativo (la municipalidad) que reconoce la Constitución– significa en la práctica una privación de importantes funciones, con lo que se atenta contra la autonomía municipal.

*y los sectores no gubernamentales para que funcionaran el Consejo Nacional y los consejos regionales y departamentales”.*¹⁴

Por su parte, Nelson Amaro argumenta:

*“El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural no se constituye en el elemento dinamizador de la descentralización, pero sí un buen auxiliar en la formulación y procesamiento de datos para la generación de políticas públicas. Si se considera que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es la base principal de la descentralización, significaría planificar con la mente descentralizada, pero, en la práctica de manera centralizada, porque en sí cada nivel del sistema, no es autónomo, ni son electos popularmente los miembros (exceptuando a los miembros de los COCODES, quienes deben ser electos en Asamblea comunitaria), a diferencia de las Municipalidades, donde sus autoridades son electas a través del voto popular. Lo anterior significa que es urgente crear las condiciones institucionales, legales y financieras, para que los municipios puedan participar activamente dentro del proceso de descentralización, y que no dependan del poder central en cuanto a la elaboración de planes, programas y proyectos, y esos se inscriban dentro del marco nacional de desarrollo”.*¹⁵

VIII. EL GOBIERNO MUNICIPAL

La municipalidad es el ente del Estado responsable del gobierno del municipio, es una institución autónoma, es decir, no depende del gobierno central. Se encarga de realizar y administrar los servicios que necesita una ciudad o un pueblo, siendo algunas de sus funciones más importantes la planificación, el control y la evaluación del desarrollo y crecimiento de su territorio. También se presta especial atención a los aspectos sociales y a buscar contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos.¹⁶

La Constitución Política de la República dedica un capítulo completo al gobierno municipal. En los artículos del 253 al 257 establece

14 Op. Cit. Linares L., Luis Felipe. Página 14.

15 Amaro, Nelson, *Descentralización y participación popular en Guatemala*, INCEP, Guatemala. 1990. Página 74.

16 Municipalidad de la Ciudad de Guatemala. *La Municipalidad*. <http://mu.muniguate.com/index.php/categoryblog/38-ique-es-una-municipalidad>
Fecha de consulta: 19 de abril de 2011.

lo relativo al gobierno municipal, recursos económicos y asignación presupuestaria, estableciendo:

- a) Los municipios son instituciones autónomas.
- b) Entre sus funciones les corresponde: elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los servicios públicos locales; el ordenamiento territorial de su jurisdicción; y el cumplimiento de sus fines propios.
- c) Tienen la facultad de emitir ordenanzas y reglamentos.¹⁷

Además, la Constitución señala que el gobierno municipal será ejercido por un Concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y los concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Las corporaciones o concejos municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios para poder realizar las obras y prestar los servicios necesarios. Agrega que la captación de recursos debe ajustarse al principio establecido en el artículo 239¹⁸ de la misma Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios. Las municipalidades no pueden aprobar arbitrios, sino que deben solicitar al Congreso, a través del Organismo Ejecutivo, su aprobación.

En el artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento del mismo para las municipalidades (este porcentaje se fijó en la reforma constitucional de 1993, originalmente era el ocho por ciento). La asignación debe utilizarse en la forma siguiente: Por lo menos el noventa por ciento debe ser destinado a 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 ser utilizado para financiar gastos de funcionamiento.

17 Artículo 254 CPRG.

18 En el artículo 239 de la Constitución se establecen los requisitos que debe cumplir un tributo para ser legal. Según el principio de legalidad tributaria, corresponde con exclusividad al Congreso decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de la recaudación. Entre esas figuran: el hecho o actividad por la que se crea el tributo, quién lo debe pagar y cuál es la base imponible (el valor sobre el que fija el tributo).

Esta disposición es la más importante medida de descentralización que ha existido en Guatemala en los últimos cincuenta años, pues ha permitido realizar una efectiva descentralización del gasto público, al proporcionar recursos a todas las municipalidades del país, muchas de las cuales no tienen capacidad de recaudación debido a la inexistencia de actividades económicas rentables en su jurisdicción y a la pobreza generalizada de su población.

A. Organización y funciones del gobierno municipal

La organización y las funciones de los gobiernos municipales quedan establecidas en el Código Municipal, Decreto No. 12-2002, en vigor a partir del primero de julio de 2002. Este nuevo Código contiene cambios importantes en materia de participación ciudadana, así como otros relacionados con la organización del gobierno y de la administración municipal, las competencias, las formas de asociación de municipios, la prestación de servicios y las finanzas municipales. Los aspectos más importantes del gobierno municipal son los siguientes:

<i>Del municipio</i>	Se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de los habitantes del distrito.
<i>Órgano de deliberación y decisión</i>	Concejo o Corporación Municipal, posee facultades de fiscalización y control de la actividad del Alcalde.
<i>Jefe de la Administración Municipal</i>	Alcalde Municipal, ostenta la representación legal de la Municipalidad. Posee derecho de antejuicio.
<i>Consulta a vecinos</i>	El Concejo Municipal, para asuntos de gran importancia, debe utilizar el procedimiento de consulta a vecinos. Si en la consulta participa por lo menos el 20% de los vecinos empadronados, el resultado de la consulta será vinculante, es decir, que las autoridades municipales deberán obedecer la decisión que resulta.
<i>Consulta a las comunidades o autoridades indígenas</i>	Se utiliza cuando el asunto a tratar afecta los derechos y los intereses de las comunidades indígenas, por lo cual estos últimos deben solicitarla al Concejo Municipal.

<i>Competencias</i>	Entre las <i>competencias propias</i> figuran los servicios de agua potable, drenajes o alcantarillado, mercados, rastros, vías urbanas, cementerios, autorización de construcciones y otras. Las <i>competencias atribuidas por delegación</i> son las que el gobierno encarga o traslada al municipio mediante convenio, aceptado de forma voluntaria por la municipalidad y respetando la facultad o potestad de autoorganización –es decir, la autonomía– del gobierno municipal.
<i>Mancomunidad de municipios</i>	Para realizar en mejor forma sus actividades, ejecutar programas, proyectos u obras, o para prestar servicios, dos o más municipios pueden asociarse y formar una mancomunidad. Incluso, un municipio puede pertenecer a más de una mancomunidad.
<i>Oficina de planificación</i>	El Código Municipal también señala que las municipalidades tendrán una oficina de planificación, encargada de recoger y ordenar la información que se necesita para elaborar las políticas, planes y programas, así como hacer los estudios necesarios para los proyectos que se ejecutarán.
<i>Oficina de administración financiera integrada</i>	Tiene a su cargo el manejo de los recursos financieros.
<i>Concesión de servicios públicos</i>	Los Concejos Municipales pueden dar en concesión los servicios, lo que significa encargar a personas particulares, que pueden ser individuales o jurídicas, la administración de uno o varios servicios públicos, como el servicio de agua, la recolección de basura, el transporte urbano, etc. El único servicio que no se puede dar en concesión es el de los mercados, terminales de mayoreo o centros de acopio. El plazo de la concesión no puede pasar de 25 años y el concesionario está obligado a cumplir con las ordenanzas y reglamentos municipales relacionados con el servicio concesionado.

<i>Organización de vecinos</i>	Los vecinos de un municipio pueden formar asociaciones de vecinos, las cuales obtendrán el reconocimiento de la personería jurídica al presentar el testimonio de la escritura pública de su constitución, ante el registrador civil del municipio. También pueden obtener el reconocimiento de su personalidad jurídica las organizaciones formadas de acuerdo con las normas y tradiciones propias de las diferentes comunidades.
<i>Alcaldías auxiliares o comunitarias</i>	Es nombrado por el Alcalde con base a la elección que haga la respectiva comunidad. Es el representante de la autoridad municipal ante su comunidad, y el vínculo o medio de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes de la comunidad.
<i>Presupuesto municipal</i>	Los recursos de la municipalidad deben distribuirse en forma equitativa entre las comunidades urbanas y rurales, indígenas y no indígenas del municipio, tomando en cuenta el tamaño de la población, las necesidades de las comunidades, la situación en materia de educación y salud, la situación ambiental y la capacidad económica de la municipalidad.

IX. CONCLUSIONES

1. A partir de la Constitución de la República de Guatemala de 1985, se introdujeron dentro de la organización administrativa del Estado a los Comités de Desarrollo Urbano y Rural, con el objeto de que constituyeran un espacio de participación ciudadana y contribuyeran al fortalecimiento de la democracia, pero lamentablemente estos comités en la actualidad actúan de forma aislada, están divididos entre ellos y solo abordan los síntomas pero no las causas de los problemas, difícilmente reducibles a cuestiones meramente sectoriales.
2. En su mayoría, los municipios rurales de Guatemala son caracterizados por altos niveles de analfabetismo y un muy bajo conocimiento de las funciones y atribuciones de los gobiernos municipales, sea por parte de los alcaldes u otros miembros de las corporaciones locales, sea por parte de los líderes co-

munitarios, por lo que es necesario que se mantenga a dichos dirigentes en constante capacitación a efecto de que aprovechen al máximo sus competencias para lograr con ello el bien común de los habitantes del municipio.

X. REFERENCIAS

A. Bibliográficas

1. Alonzo, Rosal y Miranda. *Participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal: Medio para desarrollo de nuevas prácticas democráticas*. Fundación Arias para la paz y el progreso humano. Costa Rica. 2004.
2. Amaro, Nelson, *Descentralización y participación popular en Guatemala*, INCEP, Guatemala. 1990.
3. Garrido, Palomar, Losada. *Tratado de Derecho Administrativo*. Parte General. Cuarta edición. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid. 2005.
4. Linares López, Luis Felipe. *La Descentralización en Guatemala*. Funcede. Guatemala. 2002.

B. Leyes

1. Código Municipal de Guatemala.
2. Constitución Política de la República de Guatemala.
3. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
4. Ley General de Descentralización.

C. Electrónicas

1. Congreso de la República de Guatemala, Boletín informativo, Guatemala, 28 de febrero 2011. http://www.congreso.gob.gt/gt/ver_noticia.asp?id=12318
2. Contraloría General de Cuentas. *Entidades autónomas y descentralizadas*.
http://www.contraloria.gob.gt/docs/i_inf_gobierno06/descen.htm.

3. Municipalidad de la Ciudad de Guatemala. *La Municipalidad*. <http://mu.muniguate.com/index.php/categoryblog/38-ique-es-una-municipalidad>
4. Viñao Frago, A. *Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España*, Revista Iberoamericana de Educación, nº 4, enero-abril 1994 <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a02.htm>

D. Otras

Gaceta Jurisprudencial N° 8 –Inconstitucionalidades Generales de la Corte de Constitucionalidad. Expedientes Acumulados números 282-87 y 285-87, Inconstitucionalidad General Total impugnando el Decreto 52-87 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Sentencia de fecha 19-05-88.

XI. ANEXO: ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y AUTÓNOMAS EN GUATEMALA¹⁹

1. Academia de Lenguas Mayas de Guatemala	21. Instituto de Previsión Militar
2. Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala	22. Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala
3. Comité Olímpico Guatemalteco	23. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
4. Comité Permanente de Exposiciones	24. Instituto Guatemalteco de Turismo
5. Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	25. Instituto Nacional de Administración Pública
6. Consejo Nacional para la Protección de la Antigua Guatemala	26. Instituto Nacional de Bosques
7. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres	27. Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
8. Corte de Constitucionalidad	28. Instituto Nacional de Cooperativas
9. Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones	29. Instituto Nacional de Electrificación
10. Empresa Portuaria Nacional de Champerico	30. Instituto Nacional de Estadística
11. Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla	31. Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
12. Empresa Portuaria Quetzal	32. Ministerio Público
13. Escuela Nacional Central de Agricultura	33. Municipalidades
14. Ferrocarriles de Guatemala	34. Procuraduría de los Derechos Humanos
15. Fondo de Inversión Social	35. Registro de Información Catastral
16. Fondo de Tierras	36. Registro Nacional de las Personas
17. Inspección General de Cooperativas	37. Superintendencia de Administración Tributaria
18. Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola	38. Tribunal Supremo Electoral
19. Instituto de Fomento Municipal	39. Universidad de San Carlos de Guatemala
20. Instituto de la Defensa Pública Penal	40. Zona Libre de Industria y Comercio, Santo Tomás de Castilla

19 Fuente: Contraloría General de Cuentas. Entidades autónomas y descentralizadas. http://www.contraloria.gob.gt/i_docs/i_inf_gobierno06/descen.htm. Fecha de consulta: 19 de abril 2011.

Autonomía municipal en Guatemala¹

M.A. Amada Victoria Guzmán Godínez²

Sumario: I. Introducción. II. Algunos antecedentes. III. Autonomía municipal y su protección constitucional. IV. Desarrollo de los principios constitucionales con relación a la autonomía municipal. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La autonomía local es muy importante para la creación y ejecución de políticas públicas encaminadas a mejorar los servicios públicos de la comunidad, así como a la realización de proyectos municipales para el desarrollo sostenible de la misma, y de esa forma mejorar la calidad

1 Investigación realizada dentro de la línea de investigación/asignatura "*Tendencias actuales del derecho administrativo*", dirigida por el Dr. José Manuel Castells Arteche, dentro del Doctorado en Derecho de Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

2 Amada Victoria Guzmán Godínez es estudiante del Doctorado en Derecho por Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco; Maestría en Derechos de las Mujeres, Género y Acceso a la Justicia, por la Universidad de San Carlos de Guatemala (2007-2008); Magíster Artium en Políticas Públicas por la Universidad Rafael Landívar (2004); Maestría en Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Integración Regional, por la Universidad de San Carlos de Guatemala (2002-2003); Magíster Artium en Derecho Penal por la Universidad de San Carlos de Guatemala (2001); Abogada y Notaria por la Universidad de San Carlos de Guatemala (1994). Ha laborado como Jueza de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente en diferentes Tribunales del Organismo Judicial (1997-2004); Magistrada de la Sala Cuarta de la Corte de Apelaciones, Ramo Penal Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente de la ciudad capital (2004-2009); Vocal del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados de Guatemala (periodo 2003-2005); Docente titular de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Universidad de San Carlos de Guatemala (2007-2009). En la actualidad es Magistrada de la Sala de la Corte de Apelaciones de Familia del departamento de Guatemala (2009-2014). Docente de Laboratorios Socráticos en el área penal y procesal penal de la Universidad Francisco Marroquín (2010 a la fecha). Docente titular en los cursos de Derecho Procesal Penal I y II de la Universidad Rafael Landívar (2010 a la fecha).

de vida de los vecinos, haciendo un mejor uso del aporte constitucional que reciben las municipalidades. El presente trabajo se dirige a analizar la regulación y situación actual de la autonomía municipal en Guatemala. Se realizará el análisis desde la óptica constitucional y las leyes ordinarias sobre el tema, especialmente el Código Municipal. Se persigue el objetivo de establecer las condiciones básicas necesarias y que garantizan la autonomía municipal en Guatemala.

II. ALGUNOS ANTECEDENTES

La integración de los ayuntamientos ha tenido y tiene diferentes manifestaciones. Esto se ha observado a lo largo de la historia.³ Sobre la historia de la autonomía municipal, Feliciano Calzada relata lo siguiente:

“En la historia de la humanidad, la organización social y política tiene en el régimen municipal una base de suma importancia, que data desde la antigua Grecia, en el siglo V a.n.e. y Roma, desde el siglo IV a.n.e. Posteriormente, la organización «municipal» se arraigó en el resto de Europa, tanto en la España del siglo XI como en la Francia revolucionaria del siglo XVIII. Tenemos entonces que el Viejo Mundo cobró cada vez una mayor y mejor organización a partir de la base municipal, cuyo desarrollo constituye hasta nuestros días la célula básica de las sociedades políticas, incluidos el resto de los continentes de allende los mares. Por otra parte, en este lado del mundo, y antes que se produjera el llamado [...] descubrimiento de la región que hoy se denomina continente americano, la organización de las sociedades indígenas tenía sus similitudes con las formas del Viejo Mundo, en cuanto a lo que podríamos denominar «régimen municipal»”.

En España, durante la Edad Media hubo funcionarios que ejercían autoridad en demarcaciones territoriales que incluían más de una población, villa o ciudad; los más conocidos eran los *marqueses*, que eran señores de una marca o territorio fronterizo, indispensable, sobre todo, en los tiempos de la reconquista. Hubo también *merinos*, que eran jueces con jurisdicción amplia, delegada del rey, en un territorio. Asimismo, Hubo *sexmos*, que eran divisiones territoriales que comprendían cierto número de pueblos asociados para la administración

3 Calzada Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*. México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. Harla. 1990. Página: 236.

de bienes comunes; el encargado de sus negocios, que era un órgano auxiliar de la administración política inferior a quien se atribuía un conjunto de funciones, se denominaba *sexmero* o *jefe político*. A esos funcionarios, por diferentes leyes emitidas entre 1425 y 1465, se les permitía entrar en las juntas de los ayuntamientos o consejos junto con los integrantes de éstos: alcaldes, regidores, escribanos y justicias.^{4, 5}

En cuanto a los antecedentes mesoamericanos ancestrales, Calzada señala:

“para mencionar solamente el caso de las sociedades precolombinas y de nuestros antepasados, ya que es la cuestión que nos ocupa, transcribiremos la definición que aparece en el libro: El desafío municipal, respecto a las formas de organización de los aztecas: «El calpulli municipal, fue la cédula (sic) de la organización política, económica y social de las diversas tribus que habitaron México prehispánico. En dichas entidades habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas y las labraban y cultivaban para procurarse su sustento. Entre las características fundamentales del calpulli destacaba la autosuficiencia, gracias a que sus miembros eran capaces de procurarse los bienes necesarios para su propia subsistencia [...] procuraba el bienestar de sus integrantes [...] En lo que respecta a su organización política, el calpulli poseía un gobierno propio que estaba constituido por un concejo de jefes integrado por los hombres más ancianos de cada familia [...]”.

En Guatemala, la figura del municipio se estableció en 1524, al iniciarse la conquista por los españoles; el 25 de julio de 1524 se fundó la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala, siendo el primer paso el nombramiento del ayuntamiento. Sin embargo, los municipios adquirieron su autonomía política hasta en 1945, cuando la Asamblea Constituyente, presidida por Jorge García-Granados, aprobó la denominada *Constitución de la Revolución del 44*. Desde entonces, las constituciones en nuestro país han reflejado la autonomía municipal. En la Constitución de 1985 (actual) se establece, además, un aporte constitucional directo para las finanzas municipales.

4 Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. México D.F. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Universidad Autónoma Metropolitana. 1999. Página: 497.

5 Calzada Padrón, Feliciano. Ob. Cit. Página: 237.

III. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

En el artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala se reconoce que los municipios de la República son instituciones autónomas.

