

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL,  
CÓDIGO MUNICIPAL Y LEYES CONEXAS  
TESIS DE GRADO

**ALMA PATRICIA BARILLAS URIZAR**  
CARNET 15593-11

QUETZALTENANGO, MAYO DE 2018  
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL,  
CÓDIGO MUNICIPAL Y LEYES CONEXAS  
TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE  
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR  
**ALMA PATRICIA BARILLAS URIZAR**

PREVIO A CONFERÍRSELE  
LOS TÍTULOS DE ABOGADA Y NOTARIA Y EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

QUETZALTENANGO, MAYO DE 2018  
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.  
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO  
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO  
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS  
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO  
VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO  
SECRETARIO: LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ

**NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN**  
LIC. THULY ROSMARY JACOBS RODRÍGUEZ

**TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN**  
MGTR. MAGDALY SIOMARA DE LEÓN ULIN

## **AUTORIDADES DEL CAMPUS DE QUETZALTENANGO**

DIRECTOR DE CAMPUS:	P. MYNOR RODOLFO PINTO SOLIS, S.J.
SUBDIRECTORA ACADÉMICA:	MGTR. NIVIA DEL ROSARIO CALDERÓN
SUBDIRECTORA DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA:	MGTR. MAGALY MARIA SAENZ GUTIERREZ
SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO:	MGTR. ALBERTO AXT RODRÍGUEZ
SUBDIRECTOR DE GESTIÓN GENERAL:	MGTR. CÉSAR RICARDO BARRERA LÓPEZ

Quetzaltenango, 7 de noviembre de 2016

Magister:

Brenda Dery Muñoz

Coordinadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Universidad Rafael Landívar.

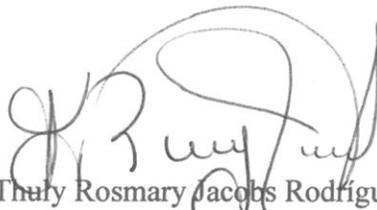
Campus Quetzaltenango.

Respetable Magister:

En forma atenta me dirijo a usted, deseándole éxitos en sus labores diarias.

El motivo de la presente es para informarle que en mi calidad de **ASESORA** de tesis elaborada por la estudiante **ALMA PATRICIA BARILLAS URIZAR**, con número de carné **1559311**, en su Tesis titulada **“REGULACIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CÓDIGO MUNICIPAL Y LEYES CONEXAS”**. Conforme lo investigado y trabajado por la tesista, por tal razón y de acuerdo al actual Reglamento de trabajo de tesis considero emitir mi **DICTAMEN FAVORABLE, APROBANDO LA ASESORIA.-**

Atentamente:



Licda. Thuly Rosmary Jacobs Rodriguez

Abogada y Notaria

LICENCIADA

*Thuly Rosmary Jacobs Rodriguez*

ABOGADA Y NOTARIO



Universidad  
Rafael Landívar  
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
No. 071389-2017

### Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante ALMA PATRICIA BARILLAS URIZAR, Carnet 15593-11 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus de Quetzaltenango, que consta en el Acta No. 0743-2017 de fecha 25 de enero de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL,  
CÓDIGO MUNICIPAL Y LEYES CONEXAS

Previo a conferírsele los títulos de ABOGADA Y NOTARIA y el grado académico de LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 28 días del mes de mayo del año 2018.



LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ, SECRETARIO  
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
Universidad Rafael Landívar

## **Agradecimientos**

**A Dios.**

**A mis padres.**

**A mis hermanos.**

**A mi familia y amigos.**

Es probable que las palabras se ausenten o quizá, no existan aún, cuando se quiere agradecer tanto a quienes han dado una parte de sí, para construir un mundo más hermoso; mientras se inventan, mientras convierto la ternura y la esperanza, en alguna palabra, puedo solamente decir ¡Gracias a ustedes! Mi vida es un lugar donde hay luz y soy feliz porque ustedes están en ella, y muy especialmente, gracias a Dios por la sabiduría y fortaleza en los momentos que más lo he necesitado, y a mis papás y hermanos que me han dado su amor durante toda mi vida.

## **Dedicatoria**

**A Ricardo:**

La justicia hará florecer tus sueños.

## Índice

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>5</b>
<b>RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL.....</b>	<b>5</b>
1.1 Generalidades.....	5
1.1.1 Derecho municipal.....	6
1.1.1.1 Definición.....	6
1.1.1.2 Fuentes formales.....	7
1.1.1.3 Relación entre derecho municipal y administración municipal.....	9
1.2 Administración municipal.....	10
1.2.1 Municipio.....	12
1.2.1.1 Aspectos generales.....	12
1.2.1.2 Definición.....	13
1.2.1.3 Elementos del municipio.....	16
1.2.1.4 Creación del municipio.....	22
1.2.2 Fines del municipio y de la administración municipal.....	23
1.2.3 Municipalidad.....	25
1.3. Jerarquía normativa municipal.....	27
1.4 Constitución Política de la República de Guatemala.....	31
1.5 Régimen jurídico municipal.....	35
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>41</b>
<b>CÓDIGO MUNICIPAL Y LEYES CONEXAS.....</b>	<b>41</b>
2.1 Código Municipal.....	41
2.1.1 Antecedentes.....	41
2.1.2 Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas.....	44
2.1.2.1 Generalidades.....	51
2.1.2.2 Población y territorio.....	55
2.1.2.3 Gobierno y administración del municipio.....	58
2.1.2.4 Información y participación ciudadana.....	66

2.1.2.5	Administración municipal.....	68
2.1.2.6	Hacienda Municipal.....	76
2.1.2.7	Principios reguladores de los procedimientos administrativos.....	80
2.1.2.8	Régimen sancionatorio.....	82
2.2	Principales leyes conexas que regulan la administración municipal.....	84
2.2.1	Legislación de carácter general.....	85
2.2.1.1	Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus reformas.....	85
2.2.2	Legislación relacionada con el Organismo Ejecutivo y modernización del Estado.....	87
2.2.2.1	Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala.....	87
2.2.2.2	Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala.....	89
2.2.3	Legislación en materia de control de la legalidad de las resoluciones de la administración municipal.....	90
2.2.3.1	Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala.....	90
2.2.4	Legislación en materia laboral.....	91
2.2.4.1	Ley de Servicio Municipal, Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala.....	91
2.2.4.2	Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala.....	93
2.2.5	Legislación en materia ambiental, sanitaria y salud.....	95
2.2.5.1	Ley Forestal, Decreto número 101-96 del Congreso de la República de Guatemala.....	95
2.2.5.2	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto número 68-86 del Congreso de la República de Guatemala.....	96
2.2.5.3	Ley de Áreas Protegidas, Decreto número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala.....	96

2.2.5.4	Código de Salud, Decreto número 90-97 del Congreso de la República de Guatemala.....	97
2.2.5.5	Ley de Accesibilidad a los Medicamentos, Decreto número 69-98 del Congreso de la República de Guatemala.....	98
2.2.6	Legislación en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano..	99
2.2.6.1	Ley de Parcelamientos Urbanos, Decreto número 1427 del Congreso de la República de Guatemala.....	99
2.2.6.2	Ley Preliminar de Urbanismo, Decreto número 583 del Presidente de la República de Guatemala.....	99
2.2.6.3	Ley Preliminar de Regionalización, Decreto número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala	100
2.2.6.4	Ley de Tránsito, Decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala.....	101
2.2.7	Legislación en materia de planificación y participación ciudadana.....	102
2.2.7.1	Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala.....	102
2.2.7.2	Ley de Desarrollo Social, Decreto número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala.....	103
2.2.8	Legislación fiscal y transferencias gubernamentales.....	104
2.2.8.1	Código Tributario, Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala.....	104
2.2.8.2	Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala.....	105
2.2.8.3	Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto número 15-98 del Congreso de la República de Guatemala.....	106
2.2.8.4	Ley del Arbitrio de Ornato Municipal, Decreto número 121-96 del Congreso de la República de Guatemala.....	108
2.2.9	Legislación en materia de administración financiera municipal.....	109
2.2.9.1	Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala.....	109

2.2.9.2	Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, Decreto número 1132 del Congreso de la República de Guatemala.....	110
2.2.9.3	Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas.....	112
2.2.10	Legislación en materia de control y fiscalización.....	113
2.2.10.1	Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala.....	113
2.2.11	Otra diversidad de leyes.....	114
2.3	Disposiciones normativas de carácter municipal.....	115
2.3.1	Reglamentos municipales.....	118
2.3.1.1	Definición.....	118
2.3.1.2	Procedencia.....	119
2.3.2	Ordenanzas municipales.....	122
2.3.2.1	Definición.....	122
2.3.2.2	Procedencia.....	124
2.3.3	Acuerdos municipales.....	125
2.3.3.1	Definición.....	125
2.3.3.2	Procedencia.....	126
2.3.4	Resoluciones municipales.....	128
2.3.4.1	Definición.....	128
2.3.4.2	Procedencia.....	128
	<b>CAPÍTULO FINAL.....</b>	<b>131</b>
	<b>PRESENTACIÓN, DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS.....</b>	<b>131</b>
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>139</b>
	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>142</b>
	<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>145</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>155</b>

## LISTADO DE ABREVIATURAS

<b>AFIM</b>	Administración Financiera Integrada Municipal.
<b>ANAM</b>	Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala.
<b>C.P.R.G.</b>	Constitución Política de la República de Guatemala.
<b>CPRP</b>	Comisión Paritaria de Reforma y Participación.
<b>DICABI</b>	Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles.
<b>INFOM</b>	Instituto de Fomento Municipal.
<b>IUSI</b>	Impuesto Único Sobre Inmuebles.
<b>RENAP</b>	Registro Nacional de las Personas de la República de Guatemala.

## Resumen

La administración municipal tiene como finalidad realizar el bien común, proporcionar calidad de vida y satisfacer las necesidades de la población, dentro de su circunscripción municipal; para el efecto, ejecuta obras y presta servicios, según las competencias, facultades y atribuciones que se le confieren, además posee autonomía, es dirigida por un gobierno electo en representación de los habitantes, cuenta con un patrimonio y recursos propios, entre otras características, que permiten cumplir sus fines; pero no actúa arbitrariamente ni se desliga del ordenamiento jurídico, sino que respeta el Estado de Derecho y por ello cuenta con una regulación jurídica que la fundamenta y que es menester precisar por medio de los aspectos sobresalientes del régimen jurídico municipal regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala y desarrollado con más precisión en el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, identificando a la vez, las principales leyes conexas que se relacionan con la materia y haciendo énfasis en las disposiciones normativas de carácter municipal, es decir, resoluciones, ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales, como ley que se da a sí misma la administración municipal.