Al respecto, la Corte de Constitucionalidad ha indicado:

*“Es cierto que la Constitución (artículo 253) concede autonomía a los municipios de la República, atendiendo el principio de descentralización que recoge en su artículo 224, parte importante de lo que son asuntos públicos, pero eso en manera alguna, significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal. De consiguiente, las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales, como lo expresa el artículo 154 Constitucional”.*⁶

Entre otras funciones, a los municipios les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades.
- b) Obtener y disponer de sus recursos.⁷
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.⁸

6 Gaceta Jurisprudencial No. 48. Expediente número 183-97. Fecha de la sentencia: 20 de mayo de 1998.

7 Al respecto, también se ha pronunciado la Corte de Constitucionalidad, así: *“Los municipios tienen la facultad de obtener y disponer de sus recursos, debiendo, las respectivas corporaciones municipales procurar el fortalecimiento económico de sus municipios para poder realizar las obras y prestaciones de servicios a los vecinos; sin embargo, tal captación –sentencia el precepto constitucional– debe ajustarse a lo establecido en el artículo 239 de la ley suprema, a la ley ordinaria y a las necesidades de los municipios”.* Gaceta Jurisprudencial No. 86. Expediente No. 2174-2005. Fecha de la sentencia: 6 de noviembre de 2007. En el mismo sentido se encuentra la sentencia de fecha 6 de septiembre de 2006, dictada dentro del expediente No. 2295-2005. Gaceta Jurisprudencial No. 81.

8 La Corte de Constitucionalidad se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera: *“Así las cosas, si bien el artículo 253, inciso c), constitucional impone al municipio la obligación de atender los servicios públicos locales, no es dable afirmar que la prestación de éstos deba hacerse en forma gratuita para los beneficiarios”.* Gaceta Jurisprudencial No. 91. Expediente No. 536-2007. Fecha de la sentencia: 18 de marzo de 2009.

Para los efectos correspondientes, las autoridades municipales emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

En ese sentido, también la Corte de Constitucionalidad ha señalado:

*“Tratándose de una disposición de gobierno municipal, corresponde a las autoridades legítimas del municipio decidir sobre la forma y sentido de las vías públicas, regulando el tránsito o circulación de personas por los lugares de uso común, siendo tales autoridades las que asumen la responsabilidad política y administrativa por las disposiciones que adopten, teniendo como elemento de su discrecionalidad el decidir acerca de su ornato, utilidad, importancia y valores estéticos, aspectos que son decididos con base en una potestad legítima de la autoridad que, por mandato constitucional (artículo 253) goza de autonomía”.*⁹

El Gobierno Municipal¹⁰ será ejercido por un Concejo Municipal, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos.¹¹

De lo anterior, se colige que los concejos o corporaciones deberán procurar el fortalecimiento económico de sus correspondientes municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que sean necesarios. Sin embargo, la captación de recursos deberá ajustarse al principio de legalidad, establecido en el artículo 239 constitucional,¹² a la ley y a las necesidades de los municipios.

9 Gaceta Jurisprudencial No. 7. Expediente No. 240-87. Fecha de la sentencia: 9 de abril de 1988. También en ese sentido la sentencia de fecha 26 de febrero de 1991, emitida dentro del expediente No. 318-90, Gaceta Jurisprudencial No. 19.

10 Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

11 *“la Constitución atribuye el gobierno de los municipios a concejos electos (artículo 254), esto es a órganos colegiados, que por ser tales, sus miembros deben ser convocados por quienes los presiden, porque es en sus reuniones en las que se toman las decisiones de los gobiernos locales; de ahí que, la omisión en que incurra su presidente, de las notificaciones previstas a cualesquiera de los miembros de las Corporaciones, les obstruye el derecho fundamental de ejercer su potestad de gobernar. En tales situaciones, la acción de amparo debe acordarse, a efecto de hacer cesar omisiones que afecten el desarrollo de la vida institucional de los municipios”.* Gaceta Jurisprudencial No. 48. Expediente No. 942-97. Fecha de la sentencia: 23 de junio de 1998.

12 El artículo 239 refiere: *“Principio de legalidad. Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación”.*

Con relación a la captación de los recursos municipales, se ha indicado:

*“En tal sentido, dichos cobros contienen los elementos inherentes al concepto de tasa los que, según se ha considerado en diversas oportunidades, se determinan en la forma siguiente: a) se trata de una prestación dineraria, a diferencia de los arbitrios que, al tenor del artículo 9 del Código Tributario (como norma general que recoge las distintas clases de tributos y sus elementos), bien podrían no ser de tal naturaleza; b) voluntariamente pagada, pues aquel locatario o usuario que no desee pagar podrá voluntariamente no arrendar el local, no estacionar el vehículo o no hacer uso de los servicios prestados, sin que la autoridad esté facultada para obligarlo a ello, como sí sucede con los arbitrios, los que pueden ser exigidos coactivamente al contribuyente, según dispone el artículo 14 del Código Tributario; y c) exigida por la contraprestación de una actividad pública relacionada directamente con el solicitante, derivándose que el pago aludido se exige ante la utilización del local, del área de estacionamiento o del servicio de que se trate, con el objeto específico de sufragar el monto erogado para su administración, mantenimiento y prestación, según sea el caso. De esa cuenta, la tasa reviste un concepto no comprendido en la enumeración de tributos que hace el artículo 239 de la Constitución, y por ende, no resulta aplicable a ésta el principio de legalidad recogido en dicho precepto, de lo que se deriva la inexigibilidad de que sea el Organismo Legislativo el que las decreta, quedando tal potestad dentro de la competencia de la autoridad administrativa que presta el servicio de que se trate, como el caso de las Municipalidades”.*¹³

Es de mencionar que en nuestro país las municipalidades obtienen recursos económicos, además del aporte constitucional, con las tasas y los arbitrios. La *tasa* es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado a favor del usuario o contribuyente; es decir, que un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. Por su parte, el artículo 12 del Código Tributario preceptúa que *arbitrio* es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias

13 Gaceta Jurisprudencial No. 91. Expediente No. 536-2007. Fecha de la sentencia: 18 de marzo de 2009.

municipalidades. Es importante resaltar que constitucionalmente también hay privilegios y garantías de los bienes municipales, toda vez que los bienes, rentas, arbitrios y tasas son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado.

El *aporte o asignación constitucional* a las municipalidades se refiere a que 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 provengan de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

Aunado a lo anterior, se protege también la autonomía municipal al regular el artículo 261 constitucional la prohibición de eximir tasas y arbitrios municipales, ya que ningún organismo del Estado está facultado para eximir de tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas, salvo las propias municipalidades y lo que al respecto establezca la Constitución.

IV. DESARROLLO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON RELACIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Las normas constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas legalmente¹⁴ han sido desarrolladas por una ley ordinaria denominada *Código Municipal* (Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala), en el que se comprende

14 Son entidades locales territoriales: a) El municipio; b) Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, micro-región, finca y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente; c) Los distritos metropolitanos y d) Las mancomunidades de municipios.

que la naturaleza del municipio es ser la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de los habitantes de su distrito.

Al respecto, María Lorena Molina afirma que *“El Municipio es una organización administrativa y territorial del Estado, se caracteriza principalmente por estar más cerca de los ciudadanos, dicha cercanía permitiría un mejor conocimiento de los problemas [y] necesidades de la población”*.¹⁵

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.

Al respecto, Armando Castro Figueredo asevera: *“La Autonomía Municipal en Guatemala requiere de cinco factores básicos: El marco legal, la financiación y gestión municipal, organización comunitaria, suministros de servicios públicos y asociativo institucional”*.¹⁶

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 contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.¹⁷

Es relevante traer a colación que el municipio como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad

15 Molina, María Lorena. *Gestión local y participación ciudadana*, Proyecto Atlantea, Universidad del Puerto Rico, editora Nilsa M. Burgos Ortiz, Buenos Aires, 2004, página 38.

16 Castro Figueredo, Armando. *La autonomía Municipal en Guatemala: Estudio de los cinco factores básicos para la Viabilización de la Autonomía Municipal*. Tesis de Graduación. Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Ciencia Política, Universidad Francisco Marroquín. Guatemala. Noviembre de 1998. Página: 12.

17 Artículos 2 y 3 del Código Municipal.

para adquirir derechos y contraer obligaciones y en general para el cumplimiento de sus fines legales, siendo los elementos básicos del municipio los siguientes:

Elementos básicos del municipio

- Población.
 - Territorio.
 - Autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
 - Comunidad organizada.
 - Capacidad económica.
 - Ordenamiento jurídico municipal y derecho consuetudinario del lugar.
 - Patrimonio del municipio.
-

Según el artículo 67 del Código Municipal, el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, tiene la facultad de promover *toda clase de actividades económicas, sociales, culturales y ambientales*, así como de prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida.

El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales. Sus 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, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Por su parte, el alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal. La representación municipal la tiene el alcalde,¹⁸ es el personero legal de la misma, es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal, miembro del Concejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Consejo Municipal de Desarrollo. Lo anterior, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico.

En síntesis, la autonomía política significa que cada Concejo Municipal y el alcalde que lo preside pueden tomar decisiones acerca de lo que ocurre en su municipio. De poco sirve tener autonomía

18 Artículo 52 del Código Municipal.

municipal si las autoridades no saben utilizar las herramientas a su disposición para sacar adelante su municipio. En particular, si no logran con esto mejorar la calidad de vida de sus vecinos del municipio. Por eso es importante establecer a nivel municipal una visión estratégica participativa que establezca las prioridades y los costos para lograr el desarrollo sustentable del municipio y sus vecinos. Esta visión estratégica debe ser consensuada entre los diferentes sectores representativos de la población que conforma el municipio, para asegurar su cumplimiento y el pago de las tasas, arbitrios, etc.

Las autoridades locales deben esforzarse por aprovechar positiva y estratégicamente la autonomía municipal y así generar mejores condiciones de calidad de vida para la población. La participación ciudadana es indispensable, tanto en el desarrollo de las políticas públicas como en su fiscalización, para que las autoridades municipales actúen con más transparencia. Es evidente que la autonomía municipal es un pilar del desarrollo del municipio, que con el tiempo se traducirá y proyectará también a nivel nacional.

La Ley General de Descentralización desarrolla los artículos 119 y 224 de la Constitución Política de la República, que persigue, entre otros objetivos, determinar las competencias y recursos que serán transferidos, universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos de los municipios. Por tales razones, las municipalidades tienen un rol importante en el proceso de descentralización del país, dado que es hacia ellas a donde se dirige dicho proceso.¹⁹

Existen también la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM– y el Instituto de Fomento Municipal –INFOM–, instituciones organizadas con el fin de dar apoyo técnico y de seguimiento a los concejos municipales para que puedan constituirse en entidades promotoras de desarrollo, a través de la facilitación de recursos técnicos que garanticen el desarrollo sostenible impulsado desde el nivel municipal. Este tipo de entidades públicas constituyen el asociativo institucional.

19 *“La descentralización es el proceso mediante el cual se transfiere el poder de toma de decisión directamente a la comunidad o a la administración pública local más cercana a los ciudadanos, respecto a la elaboración de políticas, ejecución y evaluación de obras de gobierno que involucran el uso de recursos humanos, físicos, financieros y manejo de servicios públicos”*. Castro Figueredo, Armando. Ob. Cit. Página: 13.

Otro punto de especial relevancia son los Acuerdos de Paz, que también respaldan la autonomía municipal y la descentralización. En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se reconoce el papel que le corresponde a las municipalidades en el marco de la autonomía municipal, para el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y los servicios públicos en bienestar de la comunidad.

V. CONCLUSIONES

1. La autonomía municipal en Guatemala es un tema prioritario en el debate nacional por dos razones: en primer lugar, porque es parte del proceso de descentralización que ordena la Constitución Política de la República; y en segundo lugar, porque es una meta establecida también en los Acuerdos de Paz.
2. Al incluir dentro de la Constitución Política de la República y en ley ordinaria específica el factor de descentralización, el Estado de Guatemala garantiza a las municipalidades la viabilización de la autonomía municipal.
3. Un pilar de la democracia es la participación ciudadana, la cual es de suma utilidad cuando se produce a nivel local, coadyuvando en el desarrollo de las políticas públicas municipales para mejorar los servicios públicos y la calidad de vida de la comunidad.
4. El desarrollo democrático de los municipios y su fortalecimiento institucional tienden a colocar a la autonomía municipal como un referente estratégico de cambio.
5. La autonomía municipal en Guatemala requiere de las siguientes condiciones básicas: un marco legal que la proteja, la financiación y gestión municipal, organización comunitaria y participación ciudadana, el suministro de servicios públicos y el elemento asociativo institucional.
6. Los concejos municipales pueden tomar ventaja de las atribuciones específicas que la ley les otorga para incidir sobre

la gestión efectiva de los servicios públicos necesarios en el municipio.

7. La Constitución Política de la República de Guatemala ofrece suficientes garantías para el ejercicio de la autonomía municipal, lo que falta es lograr la necesaria congruencia y coherencia política, institucional y funcional para que el municipio aproveche de la mejor manera la autonomía y solvencia institucional que le asigna la Constitución.
8. Entre las debilidades que se evidencian en el tema de autonomía municipal, se encuentra la poca capacidad operativa de los concejos municipales para ejercer las atribuciones otorgadas por la ley, además de carecer de herramientas de información y de coordinación que les permitan ejercer a cabalidad su función (insumos tecnológicos).

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Cooperación Técnica Alemana. *El Gobierno Municipal*. Guatemala 2003.
2. Artiaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Universidad Autónoma Metropolitana. Segunda edición. Editorial Mexicana. México, D.F. 1999.
3. Calzada Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. Harla S.A. México, D.F. 1990.
4. Castro Figueredo, Armando. *La autonomía municipal en Guatemala: Estudio de los cinco factores básicos para la viabilización de la autonomía municipal*. Tesis de Graduación. Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Ciencia Política, Universidad Francisco Marroquín. Guatemala. Noviembre de 1998.
5. Flores Alvarado, Humberto. *Gobiernos locales y sus conflictos*. PADAM/PROECODI. 1993.
6. Molina, María Lorena. *Gestión local y participación ciudadana*. Proyecto Atlantea. Universidad del Puerto Rico. Editora Nilsa M. Burgos Ortiz, Buenos Aires, Argentina. 2004.

7. Soto R., Carlos Arturo. *La política de descentralización en Guatemala y su sistema de Consejo de Desarrollo*. FLACSO. 1990.

Direcciones electrónicas

1. www.bibliojurídica.org
2. www.cc.org.gt
3. www.flacsoandes.org
4. www.municipalidades.org
5. www.tesis.ufm.edu.gt

Otros documentos

1. Gacetas Jurisprudenciales Nos. 7, 48, 86 y 91, publicadas por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

Leyes

1. Constitución Política de la República de Guatemala.
2. Código Municipal de Guatemala.
3. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
4. Ley General de Descentralización.

Nuevos municipios en Guatemala y la autonomía local¹

M.A. Irma Rebeca Monzón Rojas²

Sumario: I. Introducción. II. El municipio y la autonomía local –marco conceptual y legal–. III. Creación de nuevos municipios. IV. El municipio de Raxruhá. V. Comentario final. VI. Referencias. VII. Anexo: Cuadro comparativo entre la Constitución española y la Constitución Política de la República de Guatemala.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se enfoca en el proceso de creación de nuevos municipios a la luz del Código Municipal de Guatemala, así como

-
- 1 Investigación realizada dentro de la línea de investigación/asignatura “*Tendencias actuales del derecho administrativo*”, dirigida por el Dr. José Manuel Castells Arteche, dentro del Doctorado en Derecho de Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
 - 2 *Irma Rebeca Monzón Rojas* es estudiante del Doctorado en Derecho por Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco; Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Rafael Landívar (2000); Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogada y Notaria por la Universidad Rafael Landívar (1992). Diecinueve años de ejercicio profesional, habiendo desempeñado, entre otros, los cargos de abogada de la Corte de Constitucionalidad; abogada del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; abogada de Fundación Konrad Adenauer; y actualmente, ocupando el cargo de abogada de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Inscrita en el escalafón diplomático de Guatemala, en la categoría de Ministro Consejero. Docente titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar desde el año 2000 a la fecha, a nivel de pregrado y en postgrados (Maestría en Derechos Humanos, Maestría en Derecho Constitucional, Maestría en Derecho Corporativo, Maestría en Derecho Procesal Penal y Maestría en Asesoría en Tributación). Miembro de la terna examinadora de Examen Técnico Profesional; miembro de la terna examinadora de Tesis de Graduación en postgrados; asesora y revisora de tesis de graduación de la licenciatura y postgrados; docente invitada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (2010) y de la Universidad de El Salvador (2008). Participación como ponente en congresos nacionales e internacionales.

la forma en que la autonomía local coadyuva a mejorar los servicios públicos de la comunidad y, por ende, optimizar la calidad de vida de la población. Concretamente, se presenta el caso del municipio de Raxruhá, del departamento de Alta Verapaz, como ejemplo de fortalecimiento de la autonomía local.

Además, en la forma de anexo, ofrece una comparación entre las normas constitucionales de España y Guatemala en relación a organización del Estado y la autonomía de los municipios, con propósitos ilustrativos, pero que demuestran algunas semejanzas y contrastes de importancia entre ambas normas fundamentales.

II. EL MUNICIPIO Y LA AUTONOMÍA LOCAL –MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL–

El municipio es la organización administrativa y territorial básica del Estado. Se caracteriza principalmente por estar más cerca de los ciudadanos.³ Dicha cercanía permite un mejor conocimiento de los problemas y necesidades de la población.⁴ Además, constituye un espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Los elementos que lo conforman son: población, territorio, comunidad organizada, capacidad económica, patrimonio del municipio, ordenamiento jurídico y autoridad.⁵

El Código Municipal de Guatemala, Decreto 12-2002 del Congreso de la República y sus reformas, conceptualiza al municipio como una entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica propia, con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.⁶ El contenido de la ley expone nuevas formas de ordenamiento territorial, división territorial y requisitos para elevar de categoría a aldeas, caseríos u otros poblados y cómo establecer nuevos municipios, entre otros. El marco legal del gobierno municipal está contenido en el Código citado, la Constitución Política de

3 Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Cooperación Técnica Alemana. *El Gobierno Municipal*. Guatemala, 2003, página 7.

4 Molina, María Lorena. *Gestión local y participación ciudadana*, Proyecto Atlantea, Universidad del Puerto Rico, editora Nilsa M. Burgos Ortiz, Buenos Aires, 2004, página 38.

5 Código Municipal de Guatemala, artículo 8.

6 *Ibid*, artículo 7.

la República de Guatemala, la Ley General de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.⁷

La Constitución, en el artículo 253 estipula que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas a las que les corresponde, entre otras funciones, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial y el cumplimiento de sus fines propios. Por su parte, el artículo 255 dispone que:

“Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos Municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución,⁸ a la ley y a las necesidades de los Municipios”.

Respecto a las competencias y funciones municipales, el Código Municipal establece que le corresponde al municipio atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de ordenanzas y reglamentos. Conforme al artículo 67 de este cuerpo legal, el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, está facultado para promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida.

Por lo anterior, se puede señalar que la municipalidad es el ente del Estado responsable del gobierno del municipio. Es una institución

7 En el artículo 5 hace referencia a la descentralización del Organismo Ejecutivo, indicando que tendrá, entre otros objetivos, promover el desarrollo económico local para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza.

8 Se refiere al *principio de legalidad*: corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes; a) El hecho generador; b) Las exenciones; c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria; d) La base imponible y el tipo impositivo; e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y, f) Las infracciones y sanciones tributarias. Son nulas *ipso jure* las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación.

autónoma, es decir, no depende del gobierno central. Se encarga de realizar y administrar los servicios necesarios en una ciudad o un pueblo, siendo algunas de sus funciones más importantes la planificación, el control y la evaluación del desarrollo y crecimiento de su territorio. También se presta especial atención a los aspectos sociales y a buscar contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos.⁹

Ahora bien, por autonomía local se entiende:

*“el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.*¹⁰

La autonomía del municipio radica en la capacidad –por delegación del Estado– para atender los asuntos propios del gobierno municipal, emitir sus propias normas y contar con autoridades electas democráticamente, es decir, que tienen independencia del gobierno central, pero con las limitaciones que la ley impone.¹¹ Al respecto, el Tribunal Constitucional español, con relación a los efectos provenientes de la constitucional declaración de autonomía local en su vertiente municipal, señala que:

*“debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible”.*¹²

9 Municipalidad de la ciudad de Guatemala. *La Municipalidad*. <http://mu.muniguate.com/index.php/categoryblog/38-ique-es-una-municipalidad>. Fecha de consulta: 9 de marzo de 2011.

10 Carta Europea de Autonomía Local, del 15 de octubre de 1985.

11 Los funcionarios y empleados municipales están sujetos a la ley. Artículo 154 de la Constitución Política de la República.

12 Sentencia de fecha 29 de julio de 1981. Citada por: Castells Arteche, José Manuel. “La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales”. *Revista de Administración Pública*, número 100-102. Enero-diciembre de 1983, página 2180. Copias proporcionadas por el propio autor, dentro de la asignatura “Tendencias actuales del derecho administrativo”, del Doctorado en Derecho de la Universidad

El artículo 257 de la Constitución Política de la República establece que las municipalidades deben invertir, por lo menos, el noventa por ciento del aporte constitucional que reciben en programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Sin embargo, esto no significa que participen directamente en la administración de esos servicios, ni que sean los responsables de la prestación de los mismos. Según la propia Carta Magna, la obligación es del Estado como tal.¹³

A pesar de ello, actualmente las municipalidades participan financiando servicios de apoyo, tales como programas sociales, culturales, educativos, de salud, etcétera,¹⁴ aun cuando el Código Municipal en su artículo 68 señala que las competencias propias de las municipalidades deben estar orientadas a los servicios de apoyo, como abastecer de agua potable, construir alcantarillado público y otras obras de infraestructura en general. Es de enfatizar que con el aporte constitucional que el Estado debe otorgar a todas las municipalidades, se hace efectiva la autonomía de los gobiernos locales.

Es menester mencionar que la Ley General de Descentralización persigue, entre otros objetivos, determinar las competencias y recursos que serán transferidos, universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos. En ese sentido, el rol de las municipalidades es muy importante, dado que es hacia éstas a donde se dirige la descentralización.

del País Vasco –UPV– y la Universidad Rafael Landívar de Guatemala –URL–, marzo de 2011.

13 Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN–. *Por una política efectiva de descentralización*. Guatemala 2003, página 86.

14 Municipalidad de Guatemala. *Programas Sociales*. <http://sociales.muniguate.com/>. Fecha de consulta: 9 de marzo de 2011.

III. CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS¹⁵

En los últimos treinta y seis años han sido aprobados por el Congreso de la República siete nuevos municipios:

- 1) *Las Cruces*, Petén (2011);¹⁶
- 2) *Raxruhá*, Alta Verapaz (2008);
- 3) *Unión Cantinil*, Huehuetenango (2005);
- 4) *Santa Catalina La Tinta*, Alta Verapaz (1999);
- 5) *Chicamán*, Quiché (1984);
- 6) *Fray Bartolomé de las Casas*, Alta Verapaz (1980); y,
- 7) *Nueva Concepción*, Escuintla (1974).

Actualmente Guatemala cuenta con trescientos treinta y cuatro (334) municipios,¹⁷ algunos de ellos, muy pobres.¹⁸ Generalmente se trata de comunidades que han crecido en términos económicos y

15 Periódico laNoticia.com

<http://www.periodicolanoticia.com/31082010-310810locales/4761-comunidades-quieren-ser-Municipios>. Fecha de consulta: 3 de marzo de 2011.

16 Las Cruces fue declarada municipio por el Decreto 32-2011 del Congreso de la República, emitido el 22 de noviembre de 2011, publicado el 09 de diciembre del mismo año. <http://200.12.63.122/archivos/decretos/2011/CCXCI/II0410200010032201109122011.pdf>. Fecha de consulta: 29 de marzo de 2012.

17 España cuenta con algo más de ocho mil municipios muy distintos entre sí, tanto en número de habitantes como en extensión; abundan los municipios pequeños en población y territorio, repartidos en forma muy desigual en las distintas comunidades autónomas. Con ese número de municipios, no es extraño que haya un amplio consenso al afirmar que en España hay demasiados municipios y demasiado pequeños; la opinión extendida es que se requiere de una reforma drástica. Normalmente la existencia de municipios pequeños impide que los ciudadanos cuenten con servicios públicos adecuados y dificulta la existencia de una auténtica y efectiva autonomía local; además, genera inconvenientes para atribuir competencias a los entes locales. Rebollo Puig, Manuel. *Supresión de los pequeños municipios; regímenes, alternativas, ventajas e inconvenientes*. Braga, 2008. http://books.google.com/books?hl=es&lr=lang_es&id=YWC1In1FkwIC&oi=fnd&pg=PA151&dq=segregacion++territorial+de+Jos%C3%A9+Manuel+Castells+Arteche+&ots=8b-qGS29GX&sig=sUFJRWIWXva546sYagsOcwbkxvFM#v=onepage&q&f=false. Fecha de consulta: 5 de marzo de 2011.

18 De los 333 Municipios que había en Guatemala a principios de 2011, 42 se encontraban en situación de extrema pobreza. Programa de Ismael Cala. Entrevista a Otto Pérez Molina. CNN en español. 5 de marzo de 2011, 19:30 horas.

de población, por lo que sus habitantes consideran necesario contar con recursos propios, lo que los motiva a buscar la autorización para convertirse en municipios. Hoy en día existen veinticuatro peticiones de comunidades que buscan cambiar de categoría.¹⁹ Entre las comunidades que han presentado solicitud están:

- a) *Toquián Grande*, en el municipio de Tajumulco, departamento de San Marcos;
- b) *Pedro de Alvarado*, en Belmoyuta, Jutiapa;
- c) *Sipacate*, en La Gomera, Escuintla;
- d) *San Gabriel Patsuj*, en San Miguel Chicaj, Baja Verapaz;
- e) *Boca del Monte*, en Villa Canales,²⁰ Guatemala;
- f) *La Blanca*, en Ocos, San Marcos;
- g) *San Vicente Buenabaj*, en Momostenango, Totonicapán, entre otros.

La creación de nuevos Municipios es factible, porque permite la descentralización del poder local y ayuda al desarrollo de las distintas comunidades. La población que busca elevar su categoría generalmen-

19 En febrero 2011, las solicitudes de las aldeas Las Cruces, en La Libertad, Petén, y Santiago Petatán, en San Antonio Huista, Huehuetenango (esta última fue municipio pero luego se le despojó de esta categoría), eran las más avanzadas, por lo que se estimaba que podría concluirse el estudio en los próximos meses. De hecho, así fue en el caso de Las Cruces. Congreso de la República de Guatemala, Boletín informativo, Guatemala, 28 de Febrero 2011. http://www.congreso.gob.gt/gt/ver_noticia.asp?id=12318 Fecha de consulta: 6 de marzo de 2011.

20 *Boca del Monte* está situada a pocos minutos de la ciudad capital de Guatemala (cinco minutos, para ser exactos). Esta aldea es una de las más grandes del Municipio de Villa Canales, cuenta con muchos condominios que generan gran ingreso a la Municipalidad de Villa Canales, por concepto de Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI– (que constituye una fuente de ingresos fija). Sin embargo, no se le ha dado la suficiente atención por parte de dicha alcaldía. Está situada en un área geográfica privilegiada, constituye vía alterna para entrar a la Ciudad de Guatemala desde el sur del país, cuenta con infraestructura básica, comercios y un crecimiento constante de la población, lo que la hace propicia para su segregación de Villa Canales, lo que podría facilitar el desarrollo social de esta comunidad.

te tiende a sentirse desatendida por las autoridades. Además, existe el interés político por la asignación presupuestaria.²¹

Los requisitos para crear un municipio están contemplados en las reformas al Código Municipal, que se orientan a promover el desarrollo local y no limitarlo. El artículo 28 del citado cuerpo legal establece que para solicitar la creación de un nuevo municipio, se requiere que el área de territorio que se desea separar cuente por lo menos con veinte mil (20,000) habitantes, además de otros requisitos, a saber:

- a) Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de los vecinos y posibilite el desarrollo social;
- b) Que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando;
- c) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio;
- d) Que se garanticen las fuentes de ingresos de naturaleza cambiante; y,
- e) Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–.

La solicitud se presenta en la Gobernación Departamental jurisdiccional.²² Luego, pasa al Instituto de Fomento Municipal –INFOM–, a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

21 En diciembre de 2010, el Ministerio de Finanzas Públicas redujo aproximadamente setenta y ocho millones de quetzales de ocho alcaldías del Partido Patriota –PP–. Posteriormente, por medio del Acuerdo Gubernativo 2-2011, de fecha 1 de febrero de 2011, dicho Ministerio lo dejó sin efecto. Esta marcha atrás podría deberse a la intención de evitar la interpelación del Ministro del ramo por parte de la bancada del PP. *el Periódico*. “Ministro ofrece devolver fondos a alcaldes del Partido Patriota”. Nacionales, 4 de marzo de 2000, página 2.

22 Se requiere que la solicitud esté firmada por al menos diez por ciento de los vecinos del lugar.

–SEGEPLAN–,²³ la Procuraduría General de la Nación –PGN– y el Ministerio de Gobernación. Finalmente, pasa a la Secretaría General de la Presidencia, la que debe enviarlo como iniciativa de ley al Congreso de la República. En el Organismo Legislativo, la Comisión de Gobernación hace el análisis respectivo, y se encarga de dictaminar a favor o en contra de esa iniciativa, y en caso favorable, se decreta la creación del nuevo municipio.

Para elevar de categoría a una aldea o caserío se propone entre los principales requisitos:

- a) Que su índice de alfabetización sea, por lo menos, del veinticinco por ciento (25%);
- b) Contar con centro de salud, escuela de educación primaria con biblioteca, seguridad pública, agencia bancaria, un cementerio autorizado, setenta y cinco por ciento (75%) del territorio con servicio de alumbrado público, un mercado formalmente edificado, red de drenaje subterráneo para aguas servidas y pluviales, y abastecimiento de agua potable.

Es decir, que la circunscripción territorial debe ser suficiente para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos, tener posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, y contar con recursos naturales y financieros que garanticen y permitan la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales.

IV. EL MUNICIPIO DE RAXRUHÁ

La solicitud de creación del municipio de *Raxruhá* –cuyo nombre significa “aguas verdes”– en el departamento de Alta Verapaz, se inició bajo el imperio del Decreto Número 58-88 del Congreso de la República, vigente al momento de presentar la solicitud. Sin embargo, la tramitación se adecuó posteriormente a las disposiciones del Código Municipal (Decreto Número 12-2002), toda vez que de conformidad con lo que establece el artículo 7 de la Ley del Organismo Judicial, las leyes procesales tienen efecto inmediato, salvo lo que la propia ley determine, y siendo que el procedimiento para la creación de

23 Esta institución se coordina con el Instituto Geográfico Nacional y el INFOM para determinar las dimensiones geográficas, y verificar que cuente con los servicios básicos y que tenga capacidad para autosostenerse.

municipios es eminentemente procesal, se aplicó el criterio legal “*que al momento que entró a regir el Código Municipal vigente, tenía aplicación inmediata*”, por lo que habiendo cumplido con los requisitos que la normativa vigente exigía, se estimó que no existía ningún inconveniente en que la aldea fuera elevada a la categoría de municipio.²⁴ El 20 de febrero de 2008,²⁵ la aldea Raxruhá, que formaba parte del municipio de Chisec, ascendió de categoría, “*de aldea a municipio*”, a través del Decreto 10–2008 del Congreso de la República.

Es importante mencionar que la creación de un nuevo municipio lleva aparejada la creación de instancias que le permitan un desenvolvimiento adecuado, necesarias para iniciar la vida jurídica del municipio y que constituyen el fundamento del gobierno local, lo cual, en el caso de Raxruhá, se realizó a través de las siguientes disposiciones legales específicas:²⁶

Título de la Norma	Contenido
<i>Acuerdo Ministerial 2186-2008</i>	Acuerda nombrar a las autoridades municipales provisionales.
<i>Acuerdo Ministerial 10-2009</i>	Se acuerda trasladar a la Municipalidad de Raxruhá, la recaudación y administración del IUSI de su territorio.
<i>Acuerdo 32-2008</i>	Acuerda crear el Juzgado de Paz del Municipio de Raxruhá.
<i>Acta 011-2009.12</i>	Acuerda las tasas administrativas de la municipalidad.
<i>Acta 016-2009.17</i>	Acuerda crear la unidad de información de la municipalidad.

24 Congreso de la República de Guatemala. Expediente que contiene la Iniciativa de Ley No. 3639, Tomos I y II, 491 folios. Fotocopia del expediente original, proporcionada en dicho Organismo. 1 de marzo de 2011.

25 Un comité de vecinos empezó el trámite en 1990; el trámite para creación de municipios tiene una duración aproximada de 10 años.

26 Infile.com *Juris Collection*. <http://www.infile.com/home/>. Fecha de consulta: 4 de marzo de 2011.

Título de la Norma	Contenido
<i>Acta 047-2009.6</i>	Acuerda aprobar el reglamento del sistema de cable por televisión cerrada en el nuevo municipio.
<i>Acta 015-2009.3</i>	Acuerda aprobar el proyecto de reglamento para la prestación de servicio de taxis y vehículos fletados del municipio de Raxruhá.
<i>Acta Municipal 07-2008</i>	Se acuerda aprobar la normativa para el registro y funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo de Raxruhá.
<i>Acta 033-2009.8</i>	Acuerda aprobar el reglamento para la administración y funcionamiento de los servicios de agua potable y alcantarillado del municipio.
<i>Acta Municipal 05-2008.3</i>	Se acuerda implementar el plan de tasas municipales de la Municipalidad de Raxruhá.
<i>Acta Municipal 046-2010.3</i>	Se aprueba el plan de desarrollo municipal de Raxruhá.
<i>Acta 054-2010.4</i>	Acuerda aceptar la renuncia del señor alcalde municipal provisional, Óscar Rolando Corleto Rivera. ²⁷

A la fecha, Raxruhá ha evolucionado mucho, tal vez no tanto en infraestructura, pero sí en organización. En tres años no ha habido grandes construcciones, pero sí se ha avanzado en estudios de agua y drenajes del área central. Uno de los logros relevantes es la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal, y entre sus objetivos figura el ordenamiento territorial, que incluye las acciones que emprendan instituciones, organizaciones y cualquier entidad en ese lugar. El Plan tiene la finalidad de evitar que se dupliquen esfuerzos o que la población quede burlada con anuncios de proyectos que luego no son culminados; además, la planificación es flexible, lo cual permite enfocar las obras a necesidades que no se habían detectado. La mu-

27 El actual alcalde es el señor César Castro. *Prensa Libre*. "Organización comunal hace crecer a Raxruhá". Sección 'Nacionales', Artículo de Eduardo Sam. Jueves 3 de marzo de 2011.

nicipalidad coordinará a otras entidades u organizaciones para el trabajo en salud, educación, productividad y solución de conflictos de tierra.²⁸

Según Lizani López, del Proyecto Participación Democrática de la Asociación de Amigos del Desarrollo y la Paz, Raxruhá se ha convertido en poco tiempo en un municipio modelo, a pesar de ser nuevo, pequeño y con pocos recursos. Añadió que la visión de las autoridades municipales y el ordenamiento administrativo le valieron para ser considerada la comuna más transparente en el 2010, entre setenta y seis municipios de cuatro departamentos evaluados. Según López, los cambios son perceptibles, como la construcción del centro de salud, el reacondicionamiento de la comuna, el tren de aseo y la recaudación de arbitrios, que comparada con otras municipalidades, es mucho mejor. Así también, se realiza un proyecto de agua entubada para dos mil familias del área urbana, el cual tiene un avance del cincuenta por ciento. La mayoría de casas de esa área tiene servicio de drenaje, mientras que en el área rural todas las comunidades tienen caminos habilitados.²⁹

V. COMENTARIO FINAL

1. Existen algunos criterios que consideran que la creación de un nuevo municipio podría causar efectos adversos en aquel del que se separó, tales como la disminución en la extensión territorial y, por ende, en los ingresos que percibe; incluso, puede darse el caso que ambos municipios –el nuevo y del que se separó–, se conviertan en localidades con más necesidades, difíciles de cubrir, es decir, que en vez de un municipio fuerte, se tiene a dos vulnerables. Sin embargo, a criterio muy particular, considero que al elevar a una aldea a la categoría de municipio, permite mayor desarrollo económico y social para la localidad, especialmente en obras de infraestructura. Con la asignación del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado que se le otorga a los municipios,³⁰ se satisfacen más rápido las necesidades de la población. Además, su nueva categoría

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Es el diez por ciento. Artículo 257 de la Constitución Política de la República.

le permite contar con recursos propios, tales como el cobro de impuestos, tasas y contribuciones especiales.

2. El nuevo municipio goza de la autonomía –por delegación del Estado–, para atender los asuntos propios del gobierno municipal, con poder para emitir sus propias normas y contar con autoridades electas democráticamente, es decir, que tienen independencia del gobierno central, aunque la autonomía no es absoluta, toda vez que se debe sujetar a las limitaciones que la ley fija. Con el Código Municipal, los alcaldes guatemaltecos han reafirmado el carácter autónomo de los municipios.
3. El artículo 257 de la Constitución Política de la República establece el aporte constitucional que el Estado debe otorgar a todas las municipalidades, lo cual considero que refuerza la autonomía de los gobiernos locales.

VI. REFERENCIAS

A. Bibliográficas

1. Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Cooperación Técnica Alemana. *El Gobierno Municipal*. Guatemala 2003.
2. Molina, María Lorena. *Gestión local y participación ciudadana*. Proyecto Atlantea, Universidad del Puerto Rico, editora Nilsa M. Burgos Ortiz, Buenos Aires, 2004.
3. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN–. *Por una política efectiva de descentralización*. Guatemala 2003.