Lo anterior, es posible a través de la presente investigación jurídico descriptiva, la cual adopta la modalidad de monografía y brinda un panorama sobre la regulación jurídica vigente de la administración municipal, Código Municipal y leyes conexas, ofreciendo a las autoridades municipales y ciudadanos, una fuente de consulta para comprender e identificar el fundamento de la administración municipal para actuar en el marco de la ley.

## INTRODUCCIÓN

El municipio, según lo establece el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, es la unidad básica de la organización territorial del Estado, además es el ámbito de gobierno más cercano a la población, por consiguiente, tiene fines específicos que se dirigen al bien común y a ofrecer calidad de vida a los habitantes de su respectiva circunscripción; la administración municipal, con base a las atribuciones y facultades que se le confiere, a través de la regulación jurídica vigente, actúa para satisfacer las necesidades de la población y cumplir los fines que se le asignan.

De esa cuenta, la presente investigación tiene como objetivo general precisar la regulación jurídica de la administración municipal para conocer el marco legal de su fundamento, y como objetivos específicos: analizar los aspectos más sobresalientes del régimen jurídico municipal regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala y desarrollado ampliamente en el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas; identificar las leyes conexas principales que regulan a la administración municipal y que se relacionan directamente con los aspectos del régimen jurídico municipal, con el fin de constatar que el ordenamiento jurídico que nutre a la administración municipal es uno y se interrelaciona con base a los principios de jerarquía normativa y supremacía constitucional; y mencionar la importancia de las ordenanzas, resoluciones, reglamentos y acuerdos municipales como ley que se da a sí misma la administración municipal.

Por lo anteriormente indicado, surge la pregunta de investigación ¿Cuál es la regulación jurídica de la administración municipal que da el marco legal de su fundamento?

La administración municipal requiere, según los principios de legalidad y juridicidad, de un soporte legal que fundamente sus actuaciones, que le señale el camino por el cual debe transitar para alcanzar los fines que persigue, y que le asigne derechos,

obligaciones, competencias, facultades y atribuciones, tomando como punto de partida la autonomía del municipio y su investidura de institución de derecho público; por lo tanto, necesita conocer, comprender y aplicar justa, correcta y éticamente la regulación jurídica que la rige, para el bienestar de los habitantes a quienes sirve. La población, por su parte, como elemento del municipio, y especialmente, como sujeto y fin de la existencia del Estado, debe informarse sobre la regulación jurídica de la administración municipal, de los derechos y obligaciones que se le reconocen, y de esta manera participar activamente dentro de la esfera municipal, es decir, proponiendo soluciones a problemas de su respectiva circunscripción municipal, y por ende solicitar que sus propuestas sean escuchadas y sus demandas satisfechas, colaborando así con el desarrollo integral de su municipio.

Ahora bien, la regulación jurídica de la administración municipal deviene en un primer término de la Constitución Política de la República de Guatemala, como ley suprema, y siendo el municipio un ente jurídico que hace posible la administración y el desarrollo del Estado, resulta necesario examinar y analizar la norma constitucional y su relación con la administración municipal; pero no se agota la regulación jurídica municipal en el precepto constitucional, sino que es justamente el inicio de un conjunto de leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas que deben ser tomadas en consideración, ya que forman parte de la médula de la administración municipal, en un aspecto jurídico, que finalmente repercute en sus actuaciones internas y externas.

Tomando en consideración lo señalado, esta investigación delimitó temporal y materialmente los alcances que tendría, por lo tanto se abarcó la principal regulación jurídica vigente de la administración municipal en Guatemala, las fuentes formales del derecho municipal y el marco legal que fundamenta los aspectos sobresalientes de la misma administración municipal; y se previó que durante su desarrollo, se encontrarían como limitantes la dispersión y abundancia de la regulación jurídica vigente municipal, como consecuencia de la falta de una codificación formal en materia municipal, la falta de bibliografía disponible enfocada propiamente a la

regulación jurídica municipal e incluso la falta de colaboración de autoridades y funcionarios municipales para proporcionar información, no obstante, las señaladas limitantes se superaron a través del análisis jurídico producto de la investigación con base en la legislación municipal vigente de Guatemala y las fuentes de consulta bibliográfica y electrónica.

Asimismo, esta investigación adopta la modalidad de monografía y es de tipo jurídico descriptiva, ya que las unidades de análisis, las cuales son las diversas leyes y disposiciones normativas municipales vigentes en Guatemala, se describen y analizan con el propósito de resaltar las normas que configuran jurídicamente a la administración municipal, y que le confieren derechos e imponen obligaciones, principalmente, y que a la vez, le señalan el camino para que surja a la vida jurídica con todas las implicaciones que ello conlleva.

En virtud de lo expuesto, la presente investigación ofrece como aporte a la sociedad, una fuente de consulta sobre la regulación jurídica de la administración municipal, en la cual se precisa y se dan a conocer aspectos jurídicos que viabilizan y fundamentan a la administración municipal, en relación a sus actuaciones y funcionamiento, para que los habitantes de Guatemala conozcan y reconozcan la legislación en materia municipal y al hacerlo, sean actores en la vida política del municipio al que pertenecen, procurando así, el desarrollo integral de los mismos y la construcción de un país democrático y un Estado de Derecho, en el cual la ley es acatada por autoridades y ciudadanos, respetándose las garantías que la Constitución Política de la República de Guatemala establece y confiere a todos sus habitantes.

Por último, cabe resaltar que para cumplir con los cometidos de esta investigación, se seleccionó como instrumento de investigación un cuadro de cotejo, y al respecto, el mismo contempló como unidades de análisis la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, y las leyes conexas principales que se relacionan con la administración municipal, mientras que los indicadores se eligieron con el propósito de establecer el

surgimiento de la administración municipal a la vida jurídica, los aspectos fundamentales que la hacen posible, las características que en sí mismas le corresponden, y los elementos esenciales que deben conformarla y de los que debe hacer uso para cumplir con sus fines.

# CAPÍTULO I

## RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL

### 1.1 Generalidades

La administración municipal cumple dentro del Estado una función única y de tal importancia, que de su correcto funcionamiento depende en gran medida el bien común, la existencia de la misma no es pura casualidad fundamentada en normas jurídicas; el municipio como unidad, que posee poder local, tiene una relación directa con los habitantes de su jurisdicción y se sirve de las competencias específicas que le han sido asignadas, para satisfacer necesidades colectivas pero bien delimitadas, por lo que su quehacer coadyuva al Gobierno Central en la persecución de los fines para los que se ha instituido y que tienen como premisa el bienestar y la calidad de vida de la población.

La palabra régimen, en un sentido amplio, puede entenderse como las “normas o prácticas de una organización cualquiera desde el Estado a una dependencia o establecimiento particular”<sup>1</sup>, esta definición hace palpable el hecho de que las normas derivan del Estado y se trasladan a una institución, dependencia o establecimiento particular. El contar con un régimen permite sustentar, a través de normas o prácticas, a las instituciones que específicamente conformarán al Estado, estableciendo sus límites, competencias y funciones para que nazcan a la vida y se desarrollen adecuadamente, a la vez de que dirijan sus esfuerzos hacia la realización del fin para el cual se han creado.

Lo anterior encuentra un asidero aún más profundo al momento de configurarlo desde la esfera jurídica. Las normas que regirán las instituciones del Estado, u organizaciones de ser el caso, serán de carácter jurídico, emanadas de los órganos facultados para el efecto. Dado ello, el régimen jurídico hará referencia a la ley y al

---

<sup>1</sup> Régimen, Diccionario de Derecho Usual, sexta edición, tomo III, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1968, página 510.

Derecho como integrantes del mismo. En ese orden de ideas, la administración municipal surge a la vida jurídica, a través del régimen jurídico municipal que la Constitución Política de la República de Guatemala instituye y que se desarrolla en el ordenamiento jurídico ordinario y vigente.

### **1.1.1 Derecho municipal**

El tema de derecho municipal tiene cierta novedad en Guatemala, su desarrollo y estudio han quedado relegados a las materias de constitucional y administrativo, de las que nace y se interrelaciona. Para fines de la presente investigación, se tomará en cuenta principalmente la definición del mismo y sus fuentes, pues como se hará visible más adelante, ambos tienen relación con la regulación jurídica de la administración municipal.

#### **1.1.1.1 Definición**

Antonio María Hernández, define de forma cuidadosa al derecho municipal como “la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas municipales.”<sup>2</sup> De dicha definición se desprende un elemento esencial que resulta ser el eje del derecho municipal: la institución municipal. El derecho municipal se encargará justamente de investigar a la institución municipal, estudiarla y analizarla en sus múltiples aspectos, para finalmente integrar en su contenido científico las normas, principios, instituciones y doctrinas que la rigen.

Continuando con la definición del autor citado, sobresale el hecho de que la institución municipal se inserta al Estado y cabe preguntarse cómo se llevará a cabo tal inserción. Como se hará notar más adelante, el municipio surge espontáneamente, ya que las poblaciones no solo crecen con el transcurso del

---

<sup>2</sup> Hernández, Antonio María. *Derecho Municipal, parte general*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, Página 4.

tiempo, sino que también se organizan, dando lugar a la institución municipal, la cual el Estado utiliza como medio para cumplir de manera eficiente sus fines y para ello, crea normas jurídicas que permiten la inserción de la institución municipal dentro de él.

Dado lo expuesto, la inserción de la institución municipal en el Estado es posible cuando se cuenta con una regulación jurídica que lo permite y que determina de qué forma se realizará, no lo deja a capricho ni a imaginación de la población sino que indica expresamente las bases que sustentarán tal proceso, caso contrario, la institución municipal carecería de certeza jurídica y los principios de legalidad y juricidad se verían seriamente amenazados.

Finalmente, las “relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas municipales”<sup>3</sup>, que forman parte del estudio del objeto del derecho municipal, serán el complemento que la regulación jurídica dará, para que se configure la inserción de la institución municipal en el Estado, delimitando su quehacer y sobre todo, delegando el poder necesario para que sea posible su fin, que será el bien común a través de la satisfacción de las necesidades de los habitantes de su jurisdicción.

#### **1.1.1.2 Fuentes formales**

Recurrir a las fuentes del derecho permite conocer y determinar las “circunstancias, actos, hechos de donde surge el derecho...”<sup>4</sup>, es decir, los motivos que le dan razón de ser, estableciendo así, el llamado origen y causa, que en suma revelan la procedencia del derecho.

Eduardo García Maynez define de manera general a las fuentes formales del derecho como “los procesos de creación de las normas jurídicas”<sup>5</sup>. Continúa

---

<sup>3</sup> *Loc. Cit.*

<sup>4</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo I*, séptima edición, Guatemala, Editorial Estudiantil Fenix, 2004, página 110.