B. Leyes

1. Código Municipal de Guatemala.
2. Constitución Política de la República de Guatemala.
3. Carta Europea de Autonomía Local, del 15 de octubre de 1985.
4. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
5. Ley General de Descentralización.

C. Electrónicas

1. Congreso de la República de Guatemala, Boletín informativo, Guatemala, 28 de Febrero 2011.
http://www.congreso.gob.gt/gt/ver_noticia.asp?id=12318
2. Municipalidad de la Ciudad de Guatemala. La Municipalidad. <http://mu.muniguatemala.com/index.php/categoryblog/38-ique-es-una-municipalidad>
3. _____ Programas Sociales. <http://sociales.muniguatemala.com/>
4. Periódico *laNoticia.com*
<http://www.periodicolanoticia.com/31082010-310810locales/4761-comunidades-quieren-ser-Municipios>
5. Programa Infile.com. Juris Collection. <http://www.infile.com/home/>
6. Rebollo Puig, Manuel. *Supresión de los pequeños municipios: regímenes, alternativas, ventajas e inconvenientes*. Braga, 2008.
http://books.google.com/books?hl=es&lr=lang_es&id=YWC1In1F-kwIC&oi=fnd&pg=PA151&dq=segregacion++territorial+de+Jos%C3%A9+Manuel+Castells+Arteche+&ots=8bqGS29GX&sig=sUFJRWlWxoa546sYagsOcwbkxFM#v=onepage&q&f=false

D. Otras

1. Castells Arteché, José Manuel. “La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales”. *Revista de Administración Pública*, número 100-102. Enero-diciembre de 1983. Copias proporcionadas por el propio autor, dentro del Curso “*Tendencias Actuales del Derecho Administrativo*”, del Doctorado en Derecho de la Universidad del País Vasco –UPV– y la Universidad Rafael Landívar de Guatemala –URL–, marzo de 2011.
2. Congreso de la República de Guatemala. Expediente que contiene la Iniciativa de Ley No. 3639, Tomos I y II, 491 folios. Fotocopia del expediente original, proporcionada en dicho Organismo. 1 de marzo de 2011.
3. *elPeriódico*. “Ministro ofrece devolver fondos a alcaldes del Partido Patriota”. Nacionales, 4 de marzo de 2000.

4. *Prensa Libre*. “Organización comunal hace crecer a Raxruhá”. Sección Nacionales, Artículo de Eduardo Sam, jueves 3 de marzo de 2011.
5. Programa de Ismael Cala. Entrevista con Otto Pérez Molina. CNN en español, 5 de marzo de 2011, 19:30 horas.

VII. ANEXO: DIVISIÓN ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO Y AUTONOMÍA LOCAL, COMPARACIÓN ENTRE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA^{31, 32}

	Constitución española	Constitución Política de la República de Guatemala
Organización del Estado	<p>Artículo 137 El Estado se organiza territorialmente <u>en Municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas</u> que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.</p>	<p>Artículo 224 División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración <u>en departamentos y éstos en Municipios</u>. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, <u>el Congreso podrá modificar</u> la división administrativa del país, estableciendo un régimen de <u>regiones, departamentos y Municipios, o cualquier otro sistema</u>, sin menoscabo de la autonomía municipal.</p>

31 Para una mejor apreciación, las similitudes se marcan en *cursivas* y las diferencias, en subrayado.

32 Fuente: Elaboración propia de la investigadora.

	Constitución española	Constitución Política de la República de Guatemala
Límites legales	<p>Artículo 139</p> <p>1. <i>Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.</i></p> <p>2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.</p>	<p>Artículo 4</p> <p><i>En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos.</i></p> <p>Artículo 154</p> <p>Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables directamente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.</p>
Autonomía de los municipios	<p>Artículo 140</p> <p>La Constitución garantiza la <i>autonomía de los Municipios</i>. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su <i>gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales</i>. Los <i>Concejales</i> serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante <i>sufragio universal</i> igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los <u>Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos</u>. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.</p>	<p>Artículo 253</p> <p>La Municipalidades de la República de Guatemala <i>son instituciones autónomas...</i> para los efectos correspondientes <i>emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos</i>.</p> <p>Artículo 254</p> <p>El gobierno municipal será <i>ejercido por un consejo</i> el cual se integra con el <u>alcalde</u>, los <i>síndicos y los concejales</i>, electos directamente por <i>sufragio universal</i> y secreto para un periodo de cuatro años pudiendo ser reelectos.</p>

La competencia administrativa y los municipios en Guatemala¹

M.A. Jaime Fernando Osorio Alonzo²

Sumario: I. Introducción. II. La competencia en la doctrina del Derecho Administrativo. III. Cómo se desarrolla la competencia administrativa en Guatemala. IV. Análisis de la competencia en el Código Municipal guatemalteco. V. Cómo se establece la competencia administrativa municipal en Guatemala. VI. Análisis de dos sentencias de la Corte de Constitucionalidad en las que se generó doctrina de la competencia administrativa municipal. VII. Conclusiones. VIII. Recomendaciones. IX. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

El término “competencia” y el correspondiente reconocimiento de autonomía para el ente público local tienen grandes implicaciones en el ámbito de la aplicación del derecho administrativo y, más específicamente, en la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, que siguen teniendo una relevancia especial para el desarrollo humano

1 Investigación realizada dentro de la línea de investigación/asignatura “*Tendencias actuales del derecho administrativo*”, dirigida por el Dr. José Manuel Castells Arteche, dentro del Doctorado en Derecho de Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

2 *Jaime Fernando Osorio Alonzo* es estudiante del Doctorado en Derecho por Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco; Magister Artium en Ciencia Política con Especialización en Desarrollo Económico-Social por la Universidad Mariano Gálvez (2007); Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario (1990). Se desempeñó en los cargos públicos de Director Jurídico y Mandatario Judicial del Instituto Guatemalteco de Turismo –INGUAT– durante diez años; Director Jurídico y Mandatario Judicial de Empresa de Ferrocarriles de Guatemala –FEGUA– durante seis años. Actualmente es Director del Bufete Osorio y Asociados. Asesor Parlamentario, Asesor de Federación Centroamericana de Transportistas y CATRANSCA. Asesor del Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, docente en la Facultad de Economía de la Universidad Rafael Landívar y asesor parlamentario.

de las naciones y de los pueblos. En ese sentido, las constituciones de países superdesarrollados, como el caso de Alemania, delegan competencia y autonomía para los *Länder* en el territorio federal, con plenas asignaciones de poderes, presupuestos y facultades administrativas.³

No obstante que cada vez más, el proceso de globalización y de prestación de los servicios públicos por el concesionario privado es evidente e incontenible,⁴ también es cierto que existen competencias que los entes públicos no pueden delegar, o que simplemente no son atractivas para los adalides del mercado: empresas locales y transnacionales, o yendo a un plano más postmoderno para la denominada globalidad⁵ y sus nuevas formas de flujos y poder, los capitales y las mercancías.

De allí que al sucumbir las soberanías nacionales ante el influjo del mercado frente al poder adquirido por las transnacionales y los procesos de desarrollo de economías saturadas de capital transnacional, solamente queda como recurso el reforzamiento del "*poder local*". Como afirma Caballero Harriet,⁶ parte de la respuesta para enfrentar la avalancha globalizante podría encontrarse en la "*vuelta a las culturas*" o "*el regreso al depósito axiológico*", para que el individuo se reencuentre con su auténtica identidad como una manera de equilibrar y resistir la globalización y sus efectos culturales, económicos, políticos y sociales.

En este orden de ideas, se inserta la temática de la competencia municipal o local en la que, por un lado, las *municipalidades* están dotadas de autonomía, pero por el otro, constituyen una cenicienta de la administración pública. Es latente el hecho de que en el caso guatemalteco las asignaciones presupuestarias son centralizadas, politizadas y con poca o ninguna orientación para la calidad del

3 Artículos 29 y 30 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana. Editorial Industriedruck AG. Essen-Werden, 1981. República Federal de Alemania. Versión en español. Págs. 18 y 20.

4 PÉREZ HUALDE, Alejandro: "El Concesionario de Servicios Públicos Privatizados" -La responsabilidad del Estado por su Accionar-. Editorial DEPALMA. Buenos Aires, Argentina, 1997. Pág. 2.

5 LÉXICO DE LA POLÍTICA. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Pág. 278.

6 CABALLERO HARRIET, Francisco Javier: "Algunas Claves para Otra Mundialización", editorial FUNGLODE. Santo Domingo, República Dominicana, 2009. Pág. 23.

gasto público y calidad de la gestión pública.⁷ Además de la escasez de recursos para los municipios, existen focos de corrupción y mala administración.

Haciendo un ejercicio comparativo, el capítulo segundo de la Constitución española⁸ reconoce las autonomías de los municipios, provincias y comunidades autónomas y con disposición de medios para las haciendas locales. En ese sentido, entonces, cobran validez las palabras de José María Aznar al afirmar que:

*“España es uno de los países más descentralizados del mundo y es necesario establecer mecanismos de control en cuanto al gasto de las Comunidades Autónomas. De cada 100 euros que se gastan las administraciones públicas, la Administración del Estado gasta 48. El resto lo gastan Comunidades y Ayuntamientos [...] Lo más importante es el cambio en la mentalidad de la gente. Los españoles saben ya que nada es gratis, nunca. Lo que un gobernante gasta lo paga el conjunto de los españoles”.*⁹

La presente investigación tratará de una manera muy sucinta lo relativo a la competencia en el ámbito del poder local ejercido por las municipalidades que, como en el caso guatemalteco, son autónomas por mandato constitucional.¹⁰ Esto no significa que la mayoría de ellas esté exenta de presiones de sus poblaciones. En algunas, sus autoridades se encuentran sometidas a enjuiciamiento civil y penal, ya sea los titulares de las mismas o los concejos en pleno. A la vez, se conoce de un constante proceso de sanciones administrativas por parte de la Contraloría General de Cuentas,¹¹ que es una entidad descentralizada que fiscaliza los ingresos y egresos del Estado, los municipios y las entidades descentralizadas y autónomas, así como cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas

7 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto No. 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Ediciones Arriola. Guatemala, 2002.

8 Constitución Española. 13ª. Edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2004. Págs. 140, 141 y 142.

9 AZNAR, José María: “Ocho Años de Gobierno: Una Visión Personal de España”. Editorial Planeta, Barcelona, 2004. Pág. 122.

10 Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Librería Jurídica, Guatemala, 2000; y artículo 3 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Librería Jurídica, Guatemala, 2007.

11 *Ibíd.* Artículo 232, Constitución Política de la República de Guatemala.

públicas. Todo derivado de su actuación en cuanto a la administración de los recursos públicos y en los excesos en el uso y ejercicio de su competencia.¹²

Luego, se analizarán dos sentencias elegidas al azar dictadas por la Corte de Constitucionalidad, en las que se pueda evaluar cuánto respeto existe hacia las competencias administrativas municipales, o bien, el exceso o uso indebido que los entes públicos municipales hacen de la competencia que la Constitución y las leyes les otorgan. En la parte final se incluye un apartado de conclusiones y otro de recomendaciones.

II. LA COMPETENCIA EN LA DOCTRINA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El fenómeno de la descentralización política contemporáneamente ha llevado de manera inevitable a que tratadistas como Gurutz Jáuregui afirmen que *“la división formal del mundo en Estados cada vez tiene menos que ver con la realidad política que nos depara el mundo actual”*,¹³ y ante esto las concepciones doctrinales y legales acerca de la *competencia* también han sufrido variaciones y se hace necesario redefinir su concepto.

Para el tratadista Arnanz, *“la palabra competencia, del latín competere (pertenecer, corresponder, incumbir a uno alguna cosa), viene a significar lo que es propio, y comporta la idea de atribución, ya consustancial o adquirida o sobrevenida”*.¹⁴

El mismo autor, en forma más amplia, define la competencia como *“el principio que, oponiéndose a la unidad, posibilita la realización de la*

12 Recientemente, el Diario *Prensa Libre*, edición del 18 de febrero 2011, informó que la Municipalidad del Puerto de San José, en el departamento de Escuintla, excediéndose en sus competencias, dispuso establecer un nuevo tributo por cada galón de combustible que se transporte en su jurisdicción (www.prensalibre.com/noticias/politica/puerto_sanjose-combustible-mem_0_429557153.html#) (fecha de consulta: 26 de febrero 2011). Todo ello, en abierta violación a lo dispuesto por el artículo 171, literal c) de la Constitución Política de la República que taxativamente establece que exclusivamente el Congreso de la República tiene facultad para decretar los impuestos ordinarios y extraordinarios en el país.

13 JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz, *“La Descentralización Política en Europa”*, Proyecto de Investigación Universidad del País Vasco, 1994. Pág. 9.

14 ARNANZ, RAFAEL A.: *“De la Competencia Administrativa”* (con especial alusión a la municipal). Editorial Montecorvo. Madrid, 1967. Pág. 21.

*actividad pública a través de la jerarquización funcional, y de la especialidad y temporalidad como medidas de actuación de los órganos”.*¹⁵

Otros autores, en cambio, distinguen otros elementos de la competencia administrativa para definirla. Entre éstos, Forsthoff, quien, citado por Arnanz, la define así: *“El concepto central por el cual han de medirse las relaciones recíprocas entre las autoridades es el de la competencia, por medio del cual se asegura la vinculación de la institución u órgano a la función”.*¹⁶

Asimismo, para Manuel María Díez, citado por Jorge Mario Castillo González, la competencia significa *“la cantidad de potestad (o poder) que tiene un órgano administrativo para dictar un acto o tomar una decisión”.*¹⁷

En ese sentido, Castillo González concluye que *“la competencia es la cantidad de poder que ejerce el funcionario y empleado público dentro de la organización proveniente de la Constitución, las leyes y de los reglamentos”.*¹⁸

Por todo lo considerado, la competencia en general y en el caso específico de la administrativa son valederas expresiones ciudadanas muy antiguas. Por ejemplo, Henry Thoreau visualizó los límites del poder del Estado y sus competencias al afirmar que *“el Estado no puede tener derechos legítimos sobre mi persona y propiedad sino en la medida en que yo se los haya concedido”.*¹⁹

Vemos entonces que esencialmente la competencia está atribuida al ejercicio del poder local, la administración del municipio y la prestación de los servicios públicos básicos en cada territorio determinado, pero siempre con determinadas limitaciones constitucionales y equilibrios derivados de las mismas.

15 Ibíd. Arnanz. Pág. 22.

16 Ibíd. Arnanz. Pág. 25.

17 CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario: *“Derecho Administrativo”*. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. Guatemala, 1994. Pág. 219.

18 Ibíd. Castillo. Pág. 220.

19 THOREAU, Henry David: *“Desobediencia Civil”*. Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile, 1970. Pág. 80.

III. CÓMO SE DESARROLLA LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA EN GUATEMALA

Guatemala es un país que tiene una superficie total de 108,899 kilómetros cuadrados (aproximadamente la extensión del Estado de Tennessee, en los Estados Unidos), de los cuales la mitad es montañosa. La Cordillera de los Andes divide al país en varias entidades geográficas distintas, con una variedad de climas y suelos. Eso hace a Guatemala sumamente adecuada para la producción agrícola, con capacidad de producir muchas cosechas en una u otra época del ciclo anual.²⁰ Administrativamente está dividida en 22 departamentos compuestos por 334 municipios.

Partiendo de la pirámide kelseniana,²¹ la competencia administrativa en Guatemala emana de la Constitución Política de la República²² y a partir de allí se delega competencia a toda la administración pública centralizada, descentralizada y autónoma. En el caso de esta última, que es la que se tratará en el presente trabajo, específicamente en materia municipal, tal competencia se desarrolla ordinariamente mediante el Código Municipal vigente,²³ así como en los correspondientes reglamentos y disposiciones municipales.

En esencia, nuestra patria tiene delimitada una competencia administrativa municipal con reconocimiento de la entidad natural del municipio, el cual, conforme a su esfera de competencia, atiende los servicios públicos locales dentro de las limitaciones que le han ido imponiendo el avance del mercado y la globalización. Para acendrar más la necesidad de dotar de competencias a los municipios y producir la descentralización y desconcentración del poder, los Acuerdos de Paz que se firmaron para dar por terminado el Conflicto Armado Interno que duró más de treinta años, consideraron también lo relativo a la modernización de la administración pública, así como la necesidad de profundizar la delegación de competencias al ámbito

20 JONAS, Susanne y TOBIS, David: "Guatemala: Una Historia Inmediata". Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1976. Pág. 31.

21 GARCÍA MAYNEZ, Eduardo: "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1977. Pág. 80.

22 Ibid. Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, Editorial Jurídica, Guatemala, 2009.

23 Artículo 35 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Librería Jurídica, Guatemala, 2007.

local, municipal, departamental y regional, todo lo cual quedó subsumido en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en México, D.F. el 6 de mayo de 1996, entre la delegación del Gobierno de la República, la Comandancia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG– y los funcionarios de las Naciones Unidas que participaron como garantes.²⁴

Cabe destacar que a criterio del autor, en nuestro país, en materia de delegación de competencia administrativa, descentralización y apoyo al poder local, se ha dado un proceso de “*involución*”. Recuerdo que cuando era niño, la mayoría de municipalidades tenían sus propias plantas hidráulicas para la generación de energía eléctrica para la cabecera municipal. Un ejemplo lo fue el municipio donde nací, al norte del territorio. Una bien montada planta de generación hidráulica abastecía al pequeño poblado de Rabinal,²⁵ en el departamento de Baja Verapaz, que fue fundado por los conquistadores españoles y frailes dominicos en el siglo XV, aproximadamente entre 1630 y 1670, y que constituye la cuna del *folklore* nacional y de *ballet-drama* *El Rabinal Achí*²⁶ y que el abate Charles Etienne Brasseur de Bourbourg descubriera en 1855. El mantenimiento, la producción y la comercialización de la energía eléctrica eran totalmente municipales, resaltando el hecho que en esa época el gobierno central no hacía ninguna transferencia presupuestaria a los poderes locales. Ni siquiera se dependía de los precios del crudo a nivel internacional. Se aprovechaba perfectamente la autonomía municipal y los recursos locales. Y hasta los adolescentes hacíamos excursión para gozar de las pequeñas cascadas y manantiales que nutrían la planta hidroeléctrica. Hoy, esa misma comunidad recibe con resignación un servicio eléctrico deficitario, pobre y sin rostro, porque la transnacional que lo sirve

24 ACUERDOS DE PAZ: Editorial Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. 3ª. Edición. Guatemala, 1998. Pág. 133.

25 HERNÁNDEZ GÓMEZ, José Efraín: “*Rabinal de mis Recuerdos*”. P. Amenazar, Editor. Primera edición. Guatemala, 1991. Pág. 17.