<sup>5</sup> García Maynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*, vigésima edición, México, Editorial Porrúa S. A., 1974, página 51.

señalando que “la idea de proceso implica la de una sucesión de momentos. Cada fuente formal está constituida por diversas etapas que se suceden en cierto orden y deben realizar determinados supuestos. De acuerdo con la opinión más generalizada, las fuentes formales del derecho son la legislación, la costumbre y la jurisprudencia”.<sup>6</sup> El proceso al que se refiere García Maynez para la creación de las normas jurídicas y leyes, se encuentra contenido en los artículos 174 al 181 de la Constitución Política de la República de Guatemala y específicamente en los artículos 109 al 116 de la Ley del Organismo Legislativo.

Ahora bien, en materia municipal resulta necesario recurrir a las fuentes para comprender el origen y causa de la administración municipal y dado el tema que ocupa la presente investigación, con más razón a las fuentes formales, entendidas como las normas jurídicas que rigen a la administración municipal, y los procesos que dan lugar a las mismas.

Para el autor Antonio María Hernández, las fuentes del derecho municipal son: “1. La Constitución nacional, a la que le otorga la categoría de primera fuente del derecho municipal; 2. Las leyes que se dicten en consecuencia de la Constitución; 3. Las Constituciones provinciales, pertenecientes a los países federales; 4. Las leyes orgánicas municipales, que desarrollan las bases y principios contenidos en las normas constitucionales; 5. Las cartas orgánicas municipales, que cumplen la función de las leyes orgánicas municipales, en los municipios que deban dictarlas, en reconocimiento de una especie de poder constituyente local; 6. Las ordenanzas, decretos y resoluciones municipales, tratándose del ejercicio de funciones legislativas por parte de los gobiernos locales; 7. Otras fuentes, como la jurisprudencia, la doctrina, las costumbres, las instituciones locales anteriores y el derecho comparado; 8. La técnica, que deviene de los cambios históricos que surgen dentro de la sociedad.”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> *Loc. Cit.*

<sup>7</sup> Hernández, Antonio María, *Op. Cit.*, páginas 21-24.

Por su parte, Teresita Rendón Huerta, indica que las fuentes formales del derecho municipal son: la Constitución Política de la República, leyes reglamentarias, leyes orgánicas municipales, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, ordenanzas o decretos y demás leyes municipales, la jurisprudencia, la doctrina de los tratadistas de derecho municipal, la costumbre, el derecho común y el derecho comparado<sup>8</sup>.

Como se observa, ambos autores coinciden en un buen porcentaje, en el criterio para establecer cuáles son las fuentes formales del derecho municipal, y a partir de ellas, puede inferirse que las mismas se adhieren a la realidad guatemalteca, en especial las indicadas por Rendón Huerta, ya que en el ámbito de la regulación jurídica de carácter municipal, se atiende a la Constitución Política de la República de Guatemala, leyes reglamentarias, el Código Municipal, reglamentos, ordenanzas y demás leyes y normativas municipales, las cuales le dan fundamento a la administración municipal; sin dejar relegada a la jurisprudencia y a la costumbre, e incluso a la doctrina de los tratadistas en materia municipal, pero debe tenerse presente que en Guatemala la única fuente del derecho es la ley, según el artículo 2 de la Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República.

### **1.1.1.3 Relación entre derecho municipal y administración municipal**

El derecho municipal como ciencia jurídica del derecho, resulta relevante dentro del ámbito de la administración municipal, ya que al contener y estudiar normas, principios, instituciones y doctrinas relativas a la institución municipal, aporta fundamentos que sustentan y auxilian al municipio en la realización de sus fines y funciones.

Sin limitar lo anterior, el derecho municipal de igual forma aportará elementos que son imprescindibles para comprender a la administración municipal, desde su origen hasta el proceso para su conformación y el posterior poder local que ostentará para

---

<sup>8</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, Rendón Huertas, Teresita, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Derecho municipal, México, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/13/pr/pr33.pdf>., fecha de consulta: 05-06-2016

el cumplimiento de los fines que le son asignados, dando una explicación jurídico científica del papel que dentro del Estado tiene esta y sus relaciones con los individuos que conforman la población a la que pretende satisfacer las necesidades que le son propias.

Especialmente en cuanto a las fuentes formales del derecho municipal, como parte del estudio del mismo, permiten entender el proceso legal que da lugar a la administración municipal; si bien es cierto, el municipio surge de forma espontánea, en la actualidad se encuentra contemplado en la legislación y tanto su creación, funciones y competencias, en virtud de las necesidades históricas, sociales, culturales y políticas que presenta cada circunscripción municipal, deben encuadrarse en un marco legal que le de vida jurídica, para actuar dentro de un Estado de Derecho.

En virtud de lo expuesto, no se puede dejar relegado al derecho municipal dentro del estudio de la estructura jurídica de la administración municipal, pues como una base científica para su comprensión se hace menester recurrir a él.

## **1.2 Administración municipal**

Diversos tratadistas y estudiosos del derecho nacional e internacional, equiparan a la administración municipal con el municipio, no diferenciando entre uno y otro concepto y al momento de abordar el tema de administración municipal, se trata al municipio indistintamente, haciendo referencia a este último. Esta consideración conlleva a la formulación de la idea de que municipio es sinónimo de administración municipal, sin embargo, aunque de forma poco visible, técnicamente ambas instituciones no se confunden.

Hugo Calderón, señala que “la administración municipal es la que se encarga del gobierno en el municipio, y las facultades administrativas comunales son dentro de una formula general, todas aquellas que necesariamente deben ejercer las administraciones municipales para la satisfacción de los intereses locales, es decir, lo

que concierne directa o indirectamente a todos los habitantes del municipio”<sup>9</sup>; el autor al mencionar al gobierno en el municipio, rompe con la tradicional equiparación de administración municipal con municipio, no obstante, el propósito de ello pareciera ser el de evidenciar la necesidad del municipio para descentralizar la administración pública y con ello satisfacer las necesidades de las poblaciones locales.

Dicho autor también al abordar la importancia de la administración municipal, cita a Rogelio Can Si, quien indica que “la administración municipal es un momento de la acción del Estado de la sociedad y la sociedad presente en el Estado, considerandos como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad del Estado, al municipio y su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales”<sup>10</sup>. De esta definición se desprende la separación entre municipio y la administración del mismo, señalándose que la administración municipal es un momento, que puede entenderse como un momento de acción del municipio, y que además del municipio, también a su administración, conformada por el gobierno municipal y funcionarios y empleados municipales, le corresponde cumplir con los fines que el Estado le asigna al municipio.

Por otro lado, el “Diccionario municipal peruano”, define a la administración municipal como el “sistema integrado por los funcionarios y servidores públicos, empleados y obreros, que prestan servicios para la municipalidad. Corresponde a cada municipalidad, organizar la administración de acuerdo con sus necesidades y presupuesto... tiene una estructura gerencial sustentada en normas de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y control posterior.”<sup>11</sup> Dicha definición que ofrece el derecho comparado, relaciona a la administración municipal con el conjunto de personas que prestan los servicios en la municipalidad, la cual será tratada más adelante, además la relaciona con la función

---

<sup>9</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo, Parte Especial*, Guatemala, Editorial Orión, 2005, página 169.

<sup>10</sup> *Ibid.* Páginas 168-169.

<sup>11</sup> Administración Municipal. *Diccionario municipal peruano*, Perú, s/e, 2011, segunda edición, página 21.

propriadamente de administrar, al municipio, con base a los recursos y medios de los que dispone y a través de un proceso planificado.

Lo expuesto visibiliza lo pertinente de desligar el concepto de administración municipal con el de municipio, pues como se expondrá en el siguiente punto, el municipio contiene otros elementos para su conformación, sin dejar a un lado a la misma administración municipal que debe ser entendida y definida desde el punto de vista de momento del municipio, que lo pone en acción a través del gobierno municipal, en representación de la población y de los funcionarios y empleados municipales que coadyuvan al cumplimiento de los fines del municipio, por medio de un proceso de planeación, ejecución y control, especialmente. Sin embargo, al ser una cuestión técnica en cuanto a la definición de ambos y dado que en la doctrina son tratados como equivalentes, para fines prácticos, en la presente investigación no se realizará tal diferenciación, pues el consenso entre ambos resulta una cuestión de criterios que merecen su propio estudio.

## **1.2.1 Municipio**

### **1.2.1.1 Aspectos generales**

Diversos autores han señalado que determinar el origen, época y fecha, más o menos precisa, en la que tuvo origen el municipio, es improbable, sin embargo, la opinión general es acudir a la época romana, en donde el municipio surge con esta denominación y como institución política jurídica<sup>12</sup>.

Así pues, respecto al nombre propiadamente de municipio, “deriva de Roma y fue por ella aplicado a determinadas circunscripciones creadas por su genio para dar cima a la magna empresa de realizar la función civilizadora derivada de las conquistas debidas a la acción de sus armas victoriosas.”<sup>13</sup> Puede establecerse que el fin de los romanos, para crear los municipios, era el de organizar sus ciudades, especialmente

---

<sup>12</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo, Parte Especial, Op. Cit.*, página 171.

<sup>13</sup> García Carlos y Enrique Martínez. *Derecho Administrativo*, novena edición, España, s/e, 1968, página 659.

las conquistadas, pero más allá de remontarse a la época romana, la organización del municipio, como manifestación de la vida comunal, tomaba como punto de partida la agrupación de personas, que compartían vecindad en un territorio y que buscaban satisfacer sus necesidades. Ahora bien, esta agrupación de personas, la conformaban familias, que se asentaban en territorios determinados, dando lugar a lo que más adelante se conocería como municipio. Partiendo de esta acepción, existen diversas teorías sobre el municipio.

Manuel Ossorio, señala que “según una teoría llamada sociológica o iusnaturalista, se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural, y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas... Según otra teoría, llamada legalista, el municipio no sólo no tiene el expresado origen natural, sino que es una institución creada por la ley y sin más atribuciones que las concedidas por el Estado”.<sup>14</sup> Bajo la teoría legalista, el Estado crea al municipio, dotándolo de atribuciones y funciones que en suma coadyuvaran para el cumplimiento de los fines para los que se instituye.

Por lo expuesto, puede inferirse que el municipio surge espontáneamente, y posteriormente, el Estado lo regula jurídicamente, para satisfacer las necesidades de la población y para concederle competencias bien delimitadas que se enmarquen en el mismo Estado de Derecho.

### **1.2.1.2 Definición**

Guillermo Cabanellas lo define como “la primera o menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las autoridades (ayuntamiento) y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas...”<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Municipio, Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, Argentina, Editorial Heliasta S. R. L., 1981, páginas 474-475.

<sup>15</sup> Municipio, Diccionario de Derecho Usual, *Op. Cit.*, página 758.

La definición legal de municipio en Guatemala, se encuentra en el antiguo Código Municipal de Guatemala, Decreto 58-88, el cual indicaba que municipio “es el conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están, organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”. Esta tiene gran aceptación dentro del derecho guatemalteco y es que el Código Municipal, Decreto 58-88, se preocupa por iniciar definiendo lo que sería el motivo de su contenido, es decir, el motivo para la existencia de dicho Código y la razón por la cual se deben normar jurídicamente sus aspectos más sobresalientes, además toma en consideración parte de los elementos que conforman al municipio.

El actual Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, no concede una definición como tal sobre municipio, sin embargo, al regular su naturaleza, establece que “es una unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”. En efecto, se infiere que el municipio es un conjunto de personas individuales ubicadas en un territorio determinado y constituirán una unidad básica de la organización territorial del Estado, pues no será único sino coexistirá con otros y su fin principal será alcanzar el bien común, al ser el fin supremo del Estado, en concordancia con el artículo 1 de la Constitución Política de la República,

Por otro lado, el municipio se basa en relaciones de vecindad. La definición legal sobre vecindad, la aporta el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, regulando que “es la circunscripción municipal en la que reside una persona individual”. La vecindad “en sentido gramatical significa calidad de vecino; o sea, persona que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, en habitación independiente. También, quien tiene casa y hogar en un pueblo y contribuye a las

cargas o repartimientos aun cuando no viva en él”<sup>16</sup>. Y dado que el municipio abarca a un conjunto de personas individuales en un territorio determinado, es coherente la relación de vecindad, en virtud de que cohabitan en el mismo territorio o en todo caso, se encuentran circunscritos a él.

Aunado a lo anterior, el actual Código Municipal toma en consideración dos situaciones relevantes, que sin ser expresamente elementos del municipio, sí serán fundamentales para su gestión: a) la participación ciudadana en los asuntos públicos, ya que las decisiones de poder local no serán arbitrarias ni dejarán de atender el clamor popular y por ello, resulta novedoso que la participación ciudadana sea incluida, pues acerca a los vecinos del municipio con el gobierno local y otros entes del Estado; b) se preocupa por la inclusión y para ello señala a la multiethnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, propio de un país como Guatemala, que para el desarrollo integral de sus habitantes y en la misma creación de la legislación, debe considerar a todos los sectores que la conforman, respetando costumbres y formas de vida, en concordancia con los Acuerdos de Paz.

Para complementar la definición que se deduce del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, en su artículo 7, denomina al municipio como “institución autónoma de derecho público”, además reconoce su personalidad jurídica y la capacidad que posee para adquirir derechos y contraer obligaciones, que guarda relación con el artículo 15 del Código Civil, Decreto Ley 106 y con el artículo 16 del mismo, y finalmente, señala que se encuentra representado por órganos específicos, que no son otros que los designados para el gobierno de él.

La Constitución Política de la República, por su parte, no define al municipio propiamente, sin embargo, sí indica que es una institución autónoma. La autonomía será un pilar, como se verá más adelante, para que la administración municipal, pueda actuar y por ello, el artículo 253 constitucional, le asignan funciones específicas para cumplir con sus fines. Fundamentándose en el precepto

---

<sup>16</sup> Vecindad, Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, *Op. Cit.*, página 777.

constitucional, el artículo 4 del actual Código Municipal, regula la autonomía del municipio, estableciendo que para su ejercicio, “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”.

Lo expuesto permite formar una idea sobre lo que significa e implica el municipio. Como puede observarse contiene características distintas a la propia administración municipal, ya que esta, pone en acción al municipio, lo administra y representa el conducto para que el municipio cobre vida. Mientras tanto, el municipio es una parte del Estado, del territorio nacional; abarca a la población y al territorio donde se asienta, y a la autoridad, en una primera instancia, pero además es una institución autónoma, con relaciones de vecindad y un patrimonio y recursos propios, y que dirige sus esfuerzos al logro del bien común, por otro lado, desde un punto de vista legal, el Código Municipal establece cuáles son sus elementos.

### **1.2.1.3 Elementos del municipio**

Los elementos básicos del municipio, desde la configuración jurídica, se encuentran en el artículo 8 del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas. Estos son:

#### **a) La población**

El mismo Código citado, en su artículo 11, establece que la población “está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial”. Naturalmente, el primer elemento del municipio debe ser la población, pues cabe pensar que sin ella, no existiría el municipio como tal, ni daría lugar a la creación legalmente considerada del mismo, ni se tendría por lo tanto necesidad de regularlo jurídicamente.

La población, como también se ha señalado anteriormente, se encuentra conformada por personas individuales y sin la reunión de las mismas, dentro de la circunscripción municipal, solo existiría un territorio despoblado, que no sería motivo suficiente para

considerarlo como municipio en el sentido propio de la palabra. Dicho territorio despoblado, podría pertenecer a otra circunscripción municipal que con el paso del tiempo, se iría poblando, para dar lugar a la creación de otro municipio, de ser ese el caso y/o la necesidad, cumpliendo con los elementos y requisitos para el efecto.

Por otro lado, “la población municipal no es simplemente un conjunto cualquiera de seres humanos, se trata de un conjunto de seres humanos con el ánimo de permanencia, asentados en un territorio específico y relacionados en razón de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo”<sup>17</sup>, es decir, que dichos seres humanos poseen características comunes e incluso afines y se encuentran ubicados con ánimo de permanencia en una circunscripción determinada.

Ahora bien, la población dentro de una circunscripción municipal, no solamente está conformada por vecinos, el Código Municipal en su artículo 13, incluye además de los primeros, a los transeúntes. En tal sentido, “vecino es la persona que tiene residencia continua por más de un año en una circunscripción municipal o quien, allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza”, sin embargo, si la persona no se encontrará en una de estas dos circunstancias, será vecino de la circunscripción en que se halle y en el caso de los extranjeros, para considerarlos vecinos, tendrán que encontrarse residiendo en el país legalmente y vivir o hallarse habitualmente en una circunscripción municipal; y transeúnte es “quien se encuentre accidentalmente en una circunscripción municipal, teniendo su vecindad en otra”.

## **b) Territorio**

Es definido como “la superficie terrestre en que ejerce soberanía o jurisdicción un Estado, provincia o municipio”<sup>18</sup>, así también, es aquel que “constituye la circunscripción territorial, en donde se asienta la población del Municipio”<sup>19</sup>. El territorio es un elemento imprescindible para que el municipio se configure dentro de

---

<sup>17</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo, Parte Especial*, Op. Cit., página 177.

<sup>18</sup> Territorio, Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, *Op. Cit.*, página 742.

<sup>19</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo, Parte Especial*, *Op. Cit.*, página 178.

la esfera jurídica; sin él, la población no podría ubicarse y/o asentarse dentro de un espacio determinado, por lo tanto, no existiría la circunscripción municipal como tal.

El territorio de la República de Guatemala, es solo uno, sin embargo, por mandato constitucional se divide en departamentos y dentro de cada departamento, el territorio se divide en municipios. Es claro que esta división del territorio, en departamentos y municipios, permite que el Estado cumpla con sus fines de una forma más eficiente, con base a principios como la descentralización y el otorgamiento de poder local a las distintas circunscripciones municipales, que en sí mismas son los distritos municipales según el artículo 23 del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, permitiendo de esta manera, la satisfacción de intereses que atañen a las poblaciones específicas de cada uno de ellos.

Por su parte, cada municipio cuenta con un ordenamiento territorial que se adecúa a sus necesidades. El artículo 4 y 23 Ter del indicado Código Municipal, establecen, que junto con lo anterior, las formas de ordenamiento territorial municipal son: “cabecera municipal, aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, distrito, lotificación, asentamiento, parcelamiento urbano o agrario, microrregión, finca las formas propias de ordenamiento territorial de los pueblos indígena y las demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente al interior del municipio”, además dotan al Concejo Municipal de “formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral del municipio”; ello evidencia que el hecho de dividir el territorio y ordenarlo como corresponde, tiene como único fin el desarrollo del municipio, situación que estará en función de las necesidades que tenga, con base a criterios como el crecimiento poblacional y el incremento de servicios paulatinamente.

### **c) La autoridad**

La palabra autoridad proviene del latín auctoritas y se define como la “potestad o poder que por mandato legal tiene la persona que ejerce una función pública. También se usa para referirse a la persona a quien se encomienda cumplir una

función”<sup>20</sup>, y en consideración a ello, autoridad “son los miembros del órgano administrativo que gobierna el Municipio (El alcalde, los síndicos y los concejales, que constituye el Concejo Municipal).”<sup>21</sup> La autoridad en tal sentido, es la que ejerce la persona facultada y designada por mandato legal, para cumplir las funciones que le son asignadas, y en Guatemala le corresponde al Concejo Municipal, quien ejerce el gobierno municipal.

El Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, señala en el artículo 8 que esta autoridad es ejercida en representación de los habitantes, es decir, de la población del municipio, por el Concejo Municipal, y reconoce a la vez, a las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción; la autoridad, no es impuesta arbitrariamente por parte del Gobierno Central, sino que es electa de forma democrática, con el único fin de representar al grupo de individuos que conforman cada una de las circunscripciones municipales.

Se observa que la autoridad dentro del municipio, dado el sistema de gobierno guatemalteco republicano, democrático y representativo y el principio de autonomía del municipio, la ostenta, en representación de la población, el Concejo Municipal, a quien el Estado le delega, un poder de tipo local que permite el cumplimiento de los fines del mismo.

Por otro lado, el indicado artículo abre la posibilidad de una doble autoridad dentro del municipio, que será ejercida por las autoridades tradicionales propias de las comunidades, circunstancia que no pretende violar el principio de legalidad ni duplicar el poder, sino más bien reconoce a las autoridades tradicionales propias de las comunidades y con ello, hace real la participación de los pueblos indígenas dentro de la vida política, con base al Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, producto de los Acuerdos de Paz y suscrito en México en el año

---

<sup>20</sup> Autoridad, Diccionario Municipal de Guatemala, Guatemala, Fundación Konrad Adenauer, 2009, página 38.

<sup>21</sup> Vendrell, Montserrat y Hugo Calderón. *Manual de derecho administrativo*, Universidad Autónoma de Barcelona, España, s/e, 2002, página 152.

de 1995, que se ve reflejado en el tercer considerando del Código Municipal actual, el cual establece que las normas del mismo se adecuarán a la realidad de Guatemala, que posee un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe.