26 Etnodrama danzario, considerado el más importante y antiguo de América, también conocido como baile del tun. Es una danza guerrera por su contexto y contenido que refleja los enfrentamientos expansionistas de *k'iche'es* y *rabinales* por la región fronteriza entre los dominios de *Kajyub* y *Q'umarcaaj*. GARCÍA ESCOBAR, Carlos y Francisco Rodríguez. Guatemala, Ministerio de Cultura y Deportes. <http://www.mcd.gob.gt/2009/12/12/rabinal-achi/> (fecha de consulta: 03 de mayo de 2012).

ni siquiera tiene una oficina local para atender a los usuarios, quienes para cualquier gestión deben viajar a la cabecera departamental.

Son las leyes del mercado las que han acaparado las competencias administrativas del Estado en el tema de los servicios públicos; se trata de la postmodernidad. Pero volviendo al desenvolvimiento histórico de la cuestión, posteriormente se fue concentrando el tema de electrificación en un ente nacional, conocido como el Instituto Nacional de Electrificación –INDE–. Y, a partir de 1997, se creó la Comisión Nacional de Energía Eléctrica –CNEE– y la Administración del Mercado Mayorista, para terminar recibiendo el territorio nacional energía eléctrica de generadores privados y transnacionales, como es el caso de la española Unión FENOSA. Con esto, los conflictos por falta del servicio de energía eléctrica, aumentos en los costes o insatisfacción por prestación irregular del mismo han salido de la esfera de la competencia municipal y se han trasladado al mercado. Y con ello, la insatisfacción de los habitantes es latente, haciendo de palpitante actualidad la afirmación de Bobbio de que Estado mínimo no quiere decir sociedad sin Estado o que se encamine a prescindir del Estado.²⁷ El Estado guatemalteco únicamente quedó a cargo de la electrificación rural, vía el INDE, ya citado. Sin embargo, cuando hay problemas en las poblaciones del interior y áreas rurales por insatisfacción en el suministro energético, son los entes municipales quienes son objeto de ataques, protestas e incluso destrucción de los edificios municipales.

Todo lo anterior sirve de ejemplo de cómo se aplica la competencia municipal en temas tan sensibles para los usuarios como el servicio de energía eléctrica. Sin embargo, la lucha por el equilibrio entre Estado y mercado es lo que representa el sistema contemporáneo –como lo afirma el Dr. Manuel Ballbé,²⁸ catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona– y ésta es feroz e inevitable, dado el desarrollo de la globalización y el neoliberalismo que, en conjunto, reducen al Estado a su mínima expresión.

27 BOBBIO, Norberto: “Estado, Gobierno y Sociedad”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1994. Págs. 182 y 183.

28 BALLBÉ, Manuel: “Manual de Derecho Administrativo”. Op. Cit., Pág. 56.

IV. ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA EN EL CÓDIGO MUNICIPAL GUATEMALTECO

En la génesis de la competencia administrativa municipalista o local, en nuestro país no podemos obviar que tanto los municipios como los *cabildos* surgieron bajo el influjo de las cuotas de poder a raíz la unión de tierra, el trabajo del indio y el capital de los entronques familiares procedentes de la conquista.²⁹

En Guatemala, en el devenir histórico, pasamos de la época colonial con la estructura administrativa del conquistador –cuyo símbolo de poder local lo constituyó el Cabildo– al período liberal con el denominado *Reformador* de 1871, Justo Rufino Barrios,³⁰ y finalmente a la etapa republicana y constitucional. A partir de la Constitución de 1985 y la puesta en vigencia del Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento, así como el Decreto Número 12-2002, Código Municipal, los municipios son autónomos y se impulsa la descentralización y las competencias locales para promover el desarrollo integral del país. Como entes autónomos, tienen su propia ley (Código Municipal) y se rigen por dichas normas. También administran sus propios presupuestos y patrimonios y pueden percibir, además de la asignación presupuestaria estatal, otros recursos que fortalezcan su patrimonio, ya sea por concepto de tasas, contribuciones por mejoras o arbitrios.

No obstante lo anterior, en la práctica, el tema presupuestario agobia a las municipalidades guatemaltecas. Los recursos son escasos y las necesidades crecen y se multiplican exponencialmente mientras el presupuesto es limitado e incongruente con los reclamos sociales.

29 Como dato curioso, en el siglo XVII se producirá una adición a estos entronques de los advenedizos con título de nobleza de origen vasco. Como lo recoge en su obra Marta Elena Casaús Arzú: “*La hija, nieta y bisnieta de Catalina de Lira y Cárcamo y Núñez de Salazar emparentan con los Olabarrieta, Casares y Urruela, todos ellos de origen vasco* (el resaltado es propio) *y con título de hidalguía. Esta suele ser la culminación de una red familiar, el acceso a un título nobiliario [...] La telaraña familiar no ha hecho más que empezar. Un eslabón fundamental para su consolidación en el poder es la práctica política como grupo a través del control del Cabildo, que será por muchos años la expresión de los conquistadores y encomenderos y sus descendientes*” (el subrayado es propio). CASAÚS ARZÚ, Marta Elena: “Guatemala: linaje y racismo”. Editorial F&G Editores. Guatemala, julio 2007. Pág. 41.

30 GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario: “La Reforma Liberal en Guatemala”. Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 1985. Pág. 166.

Sin embargo, esta estructura fiscal de Guatemala deficitaria, escasa y limitada ha sido recurrente a lo largo de la historia del país. Ya en los años 60, el Fondo Monetario Internacional –FMI– afirmaba que *“la estructura fiscal de Guatemala era la peor de Centroamérica y casi la peor del continente”*.³¹ Esa insatisfacción de los ciudadanos con sus autoridades municipales ha generado enfrentamientos directos con la población, esté organizada o no.

La creciente demanda de servicios y cumplimiento de competencias ha provocado que muchos alcaldes y sus respectivos concejos intenten imponer cobros a ciertas actividades, personas o instituciones. Esto ha derivado en tener que enfrentar a la justicia ordinaria para dilucidar la legitimidad y constitucionalidad de sus actos. En un municipio cercano a la capital, donde se ubica uno de los dos puertos marítimos en el Pacífico guatemalteco, la Municipalidad del Puerto de San José impuso un cobro a razón de treinta centavos de quetzal por cada galón de combustible que se transportara desde dicho puerto por las calles del municipio con destino a las principales ciudades del país. La medida fue atacada en los medios masivos de comunicación y el ente municipal dio marcha atrás en la disposición sin que se resolviera una acción judicial promovida por los importadores mayoristas.³²

Conforme a la Constitución Política de la República, únicamente el Congreso de la República es el ente que puede establecer tributos y demás cargas impositivas a los habitantes. Y aquí cabe perfectamente la reflexión de José Luis Samayoa Palacios, quien afirma que:

“en muchas ocasiones se ha interpretado que la autonomía de las entidades descentralizadas se refiere a su total independencia del órgano administrativo superior, independencia que se ha tratado de enfocar hacia el aspecto económico-financiero negando que exista tal autonomía en aquellas entidades en las que forzosamente debe ser aprobado su presupuesto por el órgano central”.³³

31 Ibid. JONAS, Susanne y TOBIS, David: Pág. 169.

32 Diario *Prensa Libre*, edición del 18 de febrero 2011. www.prensalibre.com/noticias/politica/puerto_sanjose-combustible-mem_o_429557153.html#. Fecha de consulta: 27 febrero 2011.

33 SAMAYOA PALACIOS, José Luis, y otros: *“Manual de Derecho Administrativo”*, Tema 5: La Administración Pública - Universitat Autònoma de Barcelona, Marquès Tallers Gràfics, Girona, Cataluña. 2002. Pág. 115.

Esto genera, muchas veces, la politización de las decisiones, que los servicios públicos sean ineficientes o que los entes municipales caigan en la tentación de pretender excederse en sus competencias, como veremos en las sentencias que se analizarán al final del trabajo. Al respecto, el Informe Nacional de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– afirma que *“El tema ya no es si el Estado debe o no intervenir, sino cómo debe intervenir. De nuevo, es preciso valorar las instituciones públicas, las capacidades administrativas y técnicas del Estado y la estabilidad política”*.³⁴

En Guatemala existe un caso judicializado en el que se pone de manifiesto la carencia de recursos, así como la asignación presupuestaria con alta concentración de los recursos en cabeceras departamentales y en la ciudad capital, dejando abandonado a su suerte al grueso de gobiernos locales,³⁵ quienes se ven consecuentemente limitados para el ejercicio de la autonomía municipal y expuestos al exceso o abuso de la competencia administrativa al pretender darle paliativos a su crisis presupuestaria.³⁶ El caso en cuestión corresponde a la municipalidad de la ciudad de Zacapa, cabecera del departamento del mismo nombre. En dicho proceso se dilucida en tribunales³⁷ si la misma tiene o no derecho de cobrar un peaje o “tasa”, como lo denominó dicho ente municipal, por el paso de las líneas de conducción de energía eléctrica por su territorio.³⁸ Pero el asunto va más allá. Y se complica. Resulta que existe un Plan Maestro de Electrificación a Nivel Centroamericano, cuyo convenio se encuentra vigente y fue

34 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO –PNUD– Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010 “Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano”. Guatemala. Primera edición. Ciudad Guatemala, 2010. Pág. 13.

35 *Ibíd.* PNUD. Págs. 134 y 135.

36 *Ibíd.* PNUD. Pág. 134.

37 Juicio de Amparo No. 2010, Oficial/secretaría. Sala Mixta de la Corte de Apelaciones de Zacapa, Constituida en Tribunal Extraordinario de Amparo.

38 Apuntes con información directa del expediente, por ser el autor abogado de una de las partes: la Empresa Propietaria de la Red fue creada de conformidad con el Tratado Marco del Mercado Eléctrico Centroamericano y su Protocolo el 30 de noviembre de 1996, ratificado por el Estado de Guatemala el 15 de enero 1998 y publicado en el Diario Oficial el 11 de febrero 1998 y que se encuentra vigente. Por virtud de este tratado, el INDE, como ente estatal local, es accionista de la Empresa Propietaria de la Red, S.A., sucursal Guatemala, la cual tiene el derecho de paso de la línea de transmisión a nivel nacional, de conformidad con el artículo 129 de la Constitución Política de la República, que declara de urgencia nacional la electrificación del país.

suscrito con los países del área y ratificado por el Congreso de la República, que justifica dicha interconexión eléctrica. La competencia administrativa municipal está en discusión, por cuanto son decisiones de Estado y provenientes de tratados ratificados por el Legislativo.

V. CÓMO SE ESTABLECE LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN GUATEMALA

Conforme al Código Municipal, Decreto Número 12-2002, el artículo 1³⁹ explícitamente establece que con esta ley ordinaria se desarrollan los principios constitucionales para el funcionamiento de los municipios y demás entidades locales⁴⁰ y se establece el contenido de las competencias que les pertenecen en las materias que correspondan a los gobiernos locales. El artículo 3 del Código Municipal⁴¹ ya citado dispone que la autonomía que se le reconoce a los municipios garantice el derecho constitucional en ese sentido.

En el artículo 6, el Código Municipal clasifica las competencias y las divide en: a) *propias*; y b) *atribuidas por delegación*. Las primeras son aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente, en concordancia con sus fines propios. En esta primera clasificación cabrían las correspondientes al ornato público, policía municipal, administración de mercados, infraestructura y ordenamiento del tránsito vehicular, etc. Respecto a las atribuidas por delegación, son aquellas en que el Gobierno Central delega en los municipios la potestad de autoorganización de los servicios que mediante convenio les son delegados. Ejemplo de esto ha sido el surgimiento en la mayoría de cabeceras departamentales y principales ciudades del país de las policías municipales de tránsito –PMT–, que mediante convenio que suscriben con el Ministerio de Gobernación pasan a regular todo lo relativo a la administración del tránsito, régimen sancionatorio, prevención, terminales de estacionamiento, rutas, señalización, etc.

39 Artículo 1, Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Librería Jurídica, Guatemala, 2004. Pág. 2.

40 *Entidades locales*: Se refiere a los ámbitos territoriales en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, micro-región, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente. Por ejemplo: en comunidades del interior, se establece que el “bosque comunal”, es una división específica reconocida del propio municipio.

41 *Ibíd.* Código Municipal, artículo 3. Pág. 2.

Podríamos decir entonces que en Guatemala, conforme la doctrina del derecho administrativo, existe una clasificación de la competencia administrativa municipal que puede clasificarse o dividirse en: a) *propia* y b) *delegada*; sobre esta última, el profesor Royo Villanova se manifiesta de la siguiente manera:

“las entidades locales atienden a ciertos servicios que no tienen propiamente carácter local y que son servicios del Estado. Este, por razones económicas o de comodidad, delega en aquellos en vez de atenderlos con los órganos y funcionarios de la administración general”.⁴²

La legislación municipal guatemalteca también atribuye y reconoce autonomía al municipio, dotándole de personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y como detalle especial es que en acatamiento a los Acuerdos de Paz explícitamente se reconoce que los municipios tienen características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Este reconocimiento caracterizador no es una cuestión baladí. No podemos obviar el hecho de que el Estado guatemalteco ha sido formado sobre la base de la exclusión y el racismo. De allí que Casaús Arzú, ya citada en este trabajo, en entrevista con el Diario *Prensa Libre* del 28 de febrero 2011, afirme que:

“En lugares de población indígena hay menos escuelas, menos acceso a educación bilingüe, menos acceso a carreteras y desnutrición crónica. Esta discriminación se vuelve un condicionante que va restando oportunidades. Esto se midió como una fórmula matemática. La clase dominante todavía no es consciente de que ser racistas nos cuesta muy caro. Es un costo para ellos y para el PIB del país”.⁴³

Finalmente, los gobiernos locales municipales pueden asociarse⁴⁴ para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales. Todo esto con el propósito de la búsqueda del desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades. Se le reconoce personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante a este tipo de asociaciones. La propia Asociación

42 Ibid. ARNANZ, Rafael A. Pág. 48.

43 CASAÚS ARZÚ, Marta Elena: “Ser racistas nos cuesta muy caro como país”. Entrevista publicada en el matutino *Prensa Libre*, edición 28 febrero 2011. www.prensalibre.com.gt/.../racistas-cuesta-c... fecha consulta: 28 de febrero 2011.

44 Ibid. Código Municipal. Artículo 10. Pág. 4.

Nacional de Municipalidades –ANAM– se rige por las normas del Código Municipal. También dicha norma municipal, en los artículos 49, 50 y 51 establece que pueden existir mancomunidades de municipios, que consisten en el marco dentro del cual se asocian dos o más municipios.

VI. ANÁLISIS DE DOS SENTENCIAS DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD EN LAS QUE SE GENERÓ DOCTRINA DE LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Para efectos de una mejor comprensión de cómo se manifiesta la doctrina respecto de la competencia administrativa municipal y su correspondiente carácter de autónoma, se analizaron dos sentencias de la Corte de Constitucionalidad, identificadas así: a) Expedientes Acumulados Nos. 282-87 y 285-87, sentencia dictada el 19 de mayo de 1998;⁴⁵ y b) Expediente No. 283-2010, sentencia dictada el 28 de abril de 2010.⁴⁶

A. Resumen de la primera sentencia (Expedientes acumulados Nos. 282-87 y 285-87)

En esta resolución, la Corte de Constitucionalidad (en lo sucesivo de este trabajo, denominada CC) conoció planteamientos de inconstitucionalidad general total, impugnando el Decreto No. 52-87 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, presentada por varios particulares, y otro de inconstitucionalidad parcial contra la misma ley. Se analizó si dicha ley constituye o no un golpe a la autonomía municipal, afectando la descentralización que por mandato constitucional es propia de dicha autonomía, y que pudiese denotar un absorbente centralismo estatal debido a la dependencia económico administrativa a que quedan sujetos los municipios en relación a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, lo que debilita la administración autónoma municipal y sus competencias.

45 Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 19 de mayo 1998. *cc.gob.gt/.../frmConsultaWebVerDocu...* fecha de la consulta: 28 de febrero 2011.

46 Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 28 abril 2010. *cc.gob.gt/.../frmConsultaWebVerDocu...* fecha de consulta: 28 de febrero 2011.

La CC estimó que en cuanto al aspecto administrativo ha sido el municipio el que tradicionalmente ha representado la esfera del poder local. Asimismo, que se reconoce en el municipio un ente con autonomía y con autoridades representativas, y a la luz de la ley que crea los Consejos de Desarrollo, ¿cómo podrían los municipios, sin perder su autonomía, permitir que otros organismos ejercieran las funciones que corresponden exclusivamente a las municipalidades? Finalmente, la sentencia declaró sin lugar la inconstitucionalidad total, pero sí declaró con lugar la inconstitucionalidad parcial de los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 29 del Decreto No. 52-87 del Congreso de la República, que riñen con las funciones de los Consejos Municipales (que son instituciones autónomas regidas por el Código Municipal) y que atentan contra el orden constitucional y la descentralización.

Comentario: En esencia, la Corte de Constitucionalidad dictó doctrina en el sentido que no puede oponerse a la autonomía y competencia municipal otra entidad u organismo que invada sus atribuciones y funciones en el ámbito del poder local.

B. Resumen de la segunda sentencia (Expediente No. 283-2010, dictada el 28 de abril 2010)

En este caso, la entidad Mactel, Sociedad Anónima, promovió acción de inconstitucionalidad general parcial en contra del punto 3º del acta número 47-2009 de fecha 18 diciembre 2009, suscrita por el Concejo Municipal de Chinautla, departamento de Guatemala, en el cual se imponía un arbitrio a dicha empresa por la instalación en su territorio de cabinas telefónicas. Los accionantes consideraban que no se podía imponer tributo alguno por un *“servicio público”* prestado a los usuarios y que dicho Concejo carecía de las facultades para gravar tal servicio. La Municipalidad de Chinautla alegó que existían fines de lucro, usurpación del bien común (calles) y que la tasa fijada mensualmente por cada caseta telefónica respondía *“a las necesidades del municipio”*.

La sentencia de la CC analizó si había violaciones a los principios constitucionales en materia tributaria y concluyó que la fijación de rentas para las empresas de telefonía, en este caso denominada por la Municipalidad de Chinautla como *“tasa”*, constituye una renta

mensual por la instalación de las cabinas de teléfonos públicos –ya sea monederos o tarjeteros– en la vía pública, la cual está configurada dentro de las potestades de las entidades municipales. También se pronunció en que la disposición impugnada no establecía una situación de desigualdad y declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la entidad accionante.

Comentario: En la sentencia examinada, la CC fortaleció las facultades del municipio y su competencia para establecer la administración del mismo. También fijó el principio de que en materia tributaria, la fijación de este tipo de rentas para esta clase de bienes no constituye usurpación de las funciones que corresponden al Congreso de la República, por cuanto el propio legislador confirió a las municipalidades la potestad para fijarlas por medio de sus concejos municipales.