Aunado a ello, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en México en el año de 1996, coadyuva a la inclusión de alcaldes auxiliares nombrados por el alcalde municipal, con base a propuestas de los vecinos del municipio, afianzando así, el carácter democrático del Estado y la participación de la población, que el Código Municipal incluye en el desarrollo de sus normas. El resultado, por lo tanto, es el reconocimiento de las alcaldías indígenas, comunitarias o auxiliares, que se guiarán de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las propias comunidades, de acuerdo a los artículos 55 y 56 del citado Código Municipal.

#### **d) La comunidad organizada**

“Es la organización que realizan los vecinos, de tipo civil, no lucrativas, que tiene vida jurídica para colaborar con el desarrollo del municipio.”<sup>22</sup> Este elemento, permite que el municipio tenga un desarrollo integral y que las necesidades de la población sean atendidas correctamente hasta ser satisfechas por parte de la autoridad, incorporando para el efecto, el aporte de los vecinos organizados para tal fin y que en última instancia persiguen el bien común de la circunscripción municipal.

El hecho de que el municipio cuente con una comunidad organizada, es concordante con la participación ciudadana reconocida en el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, ya que los vecinos forman parte de la vida política local del municipio, que por consiguiente, permite el beneficio de este, la democracia se visibiliza en las decisiones y la efectiva participación de la población en los asuntos y problemas propios del municipio para su solución se realiza a través de propuestas y políticas que son tomadas en consideración.

---

<sup>22</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo, Parte Especial, Op. Cit.*, página 179.

### **e) La capacidad económica**

La capacidad económica “se identifica con el nivel de vida de las personas así como del poder adquisitivo de los contribuyentes, o sea sus ingresos económicos”<sup>23</sup>, y como principio que rige, especialmente el régimen tributario, resulta relevante a considerar dentro de los elementos del municipio, pues este, obtendrá ingresos, mediante impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones, que le permitirán no solamente hacerse de un patrimonio propio del que se dispondrá sino que serán el medio para satisfacer las necesidades de la población, a través de los servicios y obras que con ellos se realizarán.

De tal modo, los habitantes deben poseer cierta capacidad económica, que respalde y permita al municipio desarrollar sus actividades, con base a los ingresos que se obtendrán dentro de su seno, además de la asignación presupuestaria que constitucionalmente le corresponde a las municipalidades.

### **f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar**

El municipio debe contar con una base de carácter legal, que fundamente al mismo, que le de vida jurídica y regule adecuadamente las actividades que conllevarán a la realización del bien común, como fin último del Estado.

Por ello resulta coherente que dentro de un Estado de Derecho se posea un ordenamiento jurídico municipal, que parta de la Constitución Política de la República, como la máxima ley y consecuentemente, se extienda en leyes especiales y ordinarias, reglamentos, acuerdos y demás normas de carácter jurídico que regulan la materia municipal, con la intención de que se cuente con un marco que haga posible la descentralización del poder del Estado a los municipios y que estos conozcan los límites, atribuciones, derechos y obligaciones que les permiten actuar y cumplir con los imperativos por los cuales se constituyen.

---

<sup>23</sup> Vendrell, Monsterrat y Hugo Calderón, *Op. Cit.*, página 152.

El reconocimiento del derecho consuetudinario, merece especial atención, ya que formará parte del marco que regulará a la administración municipal y responderá a principios y normas propias de cada comunidad, de cada lugar y de las cuales no se puede desligar el municipio, toda vez que forma parte de la vida de los habitantes que lo conforman; dicho reconocimiento se encuentra en sintonía con el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala y da lugar al llamado pluralismo jurídico.

#### **g) El patrimonio del municipio**

El municipio, como institución autónoma, cuenta con una serie de bienes propios que en suma conforman su patrimonio. El patrimonio del municipio, permite que este obtenga y haga uso de los recursos que se utilizarán en el cumplimiento de sus fines, en la satisfacción de necesidades de la población y en la realización del bien común como premisa fundamental del Estado. Entre dichos bienes se señalan: “Los ingresos que por disposición constitucional, el Estado debe trasladar a cada Municipalidad, el producto de impuesto que el Congreso decreta a favor de las municipalidad; donaciones; bienes muebles e inmuebles comunales y patrimoniales del municipio; arbitrios; producto de contribuciones; ingresos de préstamos y empréstitos; ingreso por multas; tasas, Etc.”<sup>24</sup>

Los bienes anteriores, forman parte de la hacienda municipal y al respecto, el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, de los artículos 99 al 138 contempla el Título VI relativo a la hacienda municipal, desarrollando lo referente a las finanzas municipales, el endeudamiento municipal, la asignación constitucional y el presupuesto municipal.

#### **1.2.1.4 Creación del municipio**

Partiendo de los elementos que conforman al municipio y debido a las necesidades que son propias de los cambios dentro de la sociedad y factores como el crecimiento de la población y modos de vida que distinguen a grupos de individuos de otros, la

---

<sup>24</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo, Parte Especial, Op. Cit.*, página 181.

legislación reconoce y permite la creación de municipios dentro del territorio nacional, es decir, municipios que se incorporarán a los ya existentes y que seguirán perteneciendo a los departamentos, que forman parte de la división territorial de Guatemala, modificando así, la división administrativa del país por razones de interés de la Nación.

Dado lo expuesto, el Código Municipal vigente, establece una serie de requisitos que al ser cumplidos satisfactoriamente y agotados los trámites correspondientes, dará lugar a la creación del municipio con las formalidades que la ley exige.

En el artículo 28 del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, se encuentran en primer lugar, los requisitos indispensables para la creación del municipio, partiendo del número de habitantes que debe tener (20000 o más), la circunscripción municipal que pueda efectivamente asignársele, los servicios públicos locales que debe poseer, la garantía de que se cuenta con capacidad económica para responder por los ingresos municipales, así como los dictámenes e informes de las instituciones que demostrarán que efectivamente se llenan los requisitos solicitados. En segundo lugar, del artículo 29 al 32 de dicha ley especial, se encuentra el trámite de la solicitud para la creación del nuevo municipio, el cual se creará a través de la ley correspondiente que para el efecto decreta el Congreso de la República de Guatemala y sancione, promulgue y publique el Organismo Ejecutivo.

### **1.2.2 Fines del municipio y de la administración municipal**

La regulación jurídica vigente en Guatemala asigna un conjunto de fines al municipio y, por lo tanto, a la administración municipal, y establece los medios para cumplir con ellos, de tal cuenta, dentro de la presente investigación se observará que se hará énfasis en los fines que recaen sobre el municipio y que a la vez, ostenta la administración municipal, resultando así pues, menester precisar desde una perspectiva general, cuáles son estos fines.

Por un lado y de forma amplia, al municipio como parte del Estado de Guatemala, le corresponde garantizar a los habitantes de su circunscripción, los derechos humanos, individuales y sociales, consagrados en la Constitución Política de la República, protegiendo tanto a la persona como a la familia, lo cual implica que su fin principal será la realización del bien común, establecido en el artículo 1 constitucional, y en relación a ello, también deberá garantizar a la población de su circunscripción, “la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral”, tal como lo regula el artículo 2 de la Constitución. Otros fines que se infieren de la Constitución Política, a partir de sus artículos 97 y 257 son: el desarrollo social, económico y tecnológico; preservar el medio ambiente; formular y ejecutar programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura, prestar servicios públicos y en suma, mejorar la calidad de vida de los habitantes. Bajo estos parámetros, el artículo 253 constitucional, asigna como funciones a los municipios: “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”, además los faculta, para los efectos correspondientes, a emitir ordenanzas y reglamentos.

Por otro lado, y de una manera más específica, el municipio tiene fines propios, y que están en concordancia con lo establecido en el artículo 253 de la Constitución Política, antes indicado, por consiguiente, al municipio le corresponde velar por la participación de la población en los asuntos propios del municipio; velar por las relaciones de vecindad, multiétnica, pluriculturalidad y multilingüismo de su circunscripción; velar por sus propios intereses, sin implicar el menoscabo del bienestar y autonomía de otros municipios; fortalecerse económicamente; y emitir sus propias disposiciones normativas; asimismo, tiene asignadas una serie de competencias que le permiten actuar y satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población, en virtud de los artículos 2, 3, 6, 60, 67, 68, 69, 70, 72 del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas.

De acuerdo a lo expuesto, los fines que ostenta el municipio, hacen viable alcanzar el bien común y ofrecer calidad de vida a la población, sin embargo, cabe mencionarse que la administración municipal será el conducto por el cual estos fines serán cumplidos, dicho en otras palabras, a la administración municipal le corresponde de igual manera los fines del municipio y es ella quien los procura satisfacer, por medio de la regulación jurídica que la fundamenta en su actuar y le permite lograr el desarrollo integral de los municipios y en consecuencia, de la población.

### **1.2.3 Municipalidad**

Anteriormente, al abordar el tema de administración municipal, se indicó que dicho término es comúnmente relacionado con el de municipio, de la misma manera, este último es equiparado con el de municipalidad. Manuel Ossorio señala que el municipio es “también llamado municipalidad”<sup>25</sup>, sin embargo, se considera que dichas instituciones son distintas y que en suma, ambas son campos de acción de la administración municipal.

El “Diccionario Municipal Peruano”, define a las municipalidades como “órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que le asigna la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Bases de la Descentralización...”<sup>26</sup>, en un sentido similar, sobre todo respecto en el aspecto de gobierno local, el “Diccionario Municipal de Guatemala” define a la municipalidad, como el “ayuntamiento de un término municipal. En la legislación guatemalteca, municipalidad es sinónimo de Concejo Municipal”.<sup>27</sup> Se observa así pues, que la municipalidad no es utilizada como sinónimo de municipio, más bien, se le relaciona con el gobierno local, que en Guatemala recae en el Concejo Municipal, sin embargo no debe limitarse, ya que además del Concejo Municipal, dentro de la municipalidad se encuentran otros funcionarios y empleados municipales.

---

<sup>25</sup> Municipio, Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, *Op. Cit.*, página 474.

<sup>26</sup> Municipalidades, Diccionario municipal peruano, *Op. Cit.*, página 202.

<sup>27</sup> Municipalidad, Diccionario Municipal de Guatemala, *Op. Cit.*, página 195.

El Código Municipal, Decreto 58-88, a diferencia del Código Municipal actual, definió a la municipalidad como “la corporación autónoma integrada por el alcalde y por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, de conformidad con la Ley de la materia, que ejerce el gobierno y la administración de los intereses del municipio. Tiene su sede en la cabecera del distrito municipal, y es el órgano superior deliberante y de decisión de los asuntos municipales”.

Con las definiciones expuestas puede determinarse claramente que municipio y municipalidad no son instituciones semejantes, puesto que el municipio comprende elementos que le son distintos a la corporación municipal.

La municipalidad en su concepción jurídica es entendida como la corporación autónoma que ejerce el gobierno y la administración del municipio y en este punto, debe tenerse presente que uno de los elementos que conforman al municipio es justamente el de la autoridad, que como se estableció, es equivalente al gobierno municipal, en representación de la población. En dicho sentido, por municipalidad se entenderá, por una parte, la institución física desde donde se administra formalmente al municipio y por otro lado, el conjunto de funcionarios y empleados públicos municipales que hacen viable dicha administración municipal y que, especialmente recae en el órgano superior dentro de ella, al cual se le denomina Concejo Municipal y que se integra como la ley establece.

La Constitución Política de Guatemala de 1965, en el artículo 236, preceptuaba que la ley clasificaría a las municipalidades en categorías y de esa cuenta, el Código Municipal, Decreto 58-88, clasificó a las municipalidades en las siguientes categorías: de primera, las de las cabeceras departamentales o aquellas, cuya población excedía de cien mil habitantes; de segunda, las de los municipios cuya población excedía de veinte mil habitantes, y las de los puertos; de tercera, las de los municipios cuya población exceda de diez mil habitantes; de cuarta, las de los restantes municipios de la república.

Dicha categorización pretendía, según los cuerpos normativos indicados, fijar los alcances del régimen autónomo de los municipios, según su realidad demográfica, su capacidad económica, su importancia política administrativa, su desarrollo cultural y otras circunstancias que eran de interés para el municipio, también se ha mencionado que esta clasificación se realizaba “por cuestiones de ordenamiento territorial”<sup>28</sup>, sin embargo, tanto la Constitución Política de la República actual como el Código Municipal vigente, han suprimido la clasificación de las municipalidades por categorías.

### **1.3. Jerarquía normativa municipal**

La jerarquía normativa municipal determina el orden de importancia que una norma jurídica tendrá sobre otra, y la relación que la misma deberá de guardar con la primera, en una escala que señalará la subordinación de las normas hacia el precepto legal del que se desprende el resto.

El artículo 9 de la Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República señala, en sintonía con el artículo 44 y 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala que “los Tribunales observarán siempre el principio de jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución Política de la República, sobre cualquier ley o tratado, salvo los tratados o convenciones sobre derechos humanos, que prevalecen sobre el derecho interno. Las leyes o tratados prevalecen sobre los reglamentos...”

La regulación jurídica en Guatemala, por lo antes expuesto, se establecerá de acuerdo al principio de jerarquía normativa, que como se ha indicado, determinará la primacía de una norma sobre otra, partiendo de la Constitución Política de la República, que en la pirámide normativa, tiene preeminencia sobre las demás normas, leyes y disposiciones, con la salvedad, en virtud del artículo 46

---

<sup>28</sup> Alvarado Marroquín, Irma Lucrecia. La municipalidad de Amatitlán y su impacto social en el área rural, Guatemala, 2004, tesis de Licenciatura en Trabajo Social, Universidad de San Carlos de Guatemala, página 1.

constitucional, de los tratados o convenciones sobre derechos humanos que prevalecerán sobre el derecho interno.

La Constitución Política de la República, al ser la ley fundamental que organiza política y jurídicamente al Estado de Guatemala, se encuentra en la cúspide de la jerarquía normativa, razón por la cual “todas las demás leyes deben estar en consonancia con ella; es decir que ninguna ley puede contradecir lo que la carta magna establece ya que de entrar en pugna, la ley inferior es nula de pleno derecho.”<sup>29</sup> Lo cual significa que dentro de la jerarquía normativa, graficada comúnmente con la pirámide de Kelsen, el ordenamiento jurídico del Estado se organiza dependiendo del rango de importancia que tenga, especialmente debido al carácter de las normas jurídicas, que en todo momento deben ser coherentes con lo establecido en la Constitución Política de la República.

El principio de jerarquía normativa y el de supremacía constitucional, deben ser acatados por los distintos órganos que conforman el Estado, guiando sus actuaciones con base a ellos; las decisiones y la normativa a aplicar gira justamente en virtud de dichos principios, que rigen el ordenamiento jurídico de Guatemala y en caso de que dichas decisiones o normativas, disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos contemplados en la Constitución Política de la República, estas serán nulas ipso jure.

Dentro de la administración municipal, es necesario considerar la forma en la que el ordenamiento jurídico se encuentra de acuerdo al rango que la disposición normativa ocupa dentro de la señalada pirámide de Kelsen. Puede establecerse que en el ámbito municipal es de la siguiente manera:

---

<sup>29</sup> Cardona Vásquez, Brenda Adela. Análisis jurídico del nombramiento de juez de asuntos municipales realizado por el Concejo Municipal desde la perspectiva del derecho constitucional guatemalteco, Guatemala, 2009, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad San Carlos de Guatemala, página 13.



En la gráfica anterior, se hace visible que en un primer lugar se ubica la Constitución Política de la República, debido al principio de supremacía constitucional, anteriormente referido. La Constitución Política de la República regula el régimen jurídico municipal del Estado, puede indicarse que para que la administración municipal nazca a la vida jurídica, necesita de las disposiciones en ella contenidas, pues serán el fundamento para el funcionamiento legal de la administración municipal, estableciendo y delimitando su quehacer y las actuaciones que específicamente le competen, así como los principios que la regirán para poderse desenvolver correctamente y cumplir con ello su fin.

Partiendo entonces, de la Constitución Política, se derivarán las demás disposiciones normativas, con la salvedad, como se señaló, de los instrumentos de carácter internacional cuando fuesen en materia de derechos humanos, que se encontrarán en el mismo nivel jerárquico que la Constitución Política.

En un segundo lugar, se ubican las leyes constitucionales, que son emitidas por la Asamblea Nacional Constituyente y su base legal se encuentra en los artículos 35, 139, 223, 276 y párrafo segundo del artículo 175, todos de la Constitución Política de

la República de Guatemala.<sup>30</sup> Dichas leyes constitucionales son: Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente; Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente; Ley de Orden Público, Decreto 7 de la Asamblea Nacional Constituyente y la Ley de Emisión del Pensamiento, Decreto 9 de la Asamblea Nacional Constituyente. Estas leyes se aplicarán cuando así sea el caso, como por ejemplo, para elegir a las autoridades que conformarán al gobierno municipal, por medio del Concejo Municipal, se atenderá a los procedimientos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

En un tercer y cuarto lugar, se encuentran las leyes ordinarias, que serán emitidas por el Congreso de la República en virtud del artículo 171 a) de la Constitución Política de la República. Dado ello, "...es importante, tener en cuenta la sentencia de la Corte de Constitucionalidad al analizar el Principio de Jerarquía Normativa: "...debe repararse en la gradación de leyes que integra nuestro sistema legal, en el que, teniendo como pináculo la ley suprema, a ésta le siguen las leyes constitucionales y luego las ordinarias, que admiten también, en atención a la votación- calificada y simple- que ha merecido en el Congreso, advertir la prevalencia de unas - generalmente leyes orgánicas- frente a las restantes, cuando entre ellas se denuncie colisión..." Gaceta No. 57, expediente No. 1048-99, página No. 52, sentencia: 02-08-00".<sup>31</sup>

La sentencia de la Corte de Constitucionalidad resulta sumamente importante, especialmente cuando dos o más leyes de carácter ordinario entran en colisión, ya que prevalecerá aquella que es especial. En el ámbito municipal, la ley ordinaria especial es el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas por contener normas que directamente se relacionan con la administración municipal,

---

<sup>30</sup> Linares López, Rony, Asociación de Investigación y Estudios Sociales y Fundación Konrad Adenauer, Talleres de actualización para el Concejo Municipal de La Antigua Guatemala, La Potestad Reglamentaria, Guatemala, 2009, disponible en: <http://190.104.117.163/2014/junio/talleresmunia/contenido/ponencias/Rony%20Linares%20Lopez/Potestad%20reglamentaria.pdf>, fecha de consulta: 31-07-16.

<sup>31</sup> *Loc. Cit.*

fundamentando su organización y actuación; además de ella, otras leyes ordinarias también tendrán relación con la administración municipal como lo es el Código de Salud, Decreto número 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, sin embargo, si en alguna disposición se contradijera con las preceptuadas en el Código Municipal, las de este último prevalecerán, ya que es la ley especial de la materia.

En quinto lugar, se encuentran los reglamentos y decretos que emite el Organismo Ejecutivo, en el uso de las facultades que el artículo 183 e) le otorga para tal efecto. Un ejemplo de ello, es el Reglamento de la Ley General de Descentralización, que desarrolla disposiciones relativas a la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala. La descentralización es una parte imprescindible de la administración municipal, pues otorga poder para que funcione y realice actividades que el Gobierno Central delega en ella, permitiendo de esta manera alcanzar el bien común de la población local.

Finalmente, en un sexto lugar, se encuentran los reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones de carácter municipal; estas nacen directamente de la administración municipal, atendiendo a la autonomía municipal que el artículo 253 de la Constitución Política de la República otorga al ente municipal. A través de ellos, la administración municipal puede organizarse y cumplir con las funciones por las cuales ha sido instituida, resultando ser una herramienta con carácter concreto para cada municipalidad, variando así las disposiciones y ámbito de validez temporal y espacial que tendrán entre una y otra circunscripción municipal. Cabe resaltar que dichas disposiciones normativas, por la importancia que poseen dentro de la administración municipal, son objeto de estudio más adelante.

#### **1.4 Constitución Política de la República de Guatemala**

Partiendo de que la ley de jerarquía superior en Guatemala es la Constitución Política de la República, y que de ella emanan las demás, la norma constitucional instaura el régimen municipal, que será desarrollado en la legislación ordinaria y demás disposiciones normativas. De tal cuenta, la administración municipal, encuentra su asidero y fundamento en los artículos 253 al 262 de la Constitución

Política de la República; a lo largo de dichos artículos, la Constitución establece los principios y características que posee el régimen municipal, dotándole de las facultades necesarias para el cumplimiento de sus fines y dándole a la vez, vida jurídica. Además de los artículos indicados, la administración municipal, para surgir también a la vida jurídica, se funda, en otros artículos constitucionales, que le dan forma a sus características.