VII. CONCLUSIONES

1. En Guatemala, conforme la Constitución Política de la República, el Código Municipal y los Acuerdos de Paz, la competencia administrativa municipal es autónoma y para su ejercicio se subdivide en propia y delegada.
2. La competencia administrativa municipal –o poder local– es atribuida por mandato constitucional y regulada también en la legislación municipal. Su naturaleza es multiétnica, pluricultural y multilingüe, con lo cual existe una gran expectativa respecto a la incidencia que pueda tener la práctica de ordenanzas, disposiciones, administración y prioridades que establezcan los órganos municipales en sus respectivas competencias locales.
3. La competencia administrativa municipal en Guatemala tiene funciones mixtas, algunas con carácter normal y otras de tipo excepcional, por delegación. Por ejemplo, en el tema de la construcción de escuelas municipales, que es potestad exclusiva del Estado a través del Ministerio de Educación, las municipalidades pueden asumir de manera mixta, en cuanto a su competencia, el pago de los respectivos maestros y acatar los programas y planes educativos que el Estado tiene en vigencia a nivel nacional.

4. El debilitamiento o poca aplicabilidad de las competencias administrativas municipales, con su correspondiente conflictividad y judicialización, en buena medida se debe al deficitario presupuesto del Estado y el bajo régimen impositivo vigente, sin perjuicio de la existencia de innumerables casos de corrupción.
5. Con la existencia de una corriente globalizante en cuanto al funcionamiento de transnacionales dedicadas a minería, proyectos hidroeléctricos, transmisión y comercialización de energía eléctrica, exploración y explotación petrolera, para citar unos ejemplos, las competencias municipales se ven seriamente deterioradas ante el conflicto local que se genera por la reacción de los pobladores en rechazo de estos proyectos.
6. En Guatemala, la competencia administrativa municipal atraviesa también una crisis de credibilidad, derivada de la poca o nula respuesta a las necesidades de la población en cuanto a abastecimiento de agua potable, energía eléctrica, manejo de vertederos de desechos sólidos, alcantarillado, rastros o mataderos, mercados, espacios para deporte y parques públicos, estacionamientos, limpieza y ornato, etc.
7. Como uno de los efectos de la percepción de ineficacia e ineficiencia en los servicios públicos municipales, cada vez es más frecuente ver que munícipes intenten fijar nuevos cobros por diversos conceptos que, en un régimen de legalidad, rayan en inconstitucionales, abusivos y carentes de fundamento legal.
8. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala, como se pudo apreciar en las sentencias analizadas, ha emitido resoluciones que reconocen la autonomía municipal y las competencias administrativas específicas. Pero también lo es que ha fijado puntualmente el principio de que dicha autonomía y competencias particulares y específicas no pueden sobrepasar a la potestad legislativa y el sistema jurídico nacional ni a la propia Constitución.
9. La Corte de Constitucionalidad también se pronunció en uno de los fallos respecto a la competencia del municipio de fijar, por medio de sus concejos municipales, rentas por instalación

de cabinas telefónicas, teléfonos monederos o tarjeteros en la vía pública dentro de su territorio.

VIII. RECOMENDACIONES

1. Se hace necesaria en Guatemala una revisión de las competencias administrativas municipales, y en esa misma medida, una actualización de los porcentajes en las asignaciones presupuestarias que se disponen para cada uno de los municipios, conforme el situado constitucional que cada año se establece.
2. Es necesario reforzar y desarrollar el concepto de la naturaleza de multiétnicos, pluriculturales y multilingües que se reconoce a los entes autónomos municipales. Esto puede redundar en el fortalecimiento de identidades y valores particulares y locales, así como en la búsqueda de soluciones y alternativas propias y distinguidas en cada realidad municipal.
3. El Organismo Ejecutivo debe coadyuvar con el régimen de las competencias administrativas municipales y la autonomía municipal, preparando de manera más racional y objetiva lo relativo a los porcentajes presupuestarios que se asignan para cada municipio.
4. Por su parte, el Congreso de la República debe continuar en la discusión y eventual aprobación de más normas, en las cuales las regalías que se perciban por la exploración y explotación petrolera,⁴⁷ minera, hidráulica, peajes, comercialización eléctrica y otros, sean asignadas directamente a los municipios o mancomunidades en que los mismos se ejecutan, y con ello evitar que las mismas entren al fondo común del Presupuesto General de Gastos de la Nación, con el consiguiente daño para los presupuestos e intereses locales-municipales.

47 Actualmente existe la *Ley FONPETROL*, que establece los porcentajes de regalías que el Estado percibe por la explotación petrolera nacional, y que se asignan proporcionalmente a las municipalidades del departamento de Petén por la existencia de pozos en producción en área. Asimismo, existen iniciativas pendientes de aprobación por el Pleno del Congreso, denominadas Fondo Minero Nacional, Fondo de Generación Energética y otros, que en idéntico sentido a FONPETROL, buscan direccionar específicamente a las municipalidades locales del área donde se desarrollan los proyectos mineros e hidroeléctricos, los porcentajes de regalías que las transnacionales paguen al Estado.

5. Los respectivos concejos municipales deberán encargar estudios jurídicos que analicen profundamente sus competencias y facultades, especialmente en materia de fijación de arbitrios, tasas, contribuciones por mejoras o rentas, como el caso de una de las sentencias analizadas. Esto les proveería de recursos frescos que contribuyan a solventar la deficitaria condición presupuestaria con que operan y poder atender necesidades básicas vecinales. Obviamente, estos análisis jurídicos son vitales para que las decisiones locales no sean declaradas inconstitucionales.

IX. REFERENCIAS

A. Bibliográficas

1. ACUERDOS DE PAZ: Editorial Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. 3ª. Edición. Guatemala, 1998.
2. ARNANZ, RAFAEL A.: "De la Competencia Administrativa" (con especial alusión a la municipal). Editorial Montecorvo. Madrid, 1967.
3. AZNAR, José María: "Ocho años de Gobierno: Una Visión Personal de España". Editorial Planeta, Barcelona, 2004.
4. BALLBÉ, Manuel: "Manual de Derecho Administrativo". La Administración Pública - Universitat Autònoma de Barcelona, Marqués Tallers Gràfics, Girona, Cataluña, 2002.
5. BOBBIO, Norberto: "Estado, Gobierno y Sociedad". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
6. CABALLERO HARRIET, Francisco Javier: "Algunas Claves para Otra Mundialización", Editorial FUNGLODE. Santo Domingo, República Dominicana, marzo de 2009.
7. CASAÚS ARZÚ, Marta Elena: "Guatemala: linaje y racismo". Editorial F&G Editores. Guatemala, julio 2007.

8. CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario: "Derecho Administrativo". Instituto Nacional de Administración Pública –INAP–. Guatemala, 1994.
9. GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario: "La Reforma Liberal en Guatemala". Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, Ciudad Guatemala, 1985.
10. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo: "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1977.
11. HERNÁNDEZ GÓMEZ, José Efraín: "Rabinal de mis Recuerdos". P. Amenazar Editor. Primera edición. Guatemala, 1991.
12. JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz: "La Descentralización Política en Europa", Proyecto de Investigación Universidad del País Vasco, 1994.
13. JONAS, Susanne y TOBIS, David: "Guatemala: Una Historia Inmediata". Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1976.
14. LÉXICO DE LA POLÍTICA. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
15. PÉREZ HUALDE, Alejandro: "El Concesionario de Servicios Públicos Privatizados". La responsabilidad del Estado por su accionar. Editorial DEPALMA, Buenos Aires, Argentina, 1997.
16. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO –PNUD–: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010 "Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano". Guatemala. Primera edición. Ciudad de Guatemala, 2010.
17. SAMAYOA PALACIOS, José Luis, y otros: "Manual de Derecho Administrativo", Tema 5: La Administración Pública - Universitat Autònoma de Barcelona, Marqués Tallers Gràfics, Girona, Cataluña. 2002.
18. STIGLITZ, Joseph E: "El Malestar en la Globalización" 3ª. Edición. Santillana Ediciones Generales, SL. Madrid, 2004.
19. THOREAU, Henry David: "Desobediencia Civil". Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile, 1970.

B. Leyes

1. Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Librería Jurídica, Guatemala, 2007.
2. Constitución de la República de Cuba. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 2001.
3. Constitución española. 13^a. Edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2004.
4. Constitución Política de la República de Guatemala. Librería Jurídica, Guatemala, 2000.
5. Ley del Tribunal de Cuentas, Decreto Número 1126 del Congreso de la República de Guatemala. Librería Jurídica, Guatemala, 2002.
6. Ley Fundamental de la República Federal Alemana. Editorial Industriedruck AG. Essen-Werden, 1981. República Federal de Alemania. Versión en español.
7. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto No. 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Ediciones Arriola. Guatemala, 2002.

C. Electrónicas

1. CASAÚS ARZÚ, Marta Elena: "Ser racistas nos cuesta muy caro como país". Entrevista publicada en el matutino *Prensa Libre*, edición 28 febrero 2011. www.prensalibre.com.gt/.../racistas-cuesta-c... Fecha de consulta: 28 de febrero 2011.
2. Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 19 de mayo 1998. cc.gob.gt/.../frmConsultaWebVerDocu... Fecha de consulta: 28 de febrero 2011.
3. Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 28 abril 2010. cc.gob.gt/.../frmConsultaWebVerDocu... Fecha de consulta: 28 febrero 2011.
4. *Prensa Libre*. Edición del 18 de febrero 2011. www.prensalibre.com/noticias/politica/puerto_sanjose-combustible-mem_o_429557153.html#. Fecha de consulta: 27 de febrero 2011.

Régimen impositivo del municipio en Guatemala¹

M.A. Miler Estuardo Estrada Hernández²

Sumario: I. Introducción. II. Breves antecedentes del municipio en Guatemala. III. Situación actual del municipio en Guatemala. IV. Análisis del régimen tributario municipal. V. Conclusiones. VI. Referencias. VII. Anexos.

I. INTRODUCCIÓN

El territorio de la República de Guatemala, para su administración, se divide en departamentos y éstos a su vez en municipios. Hasta el año 2002 existía un marco jurídico que promulgaba la centralización de la administración pública, tanto en lo relacionado con la asignación de recursos como en la toma de decisiones. Esta situación se daba a pesar de que la Constitución Política de la República de Guatemala le otorgaba al municipio plena autonomía.³ Sin embargo, derivado

1 Investigación realizada dentro de la línea de investigación/asignatura "*Tendencias actuales del derecho administrativo*", dirigida por el Dr. José Manuel Castells Arteche, dentro del Doctorado en Derecho de Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

2 Miler Estuardo Estrada Hernández es estudiante del Doctorado en Derecho por Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco; Magíster en Administración y Derecho Tributario por la Universidad Galileo; Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Laboró en la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–, en la Dirección de Asuntos Jurídicos y en la Unidad de Asesoría Técnica del Directorio, desempeñando el cargo de Asesor Profesional; asimismo, en la Superintendencia de Bancos como Asesor Jurídico en la Intendencia de Verificación Especial –IVE– y en el Área de Investigaciones Especiales del Departamento de Estudios. Actualmente posee un bufete profesional de consultorías en materia tributaria y financiera.

3 Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 253. "*Autonomía Municipal. Los municipios de la República, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de*

de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, fue emitido el Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, denominado Código Municipal, el cual desarrolla principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios.

Con la creación del nuevo marco jurídico municipal se trató de dotar al municipio de las herramientas legales necesarias a efecto de ejercer efectivamente la denominada autonomía municipal, dentro de la cual se encuentra la facultad constitucional de obtener y disponer de sus recursos, estableciéndole lineamientos sobre los cuales debe basar su régimen impositivo para la obtención de los mismos. Con el presente trabajo se trata de establecer la naturaleza jurídica del régimen impositivo del municipio en Guatemala.

II. BREVES ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN GUATEMALA

La historia de la regulación y desarrollo de las instituciones municipales en Guatemala, de sus reformas, avances y retrocesos, está marcada y eventualmente determinada por dos constantes: la conformación pluricultural del Estado guatemalteco; y la estructura y cultura de gobierno centralista y autoritario.

Un dato que debe tenerse en cuenta como punto de partida para el análisis e interpretación de la situación jurídico-política de Guatemala en términos de democracia y gobernabilidad local es que este país tiene, en América Latina, uno de los porcentajes más altos de población indígena con relación al total de su población nacional. Esto significa que, formalmente, la institucionalidad republicana, democrática y representativa de origen occidental es una construcción política que no coincide del todo con la institucionalidad política-jurídica de las culturas maya, xinca y garífuna. El no tomar en cuenta dichas variables ha sido la razón del fracaso de la mayoría de políticas y leyes que se han intentado implementar en las comunidades indígenas a lo largo de la historia, lo cual ha ocasionado la existencia de dos institucionalidades con principios, cosmovisiones y estructuras

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”.

diferentes: la oficial, reconocida por la ley; y la indígena, legitimada por las comunidades.⁴

De esa cuenta, la formulación y ejecución de planes de desarrollo y presupuestos desde el ámbito municipal se ha llevado a cabo sin ninguna participación y consulta que tomara en cuenta necesidades reales y las propuestas formuladas por las comunidades, no existiendo además ningún tipo de auditoría social de la ejecución de tales planes. Lo anterior ha sido el resultado de que la participación ciudadana, en este caso la local, ha estado limitada única y exclusivamente a la emisión del voto, derivado de que siempre se ha concebido a la autonomía municipal como un derecho del municipio sobre la población y no, como debiera ser, un derecho del municipio respecto al gobierno central o bien del propio Estado, lo cual ha dado como resultado la mínima o nula participación de la comunidad en las decisiones municipales.

III. SITUACIÓN ACTUAL DEL MUNICIPIO EN GUATEMALA

El Código Municipal vigente define al municipio como:

“la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza, primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Asimismo, con la promulgación de dicho código se incorporaron los cambios sustanciales siguientes:

- 1) Reconocimiento de la conformación pluricultural, multiétnica y multilingüe del Estado guatemalteco.
- 2) Apertura general de espacios de participación, en especial para los pueblos indígenas y mujeres.

4 Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Mazariegos Rodas, Mónica Rocío. *“Guatemala, régimen jurídico municipal: del centralismo a la participación ciudadana”*. Pág. 353. www.bibliojuridica.org. Consulta realizada el 20/04/2011.

- 3) Reconocimiento de las alcaldías indígenas y sus formas de funcionamiento.
- 4) Reconocimiento de la comunidad como sujeto dentro del nuevo sistema para la participación y la descentralización, así como de sus propias autoridades, sus usos, normas y costumbres.
- 5) Instauración de mecanismos de consulta en general, y a los pueblos indígenas en particular, en los asuntos de su interés.
- 6) Creación de órganos técnicos de soporte a los procesos municipales, como las oficinas técnicas municipales, el sistema de administración financiera municipal y la unidad de auditoría interna.
- 7) Reconocimiento de la mancomunidad de municipios como forma asociativa para objetivos comunes de desarrollo entre dos o más municipios.

Con tales cambios se buscó el fortalecimiento del poder local, así como de la participación de la comunidad en el uso de tal poder, dando como resultado municipios más desarrollados económica y socialmente. De su peso cae que para la consecución de un municipio con mayor desarrollo se requiere de una cantidad de fondos mucho mayor de la que anteriormente le era asignada; razón por la cual cada municipio ha creado y/o buscado otras fuentes de financiamiento aparte de la asignación del diez por ciento (10%) del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado que por mandato constitucional les corresponde. Sin embargo, el municipio se encuentra con la dificultad que para la obtención de tales recursos, al no contar con un régimen tributario municipal debidamente regulado, debe sujetarse a los principios, normas y doctrinas del régimen tributario nacional.

A lo largo de la historia del país ha existido un enfrentamiento y negociación entre el Estado y los sectores empresariales, que sistemáticamente se han opuesto a cualquier intento de instaurar un régimen de tributación directa, arrastrando en dicha lucha al endémico régimen tributario municipal. La debilidad del Estado frente a estos sectores y sus representaciones gremiales ha sido un valladar para lograr una reforma tributaria integral. Proponer impuestos transitorios –contrario a la sostenibilidad fiscal del Estado– ha sido

una de las formas más persistentes de oposición del sector privado organizado ante propuestas de reformas tributarias. Acudir a recursos de inconstitucionalidad también ha sido parte de esta estrategia de oposición. La combinación de ambas prácticas le ha dado un gran poder de negociación al sector privado organizado frente al Estado, obligando a que cada gobierno tenga que negociar con el sector privado para evitar que se reduzca la carga tributaria. De ahí la existencia de políticas impositivas de corto plazo, cuya intención ha sido paliar crisis inmediatas que no han contribuido a organizar el Estado con perspectiva de largo plazo.⁵

Dado el centralismo que a lo largo de los años ha sido la constante en el gobierno guatemalteco, el desarrollo más importante de la tributación se ha dado en los impuestos de carácter nacional, mientras que los gravámenes locales presentan un rezago considerable. Lógicamente, el municipio ha sido afectado directamente por las políticas fiscales adoptadas por el gobierno central, toda vez que gran parte del financiamiento de los programas y proyectos municipales provienen del Presupuesto General del Estado. Ningún municipio en Guatemala genera los ingresos suficientes para cubrir sus propios presupuestos. Tal dependencia financiera del municipio al gobierno central ha ocasionado que la muy proclamada autonomía municipal sea un concepto puramente formal contenido en disposiciones tanto constitucionales como de carácter ordinario, pero muy alejada de la realidad.

La debilidad del régimen tributario municipal ha quedado tan evidenciada que, al día de hoy, aún no ha sido emitido el Código Tributario Municipal, obligación que el Congreso de la República tiene por mandato constitucional, toda vez que el segundo párrafo del artículo 9 de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala establece:

*“El Congreso de la República deberá emitir un nuevo Código Municipal, la Ley de Servicio Municipal, Ley Preliminar de Regionalización y un **Código Tributario Municipal**, ajustados a los preceptos constitucionales, a más tardar, en el plazo de un año a contar de la*

5 Instituto Centroamericano de Estados Fiscales –ICEFI–. *Historia de la tributación en Guatemala*. Guatemala, ICEFI/SAT. 2007, pág. 222.

instalación del Congreso". (La negrilla no aparece en el texto original).

De las cuatro leyes que manda emitir dicha disposición constitucional, la única que aún no ha sido emitida es el Código Tributario Municipal.