Cabe preguntarse en cuál precepto constitucional se origina la administración municipal. El artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, responde tal pregunta, ya que regula la división administrativa del territorio de la República: “se divide para su administración en departamentos y estos en municipios”. Es decir, que para la administración del territorio de la República y para cumplir con los fines mismos del Estado, este se divide en departamentos y estos en municipios y de ahí devine la creación de municipios. La Corte de Constitucionalidad indica que “este es un precepto de organización autoaplicativa, es decir, que no necesita regulación legal ordinaria para que cobre efectividad inmediata”<sup>32</sup>, lo que evidencia que las necesidades propias de la sociedad son las que dan lugar a tal división administrativa, aún sin la regulación legal, pero que para el efecto y su reconocimiento jurídico atenderá al procedimiento que regula el Código Municipal.

La “normativa (constitucional) tiene un enfoque municipalista, que considera como nivel local mínimo el distrito del municipio, siendo éste la forma de gobierno básico del régimen administrativo”. Dicho régimen administrativo, hace posible que con base a un criterio de división del territorio, para el logro de los fines del Estado, los municipios existan dentro de los departamentos y que al nacer a la vida jurídica, posean un tipo de gobierno local con facultades propias.

El artículo 119, de la citada Constitución Política de la República de Guatemala, indica que es obligación del Estado “... b) promover en forma sistemática la

---

<sup>32</sup> Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 47, expediente No. 688-97, página No. 3, sentencia: 23-03-98.

descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país...”, es decir, que el mismo desarrollo del país, se logrará a través de la descentralización, que no es más que delegar cuotas de poder a otros órganos; lo cual significa que el Gobierno Central otorga cuotas de poder, para cumplir fines específicos, y uno de los órganos que recibe la cuota de poder del Gobierno Central, es el municipio, a través de la administración municipal, que tendrá a su cargo el gobierno local, referido en el párrafo anterior.

La administración municipal necesita dos elementos: descentralización y autonomía, y para dejar instituida la descentralización, y por consiguiente la autonomía de la que gozarán las municipalidades, como principios que le permiten desempeñar sus funciones sin injerencia alguna que podría en algún momento vejar la realización de sus fines, el artículo 134 de la Constitución, establece expresamente que “El municipio... actúa por delegación del Estado...”, posteriormente, en el mismo artículo, se establecen las obligaciones mínimas de toda institución autónoma y con ello, la administración municipal queda dotada de facultades, derechos y obligaciones.

Estas luces, configuran en gran medida el fundamento de la administración municipal, atendiendo a los mismos fines para los cuales se instituye, pues su actuación será por delegación del Estado, no por simple capricho, ya que como lo indica el artículo señalado, la autonomía “se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines”, y debido a la importancia y función que cumple el municipio dentro del Estado, como órgano con relación directa con la población para la satisfacción de sus necesidades, la autonomía dotará a la administración municipal de facultades que le permitirán cumplir sus fines mejor y eficientemente, pero ello implica también, obligaciones, sobre todo hacia el Gobierno Central, en virtud del carácter descentralizado de la institución, situación que funciona como freno y contrapeso a la autonomía, lo cual no implica limitarla sino regularla adecuadamente.

Sobre esto último, la Corte de Constitucionalidad se pronuncia, indicado que el hecho de que los municipios posean autonomía no “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...”<sup>33</sup>, por lo que sus actuaciones deben encuadrarse en la ley, y sus actividades deben tener fundamento legal, pues la administración municipal pese a ostentar un poder de tipo local, no funciona bajo un régimen anarquista, sino bajo el Estado de Derecho.

El artículo 224 continúa preceptuando que “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”, y es que, teniendo establecida la descentralización y regulándose la división administrativa del territorio en los municipios, es coherente que dicho artículo refuerce el carácter descentralizado de las municipalidades, recordando que ello es para el desarrollo del país; por ello se ha determinado que “la descentralización del Estado y la autonomía de los municipios y sus gobiernos locales constituyen pilares fundamentales para los procesos de desarrollo local”<sup>34</sup>, en virtud de que los municipios deben contar con facultades suficientes para atender sus propias necesidades y para buscar soluciones a los problemas que le atañen a sus respectivas circunscripciones municipales y que son diferentes a otras, debido a que el grado de desarrollo entre uno y otro municipio no siempre coincide, especialmente en aquellos que son eminentemente rurales.

La administración municipal con tales preceptos, cuenta con un fundamento sólido de ser y existir, se puede indicar que ahí reside su razón, pero además, la Constitución de la República de Guatemala regula de forma más específica el régimen municipal,

---

<sup>33</sup> Corte de Constitucionalidad, gaceta No. 48, expediente No. 183-97, página No.9, sentencia: 20-05-98.

<sup>34</sup> Oddone, Nahuel y otros, *Estudio comparado de la legislación municipal de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) para identificar una base legal que promueva e incentive la integración centroamericana de los gobiernos locales*, Argentina, Centro Studi di Política Internazionale, 2012, página 13.

como se ha señalado anteriormente, estableciendo a los municipios y sus funciones más elementales, la concepción de gobierno municipal y su integración, cómo se abastecerá de recursos económicos y qué asignación del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado tendrá, así como otras normas que le dan vida a los mismos.

### **1.5 Régimen jurídico municipal**

Alberto Pereira Orozco y Marcelo Pablo E. Richter, al referirse al régimen jurídico municipal, señalan que este es el “conjunto de normas que regulan la organización territorial del Estado con fines de distribución de funciones”<sup>35</sup>.

De la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial No. 4.109 de fecha 15 de junio de 1989, puede establecerse que el régimen jurídico municipal tiene como fin “desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los municipio...”<sup>36</sup>. Mientras tanto, la legislación guatemalteca no aporta una definición propiamente del régimen jurídico municipal sino que directamente lo regula a través del ordenamiento jurídico.

El régimen jurídico municipal será la base que rija a los municipios, por medio de disposiciones normativas, que partan de la Constitución Política de la República de Guatemala, para fundamentar la actuación de la administración municipal, con base a “principios que regulen la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control”<sup>37</sup> de la misma. Al ser, como se ha expuesto, la Constitución Política de la República de Guatemala, la ley de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico y con base a la supremacía constitucional, resulta pertinente que dentro de sus preceptos instituya la importante institución del régimen municipal del Estado. De esa cuenta, el Capítulo VII contenido en el Título V de la Constitución Política de la

---

<sup>35</sup> Pereira Orozco, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter, *Derecho constitucional*, tercera edición, Guatemala, S/e, 2012, página 279.

<sup>36</sup> Congreso de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de Régimen Municipal de Venezuela.

<sup>37</sup> *Loc. Cit.*

República, relativo a la Estructura y Organización del Estado, regula de los artículos 253 al 262 el Régimen Municipal.

A partir de los preceptos constitucionales, se desarrolla el ordenamiento jurídico relativo a la administración municipal, de forma específica y regulando con amplitud los principios que se instauran respecto al régimen municipal, con el fin de que se cuente con una base sólida por medio de la cual, las diversas administraciones municipales del país, encuadren sus funciones y actuar dentro del marco del Estado de Derecho.

El artículo 253 de la Constitución Política de la República, dota a la administración municipal de autonomía, tal como se hizo alusión anteriormente. Lo novedoso de dicha autonomía preceptuada en este artículo constitucional, es que es de carácter municipal, es decir, una autentica autonomía municipal. Reconoce que los municipios son instituciones autónomas y asigna inmediatamente las funciones que les corresponden. Podría decirse, que la administración municipal encuentra el fundamento de su funcionamiento en dicha normativa y a partir de ella comienza a actuar con base a los parámetros que la Constitución le fija para el cumplimiento de sus fines e incluso, para lograr un óptimo grado de desempeño dentro de la administración municipal, el señalado artículo constitucional, faculta emitir ordenanzas y reglamentos de acuerdo a las necesidades propias de las administraciones municipales.

El artículo 254 de la Constitución Política de la República, regula lo relativo al gobierno municipal. Anteriormente se indicó que uno de los elementos del municipio era la autoridad, y que dicha autoridad era representada por el Concejo Municipal, pues bien, la norma constitucional señala que es el Concejo Municipal quien ejerce el gobierno municipal, el cual se elige “directamente por sufragio universal y secreto... pudiendo ser reelectos”. El gobierno municipal, será electo por la población de cada circunscripción municipal, cada cuatro años, a través del sufragio, toda vez que el sistema de gobierno en Guatemala es republicano, democrático y representativo en

virtud del artículo 140 constitucional, por lo que es lógico que el gobierno municipal también se adhiera a dicho sistema y para el efecto, se atiende a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

Los recursos económicos del municipio, constituyen otro punto del régimen municipal. Se encuentran regulados en el artículo 255 de la Constitución Política de la República, el cual señala que “las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios”, y es que, al fortalecerse económicamente, podrán realizar obras y prestar servicios que satisfagan las necesidades de la población. Los impuestos, arbitrios, contribuciones y tasas, son parte de los medios a través de los cuales el municipio adquiere recursos económicos, ya que el artículo 100 del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, enumera otros ingresos del municipio además de los ya indicados.

Es de hacer la salvedad que la administración municipal no puede decretar por ejemplo, impuestos a su favor, o arbitrios o contribuciones especiales, bajo ninguna circunstancia, pues exclusivamente al Congreso de la República de Guatemala le corresponde decretarlos, dado el principio de legalidad contenido en el artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala; las municipalidades gozan de ellos y constituyen parte de sus ingresos, pero estas no cuentan con la facultad de establecerlos, a diferencia de las tasas municipales, que la misma municipalidad fija y que son “un tributo o pago que recibe la municipalidad, por la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado, directa o indirectamente a los vecinos”<sup>38</sup>, situación que deben considerar las municipalidades, pues resulta común que inconstitucionalmente fijen tasas por servicios que no prestan directa o indirectamente a los vecinos.

---

<sup>38</sup> España Lemus, Manuel Aroldo. Origen de las tasas municipales, su regulación legal y su congruencia con el espíritu de su creación y realidad social. Caso concreto, Guatemala, 2010, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, página 113.

El artículo 256 de la Constitución, fue derogado por el artículo 26 del Acuerdo Legislativo Número 18-93 al 24-11-1993.

Dentro del Presupuesto General de Ingresos del Estado, se contempla una asignación del 10% que se le dará a todas y cada una de las municipalidades del país. Lo que perciben las municipalidades por este concepto, también formará parte de su patrimonio y estas deberán destinarlo, en virtud del artículo 257 de la Constitución Política de la República, por lo menos en un 90% para: a) programas y proyectos de educación, b) salud preventiva, c) obras de infraestructura y c) servicios públicos; el 10% restante se podrá destinar a los gastos de funcionamiento de la municipalidad, como por ejemplo, pagos por sueldos a empleados municipales. Es claro que por una parte, el Estado al buscar alcanzar el bien común, delegue en las municipalidades una cuota de poder para coadyuvar a la realización del mismo, y de ahí, el hecho de que del Presupuesto General se destine un porcentaje para las distintas administraciones municipales; y por otra parte, la norma constitucional establece específicamente el uso que deberá dársele a esta asignación, que como puede observarse, tiene como fin mejorar la calidad de vida de los habitantes, por conducto de la municipalidad, a través de programas, proyectos, obras y servicios que sean de su competencia.