En síntesis, ante la falta de procesos que permitan el fortalecimiento de las finanzas municipales no es posible hablar de autonomía municipal plena, lo cual hace materialmente imposible cumplir con las atribuciones impuestas por la Constitución y demás leyes y códigos al municipio, dado que no se cuenta con los recursos suficientes. Por otro lado, la legislación actual apunta a una política de descentralización, pero es obvio que el traslado de funciones adicionales necesariamente implica resolver el problema de su financiamiento, por lo que tal política se ve frustrada por la carencia de recursos y voluntad política.⁶

IV. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

Para el tratadista guatemalteco Jorge Mario Castillo González, el fortalecimiento económico supone las diligencias necesarias para mejorar efectivamente los ingresos y recursos municipales, con la finalidad de contar con disponibilidad financiera. Para el efecto, gestionarán ante el Congreso la creación de arbitrios y podrán establecer tasas por los servicios que presten, así como crear fuentes de financiamiento a través de servicios autofinanciables; por ejemplo, mejoras de infraestructura, urbanización y vías de tránsito.⁷

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 introdujo las transferencias como asignación constitucional, indicando que fuesen el ocho por ciento (8%) del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Luego, en 1994 se aumentó al diez por ciento (10%) anual. Sin embargo, la Constitución introduce un elemento de condicionalidad, bajo el hecho de que solamente el diez por ciento (10%) de la asignación presupuestaria otorgada puede

6 Ibid. Pág. 395.

7 Castillo González, Jorge Mario. *Constitución Política de la República de Guatemala, comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo y opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad*. Sexta edición. Guatemala. Editorial Impresiones Gráficas. 2008. Pág. 627.

usarse para gastos de funcionamiento. Además, prohíbe toda asignación extraordinaria a las municipalidades que no sea por impuestos compartidos.

Dicha Constitución estableció tres innovaciones en el ámbito fiscal:

- 1) Un candado constitucional, como lo es que la captación de recursos propios deba ajustarse al principio de legalidad (artículo 239).
- 2) La exclusiva potestad del Congreso de aprobar arbitrios.
- 3) La prohibición a cualquier organismo del Estado de la facultad de eximir de tasas o arbitrios a personas individuales o jurídicas, salvo las propias municipalidades.

Sin embargo, permite la fijación de tasas, arrendamientos, multas y demás tributos que no sean arbitrios, con un acta del Concejo Municipal.

En lo que a transferencias respecta, el criterio de distribución fue reglamentado de la siguiente manera: veinticinco por ciento (25%) proporcionalmente al número de población total de cada municipio; veinticinco por ciento (25%) en partes iguales a todas las municipalidades; veinticinco por ciento (25%) proporcionalmente al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal; quince por ciento (15%) distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos de cada municipio; y el diez por ciento (10%) distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.

Como parte de los intentos para lograr el fortalecimiento de las finanzas municipales, se estableció una asignación a las municipalidades proveniente del Impuesto al Valor Agregado y el aumento de la asignación originada en el Impuesto de Circulación de Vehículos, el Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo y el Impuesto Único Sobre Inmuebles. Tales impuestos compartidos son la fuente de ingresos más importantes de las municipalidades, pues representan

aproximadamente el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos totales de los municipios.⁸

La Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto Número 27-92 del Congreso de la República, en su artículo 10 establece que del total del impuesto recaudado se debe asignar el 1.5% a las municipalidades. Asimismo, reparte el dos por ciento (2%) a los fondos sociales y dispone que debido a la naturaleza de tales fondos su inversión se dirige en primera instancia a los municipios. Los recursos tienen como destino la inversión en programas de educación, salud, servicio de agua, electricidad, drenajes, etcétera.

La Ley del Impuesto a la Circulación de Vehículos, Decreto Número 70-94 del Congreso de la República, ha asignado cincuenta por ciento (50%) a las municipalidades cuando los vehículos son terrestres de tipo particular, comercial, motocicletas y de transporte urbano; de veinte por ciento (20%) cuando son marinos y terrestres de carga, remolques y otros; y de treinta por ciento (30%) cuando son aéreos. De lo asignado a las municipalidades, el 2.5% se asigna a gastos de funcionamiento y el 97.5% restante a inversión.

En el caso del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, establecido mediante Decreto Número 38-92 del Congreso de la República, se establece como un arbitrio general que grava con una tarifa fija cada galón que se distribuya dentro del territorio nacional. De cada galón distribuido, diez centavos de quetzal (Q0.10) son asignados a la Municipalidad de Guatemala y veinte centavos (Q0.20) al resto de municipalidades. La totalidad de los recursos asignados puede ser utilizada por las municipalidades en gastos de funcionamiento.

Otro impuesto que beneficia a las municipalidades es el Impuesto Único Sobre Inmuebles, el cual fue establecido por el Decreto del Congreso de la República Número 62-87 y modificado por el Decreto Número 15-98. En dicha legislación se estableció que del producto que el gobierno recaude por la tasa del dos por millar, la totalidad del impuesto se destina a las municipalidades; de la recaudación del seis por millar y el nueve por millar, el setenta y cinco por ciento (75%) va para las municipalidades. De lo asignado, el setenta por ciento (70%)

8 *Historia de la tributación en Guatemala. Op.cit. Pág. 396.*

va a gastos de inversión y el treinta por ciento (30%) a funcionamiento. En 1994 se inició el proceso de entrega de la administración –y por consiguiente, de la recaudación– a las municipalidades, convirtiendo al IUSI en una especie de arbitrio.

Es importante indicar que la distribución de los recursos de los impuestos compartidos se hace según el procedimiento utilizado en el repartimiento del diez por ciento (10%) constitucional. En la actualidad, la asignación constitucional representa aproximadamente el cincuenta por ciento (50%) de los recursos transferidos al municipio, seguido del IVA, con cuarenta y tres por ciento (43%) y los demás recursos transferidos por el resto de impuestos compartidos representa el siete por ciento (7%) (Según información obtenida del Ministerio de Finanzas Públicas).

Con la aprobación del nuevo Código Municipal en el año 2002, no se realizaron grandes cambios en materia fiscal municipal, por lo que se evidencia que las finanzas municipales no han atravesado el mismo proceso de autonomía que la organización administrativa-política. Esto se debe, por el lado de los gastos, a los condicionamientos impuestos por las transferencias que han tenido un peso creciente con respecto a los recursos propios. Si bien existe una tendencia creciente de las municipalidades a administrar con libertad sus recursos, en la práctica no tiene mucho efecto debido a la relativa disminución de los recursos propios. A la larga, el efecto neto es de una débil autonomía municipal.

Por el lado de los ingresos, aunque las transferencias han provisto mayor cantidad de recursos, reflejan una forma de dependencia que a su vez en determinados municipios debilita la recaudación propia. Debido a esto se han hecho intentos de fortalecer la tributación local, como han sido las iniciativas de ley de Código Tributario Municipal. La primera de ellas fue el Decreto Número 75-86, que fue vetado en su oportunidad por el Poder Ejecutivo. Luego hubo un segundo intento, en 2003, que ha pasado a dictamen pero que no ha seguido su curso de ley.

Quizá el cambio más importante surgido en este período fue el que estableció la Constitución: la potestad del Congreso de fijar y/o modificar arbitrios. Haber dejado esta potestad en manos del Legis-

lativo ocasionó pocos cambios en los arbitrios, los cuales se pueden dividir en varias categorías: arbitrios generales,⁹ arbitrios sobre las actividades económicas (dividido en establecimientos y extracción de productos) y el IUSI, cuando su administración se entrega a las municipalidades. En lo que respecta a las tasas, han sido fijadas sobre montos específicos, lo cual, al combinar el efecto de la inflación y la falta de actualización de los planes de arbitrios para casi la totalidad de las municipalidades, se traduce en un sistema de tributación que se debilita a lo largo del tiempo. Algo que explica esta debilidad en la recaudación es que, por un lado, hay un reducido número de planes de arbitrios aprobados desde 1986, los cuales han consistido en actualizaciones de tarifas. Por otro lado, en el caso de estos planes, luego de casi veinte años el valor de los arbitrios ha quedado desactualizado. Los ingresos tributarios municipales representaron en promedio el 1.3% de los ingresos tributarios del gobierno central, una cifra que manifiesta el escaso poder impositivo de las municipalidades.¹⁰

V. CONCLUSIONES

1. En Guatemala no existe un régimen tributario municipal debidamente legislado.
2. El Congreso de la República de Guatemala no ha cumplido con el mandato constitucional de emitir el Código Tributario Municipal.
3. El municipio, para agenciarse de fondos distintos a los que le son asignados por el gobierno central, únicamente puede decretar arbitrios, tasas y contribuciones por mejoras, los cuales no han sido suficientes para cubrir sus gastos de funcionamiento, mucho menos les ha permitido realizar proyectos de desarrollo.
4. Se hace imperiosamente necesaria la emisión del Código Tributario Municipal, con el objeto de regular correcta y claramente

9 Por arbitrio general, se entiende que son los que se aplican de manera homogénea en todo el territorio nacional. Forman parte de esta categoría el boleto de ornato y los arbitrios de anuncios en vías públicas y distribución de señal de cable. Los arbitrios mencionados son relativamente recientes y generales, no representan ingresos a las municipalidades, al punto que no aparecen en las estadísticas tributarias municipales. El único arbitrio que podría decirse significativo es el boleto de ornato. *Nota del autor.*

10 *Historia de la tributación en Guatemala. Op.cit.* Pág. 396.

las facultades, atribuciones y obligaciones de tipo fiscal que tiene el municipio, logrando una independencia política del gobierno central, fortaleciendo con ello la autonomía municipal.

VI. REFERENCIAS

A. Bibliográficas

1. Castillo González, Jorge Mario. *Constitución Política de la República de Guatemala, comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo y opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad*. Sexta edición. Guatemala. Editorial Impresiones Gráficas. 2008.
2. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI–. *Historia de la Tributación en Guatemala*. Guatemala. ICEFI/SAT. 2007.

B. Normativas

1. Constitución Política de la República de Guatemala.
2. Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República.
3. Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República.
4. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República.
5. Código Tributario, Decreto Número 6-91 del Congreso de la República.
6. Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto Número 27-92 del Congreso de la República.
7. Ley del Impuesto de Circulación de Vehículos, Decreto Número 70-94 del Congreso de la República.
8. Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto Número 62-87 del Congreso de la República.

9. Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, Decreto Número 38-92 del Congreso de la República.

C. Electrónicas

1. Mazariegos Rodas, Mónica Rocío. "Guatemala, régimen jurídico municipal: del centralismo a la participación ciudadana". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. www.bibliojuridica.org

VII. ANEXOS

A. Legislación municipal general (extractos)

**Constitución
Política de la
República de
Guatemala**

ARTÍCULO 224. División administrativa. *El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.*

La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

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.

Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República, **ARTÍCULO 2. Naturaleza del municipio.** *El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.*

Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República, **ARTÍCULO 4. Principios.** *Son principios orientadores del proceso y de la política de descentralización del Organismo Ejecutivo, los siguientes:*

1. *La autonomía de los municipios (...).*

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República, **ARTÍCULO 4. Integración de Sistema de Consejos de Desarrollo.** *El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:*

- a) *El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.*
- b) *El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.*
- c) *El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo.*
- d) **El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo.**
- e) *El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.*

B. Marco jurídico del régimen tributario municipal (extractos)

Constitución Política de la República de Guatemala

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 sus respectivos servicios que le sean necesarios. La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.*

ARTÍCULO 239. Principio de legalidad. *Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación (...).*

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 (...).*

ARTÍCULO 100. Ingresos del municipio. *Constituyen ingresos del municipio:*

- a) *Los provenientes del aporte que por disposición constitucional el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio;*
- b) *El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio;*
- c) *Las donaciones que se hicieren al municipio;*
- d) *Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes;*
- e) *El producto de los arbitrios, tasas y servicios municipales;*
- f) *El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o que tengan su sede en el mismo;*
- g) *Los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos;*
- h) *Los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales;*
- i) *Los intereses producidos por cualquier clase de débito fiscal;*
- j) *Los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en el sistema financiero nacional;*
- k) *Los provenientes de las empresas, fundaciones o cualquier ente descentralizado del municipio;*
- l) *Los provenientes de las transferencias recurrentes de los distintos fondos nacionales;*
- m) *Los provenientes de los convenios de mancomunidades de municipios;*
- n) *Los provenientes de los contratos de concesión de servicios públicos municipales;*
- ñ) *Los provenientes de las donaciones;*
- o) *Los provenientes de aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos del Estado;*
- p) *El precio de la venta de bienes inmuebles;*
- q) *El ingreso proveniente de las licencias para construcción, modificación o demolición de obras civiles;*
- r) *El ingreso, sea por la modalidad de rentas a los bienes municipales de uso común o no, por servidumbre onerosa, arrendamientos o tasas; y,*
- s) *Cualesquiera otros que determinen las leyes o los acuerdos y demás normas municipales.*

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

ARTÍCULO 101. Principio de legalidad. *La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar sus obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.*

Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados. Cualquier cobro que se haga bajo ese criterio, debe ser devuelto al contribuyente (...).

Código Tributario,
Decreto Número 6-91 del
Congreso de la República

ARTÍCULO 1. Carácter y campo de aplicación. *Las normas de este Código son de derecho público y regirán las relaciones jurídicas que se originen de los tributos establecidos por el Estado, con excepción de las relaciones tributarias aduaneras y municipales, a las que se aplicarán en forma supletoria.*

Reforma registral en Guatemala: Los principios de actuación de la administración pública a través del Registro Nacional de las Personas¹

MSc. Jaime Fernando Osorio Portillo²

Sumario: I. El actuar administrativo según el sistema democrático. II. Historicidad del Registro Civil Municipal guatemalteco hacia el Registro Nacional de las Personas. III. Análisis comparativo entre ambas regulaciones. IV. Valoración. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

-
- 1 Investigación realizada dentro de la línea de investigación/asignatura “*Tendencias actuales del derecho administrativo*”, dirigida por el Dr. José Manuel Castells Arteche, dentro del Doctorado en Derecho de Universidad Rafael Landívar y Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
 - 2 *Jaime Fernando Osorio Portillo* cursó en el período 2001 al 2005 en la Universidad Mariano Gálvez la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, egresando de dicha casa de estudios superiores en julio de 2008 al habersele otorgado el grado académico ya relacionado, así como los títulos profesionales de Abogado y Notario. Estudió la Maestría en Política y Comunicación en la Universidad Panamericana en el período del 2006 al 2007, confiéndosele el grado de *Master of Science* en Política y Comunicación en julio de 2009. En cuanto a su experiencia profesional, desde noviembre del 2000 es socio del Bufete Osorio, en donde asesoró a entidades nacionales y extranjeras en temas como: Derechos Reales, Derecho Corporativo y Derecho de Asociaciones, y obtuvo experiencia en Derecho Legislativo y Derecho del Turismo. Ha fungido como Abogado litigante en procesos contenciosos, amparos, y juicios de familia, y Notario asesor en procesos de enajenación de bienes y jurisdicción voluntaria. Cuenta con el perfil y experiencia en temas de Informática y Seguridad de la Información, procesos de contrataciones del Estado y préstamos internacionales para contratación de servicios y adquisición de bienes.

I. EL ACTUAR ADMINISTRATIVO SEGÚN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común, el cual se materializa cuando garantiza a sus habitantes la seguridad jurídica que genera el desarrollo integral de la persona.³ En tal sentido, el principio de funcionalidad constitucional opera:

*“como un factor equilibrante de las funciones de gobierno, mediante la división de los poderes públicos. La Constitución es, a tal efecto, un instrumento de distribución de las funciones supremas del Estado. Las funciones básicas de los poderes del Estado corresponden a la calificación constitucional de cada poder”.*⁴

La administración estatal actúa dentro del margen preestablecido, en primer término, por la Constitución Política de la República, así como a través de las leyes y demás disposiciones que integran el sistema jurídico del Estado. Esto implica que verticalmente –de arriba hacia abajo– el Estado actuará aplicando las normas jurídicas respectivas, en búsqueda de la correcta toma de decisiones. Todo Estado tiene que proveer soluciones ágiles que resuelvan la problemática de sus habitantes,⁵ las cuales implican reformas a lo interno, ya que con el paso del tiempo los andamiajes legales sobre los cuales se han construido los órganos estatales tienden a convertirse en obsoletos. De no efectuar reformas, los inconvenientes podrían acentuarse y causar graves perjuicios para todos, incluyendo al gobernante, puesto que al final regresará a la sociedad civil y recibirá la consecuencia de su negligencia.

Guatemala padeció por casi cuarenta años una cruenta y feroz guerra interna, la cual trajo consigo incontables víctimas directas e indirectas, ya que además del derramamiento de sangre, causó la destrucción sistemática de oportunidades para el desarrollo de los

3 Artículo 1º de la Constitución Política de la República de Guatemala. Mayo 1985.

4 QUIROGA LAVIÉ, Humberto. Citado por Pereira-Orozco y Richter. “Derecho Constitucional”. Ediciones De Pereira. Tercera Edición. Guatemala 2007. Página 17.

5 Por ejemplo: insuficiencia de cobertura y calidad en el sistema de salud, precarias condiciones en la educación, inoperancia de la justicia, inseguridad, etc.

habitantes de la República.⁶ Para darle fin a tal pugna, las partes beligerantes iniciaron negociaciones para deponer las armas. Dentro de los múltiples requerimientos de la extinta guerrilla guatemalteca, se suscribió en Estocolmo, Suecia, el 7 de diciembre de 1996, el *Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral*. Dicho acuerdo involucraba reformas constitucionales que incidirían en el fortalecimiento del poder civil. No se trataba de impulsar medidas casuísticas, sino de reformular la concepción misma de los órganos e instituciones del Estado con miras al fortalecimiento de la democracia, en armonía con tendencias constitucionales modernas. Antes de la suscripción del mismo, Guatemala padecía la falta de documentación confiable de los ciudadanos; esto generaba la ausencia de un padrón electoral técnicamente elaborado, ocasionando la dificultad de acceso al registro y a la votación, toda vez que existían graves carencias y deficiencias en la información de las personas naturales.⁷ El Acuerdo aspiraba a promover las reformas legales e institucionales que corrigiesen dichas deficiencias y limitaciones y, conjuntamente con los demás Acuerdos de Paz, a perfeccionar el régimen electoral en tanto instrumento de transformación democrática.

El Poder Legislativo, dentro de las funciones y atribuciones que le son otorgadas por la Constitución Política de la República y delegadas por el pueblo, determina qué instituciones son desligadas del poder central para que puedan ejecutar funciones específicas que el órgano central probablemente no puede realizar por sí mismo, o que de hacerlo, podría afectar el resultado. Es por ello que les dota de autonomía administrativa, para que cuenten con un estatus político-administrativo particular, es decir, autoorganización en cuanto a su naturaleza.

Para el doctor José Luis Samayoa Palacios:

“la descentralización administrativa constituye una forma de administración que reconoce personalidad jurídica propia a los entes estatales y el poder de decisión que se les asigna corresponde ejercerlo

6 Esta red de oportunidades está conformada por negocios, emprendedurismo, desarrollo académico, ejercicio profesional, acceso a un mejor sistema de salud, etc.

7 Deficiencias tales como: inexactitud, inexistencia, o duplicidad de datos registrales.

*a funcionarios que [...] tampoco están subordinados jerárquicamente al mismo, es decir, no reciben órdenes del poder central. Estos entes son personas jurídicas dotadas de poder para administrarse a sí mismas y tienen fines públicos específicos que cumplir”.*⁸

II. HISTORICIDAD DEL REGISTRO CIVIL MUNICIPAL GUATEMALTECO HACIA EL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS

Lamentablemente, hasta hace algunos años Guatemala era uno de los pocos países de Latinoamérica en poseer un registro civil deficiente y un documento de identificación sumamente obsoleto e inseguro, que sirvió de instrumento idóneo y eficaz para la comisión de fraudes electorales, falsificación de identidad y despojo de bienes.

A. Registros civiles

El registro civil es la institución pública del derecho de familia encargada de hacer constar todos los actos concernientes al estado civil de las personas. Antes de la reforma registral, el Código Civil guatemalteco definía al Registro Civil como *“la institución pública que hace constar los actos concernientes al estado civil de las personas”*.⁹ Dicho registro inscribe los principales hechos relativos al ser humano (nacimientos, adopciones, reconocimientos de hijos, matrimonios, uniones de hecho, capitulaciones matrimoniales, insubsistencia y nulidad del matrimonio, divorcio, separación y reconciliación posterior, tutelas, pro tutelas y guardas, defunciones e inscripción de extranjeros y de guatemaltecos naturalizados) y que modifican su *“status”*.

Como se podrá deducir, los registros civiles son trascendentes en la vida de cualquier Estado. Son el pilar que soporta el reconocimiento de la identidad de las personas. Por lo tanto, para todos es conveniente fortalecerlos, con el fin de asegurar que su alcance sea universal, tomando en consideración la rica y variada diversidad de culturas y así contribuir, asistir y ayudar a la consecución de una sociedad justa y equitativa basada en los principios de justicia social e inclusión social.

8 BALLBÉ, M., “Manual de Derecho Administrativo. Una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España”, Universitat Autònoma de Barcelona, 2002. Pág. 112.

9 Decreto Ley 106, Código Civil. Art. 369.

El antecedente del registro civil se encuentra en los registros parroquiales de la Iglesia Católica, la que, a partir del siglo XIV, encomendó a los párrocos el asiento de los actos más importantes de la vida de sus feligreses, tales como el nacimiento, el matrimonio y la muerte. Las ventajas de estos registros resultaron tan evidentes que las autoridades civiles los aprovecharon, haciendo fe en los asientos de los libros parroquiales. A estos registros se les dio gran relevancia en el Concilio de Trento, en el cual se reglamentaron. Pero más tarde, al quebrarse la unidad del mundo cristiano con el surgimiento de la Reforma, las personas que no eran católicas quedaron fuera de los registros parroquiales, pues se resistieron a acudir ante el sacerdote católico, y por lo tanto, los actos más importantes de su vida civil no eran inscritos. Esto constituyó un factor determinante para la secularización del registro civil, pues había incertidumbre y falta de prueba sobre el estado de muchas personas. Además, el Estado requería comprobar por sí mismo lo referente a la condición de sus súbditos; y, asimismo, era necesario que los funcionarios encargados de llevar los registros fueran directamente responsables ante el Poder Público.

Guatemala instituyó el Registro Civil en el Código Civil de 1877, el que fijó las bases de dicho registro público. En el Código Civil de 1933 se conservaron dichas bases, con algunas modificaciones. De igual forma, en el Código Civil de 1964, Decreto Ley 106, se hicieron algunas reformas, regulando el Registro Civil.

B. Documento de identificación de las personas naturales

Durante el transcurso de la historia guatemalteca, se han tenido dos documentos de identificación de las personas naturales: la cédula de vecindad y el Documento Personal de Identificación –DPI–.

La *cédula de vecindad* que identificaba a las personas naturales en la República de Guatemala hasta junio de 2009, nació a la vida jurídica el treinta de mayo de mil novecientos treinta y uno a través del Decreto Número 1735 de la Asamblea Legislativa. Desde esa fecha, todos los guatemaltecos y extranjeros domiciliados en la República comprendidos entre las edades de 18 y 60 años debían obtener en forma obligatoria su cédula de vecindad. Al respecto, dicha ley establecía los datos mínimos que contendría dicha cartilla, la forma de uso y

tratamiento de la misma, y qué obligaciones registrales se derivaban de su utilización (razonamientos, sustitución, actualización, etc.).

Como hemos anotado, la cédula de vecindad, además de ser un documento percedero y carente de confianza, data del año mil novecientos treinta y uno, es decir, corresponde a una época muy distinta a la actual. Fue mal utilizada para fraudes electorales, ya que la Ley encargaba su emisión a los alcaldes municipales, trayendo consigo irregularidades en su asiento y expedición. Además, aquella cartilla constituía un documento elaborado en un material carente de medidas de seguridad y de fácil deterioro. Es por ello que uno de los puntos de negociación de los Acuerdos de Paz fue precisamente la creación de un mecanismo que pudiera proveer a la persona individual de un documento de identificación confiable, seguro, actualizado y con medidas de seguridad de primer nivel. Esa reforma daría lugar a la implementación de muchas acciones que depurarían y fortalecerían el aspecto de la identidad y calidad de la data. Al respecto, el punto 6, referente a la Comisión de Reforma Electoral del Acuerdo ya relacionado, requiere que:

“En vista que la falta de documentación confiable es un obstáculo para la realización de las distintas etapas del proceso electoral, las Partes ven la conveniencia de instituir un documento único de identidad con fotografía que sustituya a la actual cédula de vecindad y que, en el marco de la identificación para todos los actos de la vida civil, sirva también para los procesos electorales. La emisión de dicho documento estaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos, para lo cual se promoverían las reformas correspondientes a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y al Código Civil”.¹⁰

Para Luis Recaséns Siches:

“una norma jurídica es un pedazo de vida humana objetivada. Sea cual fuere su origen concreto (consuetudinario, legislativo, reglamentario, judicial, etc.) una norma jurídica encarna un tipo de acción humana que, después de haber sido vivida o pensada por el sujeto o los sujetos que la produjeron, deja un rastro o queda en el recuerdo como un plan,

10 “Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral”. Suscrito entre la URNG y el Estado de Guatemala en Estocolmo, Suecia, 7 de diciembre de 1996.

*que se convierte en pauta normativa apoyada por el poder jurídico, es decir, por el Estado”.*¹¹

Aplicándose al tema de esta investigación, puede afirmarse que esta norma jurídica objetivada busca satisfacer la necesidad básica de la persona individual de identificarse, con el respaldo de la certeza jurídica de la cual debe estar investido (tanto jurídica como técnicamente) el documento que emite la autoridad respectiva. En este contexto, con el voto favorable de más de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República fue emitido el Decreto Número 90-2005, *Ley del Registro Nacional de las Personas*, como una consecuencia lógica de los Acuerdos de Paz antes relacionados, así como del proceso de reforma electoral del año 2004. Según dicho decreto, el *Registro Nacional de las Personas* –RENAP– es una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. La sede del RENAP está en la capital de la República; sin embargo, para el cumplimiento de sus funciones, deberá establecer oficinas en todos los municipios de la misma; podrá implementar unidades móviles en cualquier lugar del territorio nacional, y en el extranjero, a través de las oficinas consulares.¹²

Al respecto, declara el doctor Samayoa Palacios:

*“podemos afirmar que la autonomía es una cualidad de la descentralización, que se produce cuando a un ente descentralizado se le otorga potestad para emanar sus normas jurídicas con carácter obligatorio, válidas y eficaces en el ordenamiento jurídico general del Estado; esto es, la facultad de darse sus propias normas y gobernarse por ellas; por ello, a estas entidades las denominamos autónomas porque tienen poder de autoformación, es decir, que estos órganos administrativos al gozar de autonomía tienen el Derecho de aplicar sus propias normas para una mejor ejecución y prestación de los servicios públicos”.*¹³

11 RECASÉNS Siches, Luis. “Tratado general de Filosofía del Derecho”. Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1978.

12 “Ley del Registro Nacional de las Personas”. Artículo 1. Decreto 90-2005 del Congreso de la República.

13 RECASÉNS Siches, Luis. “Tratado General de Filosofía del Derecho”. Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1978.

Por tanto, el RENAP es una entidad descentralizada a la cual le es inherente la autonomía, que debe implementar y aprovechar los avances tecnológicos de la ciencia, para responder al compromiso de modernización del sistema electoral adoptado por el Estado de Guatemala en el Acuerdo de Paz sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral. Para lograr dicho cometido, la Ley del RENAP dispone lo siguiente:

*“A partir de la creación del RENAP, toda la información contenida dentro de los Registros Civiles actuales, en medios electrónicos o manuales, pasa a formar parte integral del mismo. Los Registros Civiles deberán utilizar los procedimientos y mecanismos de inscripción, así como encuadrar sus funciones a la forma de operar y la tecnología a utilizar que el RENAP implemente, todo lo cual se podrá efectuar de manera progresiva, velando porque durante este período, en ningún momento se suspenda la actuación y funcionamiento de los Registros Civiles actuales. Estos procedimientos y mecanismos serán utilizados para la inscripción de los hechos y actos relativos al estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación de las personas naturales”.*¹⁴

Dicho Decreto derogó, entre otras normas jurídicas, específicamente las siguientes disposiciones: artículos 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376 al 437 y 441 del Decreto Ley 106 del Jefe de Gobierno, Código Civil; en cuanto al Decreto Número 1735, Ley de Cédulas de Vecindad, lo derogó en forma total a partir del 30 de junio de 2009. Los artículos del Código Civil que fueron derogados a través de dicho decreto no se reincorporaron al ordenamiento jurídico guatemalteco, dejando vacíos legales graves. Por ejemplo, al analizar la normativa jurídica aplicable al registro de las personas naturales, el artículo 14 del Código Civil establece que la calidad de vecino se prueba con la cédula de vecindad, cuyo uso es obligatorio, y que deberá extender el alcalde municipal, a través del registrador civil que designe el Concejo Municipal. Sin embargo, no existe artículo alguno dentro de la Ley del Registro Nacional de las Personas que establezca la calidad de vecino.¹⁵ El legislador no consideró cómo se determinará la calidad de vecino una vez entre en vigencia dicho Decreto.

14 Artículo 95, décimo transitorio, Ley del RENAP.

15 Lo más aproximado es el artículo 50 de dicha Ley: *“ARTÍCULO 50. Del Documento Personal de Identificación. El Documento Personal de Identificación que podrá abreviarse DPI, es un documento público, personal e intransferible, de carácter oficial. Todos los*

III. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE AMBAS REGULACIONES

Es verdad que el Derecho no surge primeramente como mero tributo a los valores de rango superior, más bien, surge al impulso de una urgencia de seguridad y certeza. El propósito de establecer el Derecho entre los humanos es la justicia, ya que representa el criterio axiológico que inspira y mueve al mismo, al cual es inherente la seguridad en aquello que a la sociedad de una época o lugar determinado le importa fundamentalmente garantizar, por considerarlo ineludible para los fines idealizados a través de la Carta Magna. La identificación de las personas naturales se encontraba en condiciones similares, ya que en los asientos registrales en los libros físicos que ostentaban los registradores civiles bajo resguardo del señor alcalde municipal se inscribían varias personas en un mismo asiento, es decir, en donde ya estaba inscrita una persona, se seguían anotando e inscribiendo dos, tres o las cantidades que fueran necesarias, de personas que por cuestiones de estatus migratorio, cambio de identidad, preparación para la comisión de algún hecho delictivo, etc., buscaban obtener una nueva identidad.

Anteriormente, cada registro civil funcionaba independientemente, ya que no existía entre ellos comunicación directa y constante. Debido a ello, se dan casos en que una persona, al nacer, es inscrita en dos registros civiles a la vez; y no se llega a conocer con facilidad, por la circunstancia de no haber control entre los mismos para evitar que respecto de una misma persona se asiente su inscripción en diferentes registros. Al centralizarse por completo el registro civil en cuanto a su forma de procedimiento y asiento registral, se busca suprimir la posibilidad de duplicidad de registros para una sola persona y por ende la “doble identidad” y el doble sufragio.

guatemaltecos y los extranjeros domiciliados mayores de dieciocho (18) años, inscritos en el RENAP, tienen el derecho y la obligación de solicitar obtener el Documento Personal de Identificación. Constituye el único Documento Personal de Identificación para todos los actos civiles, administrativos y legales, y en general para todos los casos en que por ley se requiera identificarse. Es también el documento que permite al ciudadano identificarse para ejercer el derecho de sufragio. El reglamento respectivo regulará lo concerniente al DPI”.

IV. VALORACIÓN

El Derecho no puede substraerse a las necesidades de cambio y a los problemas derivados de la ausencia de normas, o bien, la aplicación de normas jurídicas obsoletas e inadaptadas a la realidad (por el acontecimiento de nuevos menesteres o la aparición de nuevas circunstancias). En tal virtud, el Decreto Número 90-2005 del Congreso de la República y sus reformas, significó un cambio radical, traumático (especialmente para los ciudadanos), impactante en el poder local (en el caso de los alcaldes municipales) pero que está transformando la realidad de los guatemaltecos. Es así que se ha pasado de un registro manual, que carecía de criterios registrales unificados, libros de diversos tamaños o dimensiones, amontonados en bolsas plásticas, o incluso asentados los hechos y actos civiles de las personas en cuadernos tipo escuela, a un sistema completamente digital, con base de datos indexada, sistema de búsqueda de personas simplificado, replicación o *backup* de la base de datos –evitando así la pérdida de información– y asignación de un código único de identificación para las personas naturales, entre otros avances. Sin embargo, existió un grave inconveniente: la norma jurídica no previó la planificación ordenada, sistematizada y lógica para la absorción de los registros civiles municipales. Se pudo realizar en cuatro grandes fases:

- 1) *Creación y conformación administrativa de la institución:* Dotando de recursos financieros, técnicos, administrativos, de recursos humanos, equipo, capacitación, etc.
- 2) *Análisis para el tratamiento de la información registral:* Implicando un inventario de los registros en todos los municipios de la República. Contratación de los servicios de digitalización, digitación, y corte digital de imágenes de los libros de registro civil. Diseño e implementación de un Sistema de Registro Civil que administre eficientemente la base de datos obtenida.
- 3) *Absorción de todos los registros civiles municipales:* Esto implica la difusión del propósito y beneficio de esta reforma registral. Recepción de los libros para su custodia, traslado de las sedes municipales, y consecuentemente el inicio de la prestación del servicio a los usuarios en forma paulatina.

- 4) Una vez que se cuente con lo anterior, proceder a la *sustitución de la cédula de vecindad* por el Documento Personal de Identificación.

Asimismo, y conforme a los resultados evidentes ante los ojos de la población, el legislador determinó un plazo imposible de cumplir para absorber los registros civiles municipales y a su vez documentar a más de siete millones de personas.¹⁶ Dadas las particularidades del proceso de reforma antes consignados, se estima que debió fijarse para un mínimo de cinco años, ya que en países como Honduras o Costa Rica esto ha demorado de diez a veinte años aproximadamente.

V. CONCLUSIONES

1. El Registro Nacional de las Personas –RENAP– aún no es lo que debe ser, ya que el cambio y transición de un registro civil municipal hacia un registro civil de las personas automatizado, seguro, confiable y organizado ha causado atrasos y daños a la ciudadanía. No obstante ello, dicho cambio es vital para el establecimiento del Estado de Derecho en nuestro país, toda vez que es la vía correcta hacia la depuración del registro de las personas naturales, y a su vez, de la emisión de un documento que está a la vanguardia en materia de identificación de personas (superando incluso a la Licencia de Conducir Vehículos y el Pasaporte). Por tanto, debe priorizarse la comparación de los datos del Código Único de Identificación –CUI– conforme al Padrón Electoral del Tribunal Supremo Electoral –TSE–, para dotar de certeza jurídica al proceso electoral 2011, revistiéndolo de confiabilidad.

16 ARTÍCULO 92. Cuarto Transitorio. Sustitución de la Cédula de Vecindad. “*La sustitución de la Cédula de Vecindad deberá efectuarse en un plazo no mayor de dos (2) años, contados a partir de que se entregue el primer Documento Personal de Identificación por el Registro Nacional de las Personas –RENAP–, emisión que iniciará el dos de enero de dos mil nueve. Transcurrido dicho plazo sin que se haya sustituido la Cédula de Vecindad por el Documento Personal de Identificación –DPI–, aquella perderá su vigencia y validez y toda autoridad pública o privada deberá exigir la presentación del Documento Personal de Identificación. Durante el plazo mencionado de dos (2) años para la sustitución de la Cédula de Vecindad y para la obtención de su primer Documento Personal de Identificación –DPI–, las personas naturales deberán acudir al Registro Civil donde aparezca asentado su nacimiento. Una vez que los datos y la información de las personas naturales asentados en los distintos Registros Civiles actualmente adscritos a las municipalidades hayan sido incorporados a la Base Central de Datos del RENAP, esta disposición dejará de tener validez.*”

2. A pesar de que en alguna medida se tiene la centralización como un principio nocivo para la eficaz administración del Estado, en el caso del registro civil le permitió unificar criterios registrales, procedimentales, de imagen y posicionamiento en los ciudadanos, despojando de esa “autoridad” o “poder sobre la población” a los alcaldes municipales, dejándoles única y exclusivamente su función según lo normado en el Código Municipal.
3. Por otra parte, la descentralización administrativa del Registro Civil al crearse el Registro Nacional de las Personas provee múltiples beneficios, especialmente autorregularse en temas registrales, administrar ágilmente sus recursos, y contratar para sí sin depender de la administración central, desligando al Organismo Ejecutivo de cualquier injerencia en estos temas, que son clave para la construcción, desarrollo y consolidación del Estado de Derecho en Guatemala.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. BALLBÉ, Manuel; FRANCH, Marta. Manual de Derecho Administrativo. Una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España. Universitat Autònoma de Barcelona, 2002.
2. CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. Derecho Administrativo Parte General. Primera edición, Litografía Orión, Guatemala, 2010.
3. COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (CEH). Causas y orígenes del enfrentamiento armado interno. La metáfora de una sociedad que se castiga a sí misma. F&G editores S.A. Primera edición. Guatemala, septiembre de 2000.
4. CORONADO AGUILAR, Manuel. Apuntes Histórico-Guatemalenses. Tercera edición. Cenaltex. Ministerio de Educación. Guatemala, 1987.
5. DEUTSCH, Karl W. Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, 1998.
6. PEREIRA-OROZCO, Alberto. RICHTER, Marcelo. Derecho Constitucional. Ediciones De Pereira. Tercera edición. Guatemala, 2007.

7. RECASÉNS SICHES, Luis. Tratado general de Filosofía del Derecho. Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

Legislación consultada

1. Acuerdos de Paz. Tercera edición. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES), Universidad Rafael Landívar. 1998.
2. Código Civil, Decreto Ley 106.
3. Código Municipal, Decreto Número 12-2002.
4. Constitución Política de la Republica de Guatemala. Mayo de 1985.
5. Ley del Registro Nacional de las Personas. Decreto 90-2005 del Congreso de la República y sus reformas.

Otros libros de consulta

1. Real Academia de la Lengua Española. "Diccionario de la Lengua Española". Vigésima segunda edición.



Este libro fue impreso en los talleres gráficos de Serviprensa, S. A. en el mes de julio de 2012. La edición consta de 800 ejemplares en papel bond beige 80 gramos.