El régimen municipal otorga el derecho de antejuicio a los alcaldes de las corporaciones municipales, de conformidad con el artículo 258 de la Constitución Política de la República. Del Concejo Municipal, el único integrante que goza de este derecho, es el alcalde, por el tipo de cargo que ostenta y que no puede desestabilizarse bajo pretextos mezquinos, como por ejemplo, por una denuncia falsa y sin fundamento. La Ley de Antejuicio, Decreto 85-2002 del Congreso de la República, indica que este derecho da la garantía a los alcaldes de “no ser detenidos ni sometidos a procedimiento penal”, ya que previamente a ello, una autoridad competente debe determinar si es procedente o no que el caso sea conocido por el órgano jurisdiccional correspondiente.

El artículo 259 de la Constitución Política de la República, resulta relevante para el régimen municipal, pues hace viable que las municipalidades creen Juzgados de Asuntos Municipales y Cuerpos de Policía Municipales, dependiendo de sus necesidades y en función a sus recursos; ambos órganos funcionan bajo órdenes directas del alcalde. El Código Municipal vigente, en sus Títulos V y VIII, los regula indicando el ámbito de su competencia.

Los bienes, rentas, arbitrios y tasas, indispensables para el funcionamiento de la administración municipal, encuentran protección en el artículo 260 de la Constitución Política de la República, el cual establece que son “propiedad exclusiva del municipio” y si bien gozan de las “mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado”, no implica que exista injerencia de parte del Gobierno Central respecto a estos, pues como el mismo precepto constitucional establece, son exclusivos del municipio, toda vez que les permiten cumplir con sus fines y satisfacer las necesidades que surgen dentro de sus circunscripciones municipales, y es a través de ellos, que la administración municipal funciona.

El artículo 261 de la Constitución Política de la República, otorga otra facultad más a la administración municipal, la de “eximir tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas”, prohibiendo a los demás organismos del Estado adjudicarse esta atribución, lo cual resulta interesante ya que debe realizarse bajo el principio de legalidad, ya expuesto, y únicamente sobre dichos ingresos: tasas y arbitrios municipales, debido a que las exenciones propiamente, de impuestos especialmente, son atribución del Congreso de la República.

Por último, el régimen municipal, contemplado en la Constitución Política de la República, finaliza con el artículo 262 relativo a las “relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades”, que serán normadas por la Ley de Servicio Municipal. Este aspecto es de suma importancia, ya que la administración municipal para hacerse efectiva, deberá contar con funcionarios y empleados de carácter municipal, que por medio de sus actividades, competencias y facultades,

administren y manejen correctamente al municipio, conduciéndolo así, al bien común, que es el fin que persigue el Estado, con base al ordenamiento jurídico que fundamenta su actuar.

Lo anteriormente expuesto sobre el régimen jurídico municipal, como se hace palpable, encuentra su asidero legal en principio, en la Constitución Política de la República de Guatemala, sin embargo, además de ella, la administración municipal necesita de otros instrumentos legales y disposiciones normativas que le den legalidad a los actos que realiza, mediante los cuales pueda fundamentar sus actuaciones y funcionamiento y/o que en todo caso, la fundamenten a ella misma en ese surgir a la vida jurídica. Dado ello, el siguiente capítulo abordará lo relativo a la regulación jurídica de la administración municipal.

## CAPÍTULO II

### CÓDIGO MUNICIPAL Y LEYES CONEXAS

#### 2.1 Código Municipal

Contar con un Código Municipal, con normas y disposiciones jurídicas que rijan a los municipios, municipalidades y a la administración municipal, es imprescindible para que estas, puedan organizarse y funcionar adecuadamente, con base a principios que la cimienten y tengan como mira la realización del bien común. Es por ello que los Estados procuran emitir una ley especial de municipalidades, que de forma expresa y específica, establezca los límites y alcances que tendrán las administraciones municipales, y los municipios que constituyen el régimen municipal y administrativo de sus territorios.

En Guatemala, el Código Municipal es la ley ordinaria especial, que rige a la administración municipal, establece el fundamento que le da vida jurídica, y que a la vez, contiene la serie de funciones, competencias, facultades, derechos, obligaciones y servicios que le han sido encomendados, delimitando su actuar y su funcionamiento, toda vez que la dota de un instrumento que rige su razón de ser y sus actos, a través de los órganos que la componen. A lo largo de la historia, fue denominado legalmente de diversas formas y sus normas cambiaron significativamente según el momento histórico por el que atravesaba el país, hasta dar lugar al actual Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas.

##### 2.1.1 Antecedentes

Guatemala ha contado con seis leyes que regularon el régimen municipal, sin embargo, con el transcurrir del tiempo, las normas que estas contenían no coincidían con la realidad del país, producto de la transformación social y política que se gestaba constantemente, dando como resultado, la creación de Constituciones Políticas de la República que debían fundamentar a las administraciones

municipalidades, y que, al modificar, derogar o crear normas relativas a estas, también transformaban a las leyes ordinarias de carácter municipal.

En ese orden de ideas, las leyes municipales y sus aspectos más relevantes, han sido las siguientes:

- a) Decreto de la Asamblea del 28 de septiembre de 1836, Organizando y reglamentando las municipalidades del Estado de Guatemala, que como su nombre lo indica, comienza a organizar a las municipalidades, asignándoles facultades y deberes que se dirigían a la prestación de servicios y a la solución de problemas públicos, así también se regulaba la figura del gobernador de cada municipio quien ostentaba la doble función de cumplir con los preceptos propios de la municipalidad y fungir como juez de paz<sup>39</sup>; resalta el hecho de que no se contemplaba la figura del alcalde como tal, sino la de gobernador y este además de administrar al municipio, tenía el cargo de juez de paz, situación que ya no es posible en la actualidad, en virtud del artículo 2 de las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución Política de la República, que expresamente prohibió a las autoridades municipales desempeñar funciones judiciales, lo que trajo consigo la creación de juzgados menores.
  
- b) Ley de Municipalidades de los pueblos de la República, Decreto Número 242 del 30 de diciembre de 1879, con esta ley, desaparece la figura del gobernador y surge la del alcalde, quien ostenta también el cargo de juez de paz, posteriormente, algunas de las funciones que regulaba dicha ley, fueron asumidas por los Ministerios de Instrucción Pública y de Fomento<sup>40</sup>.
  
- c) La Ley Municipal de la República de Guatemala, Decreto Legislativo Número 1702 del 9 de agosto de 1935, esta Ley sustituye la figura del alcalde por la del intendente y regula las juntas municipales integradas por síndicos y regidores<sup>41</sup>; el

---

<sup>39</sup> Linares, Luis, "Reformas al Código Municipal", *Revista Análisis Político*, volumen 2, S/P, Guatemala, mayo-agosto 2008, Magna Terra Editores, página 30.

<sup>40</sup> *Loc. Cit.*

<sup>41</sup> *Loc. Cit.*

órgano encargado de dirigir la administración municipal, es el que especialmente sufre una transformación en la manera de integrarse, a partir de esta ley; por un lado, la ley anterior crea la figura del alcalde, tal como se le denomina en la actualidad, y por el otro, esta nueva ley, vuelve a cambiar la denominación del alcalde por la de intendente.

- d) Ley de Municipalidades, Decreto Número 226 del 13 de abril de 1946, sobresale de dicha ley que la creación de arbitrios y las cuotas por servicios públicos era competencia propiamente del Ministerio de Gobernación, aunque la municipalidad sí tenía reconocida su autonomía, por lo que se le asignan otras competencias dentro de sus funciones<sup>42</sup>; puede notarse que el Ministerio de Gobernación tenía una injerencia muy arraigada en el ámbito municipal, pese a la autonomía municipal reconocida, asuntos propios de ellas, estaban relegados a dicho Ministerio, tal como, los arbitrios y las cuotas por servicios públicos, en la actualidad, la creación de arbitrios le corresponde al Congreso de la República de Guatemala, sin embargo, estos son creados a favor de las municipalidades, disponiendo ellas de este ingreso, así como lo relativo a cuotas por servicios públicos, similares a las tasas que la misma municipalidad crea y utiliza a su favor para el cumplimiento de sus fines.
- e) Código Municipal, Decreto Número 1183 del 12 de julio de 1957, denominaba por primera vez a la ley municipal como Código Municipal, estableció que los servicios públicos serían esenciales (estos no podía concesionarse a particulares) y discrecionales, además establece la tutela del Instituto de Fomento Municipal (por sus siglas INFOM)<sup>43</sup>; la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, Decreto número 1132, sería la que le daría fundamento legal a esta institución, que en la actualidad brinda asistencia técnica y financiera a las municipalidades.

---

<sup>42</sup> *Loc. Cit.*

<sup>43</sup> *Loc. Cit.*

f) Código Municipal, Decreto Número 58-88, nuevamente, el código contiene cambios sustanciales, ya que reforma las normas más sobresalientes del código anterior, como lo es la tutela del INFOM y la clasificación de los servicios antes mencionada, para que estos fueran concesionados; por otro lado, el gobierno municipal empieza a configurarse, con base a su autonomía y al fin propio del municipio y entre otros aspectos relevantes, da pauta para contratar préstamos y empréstitos y las municipalidades se ven obligadas a publicar el presupuesto municipal cada tres meses<sup>44</sup>; sin embargo, este código no contemplaba aspectos sobre participación ciudadana; con el paso del tiempo, las necesidades de las municipalidades se transformaron, la guerra interna contribuyó a que las demandas de las poblaciones fueran otras, a la vez debía reconocerse que el Estado era multiétnico, pluricultural y multilingüe, y en virtud de ello este Código no fue suficiente para llenar los vacíos legales que se presentaban en el ámbito municipal.

### **2.1.2 Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas**

Llegar al Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene el Código Municipal actual, no fue un camino simple, un proceso histórico le precede, tal como se constata en los antecedentes de esta normativa que le da vida jurídica a las administraciones municipales dentro del territorio nacional. Guatemala, a finales de los años noventa, atraviesa una transición hacia la paz, como resabio de lo que produjo un conflicto armado interno de treinta y seis años y una historia con marcadas luchas por ideologías y poder, que no eximían a la esfera municipal.

Las diversas leyes que habían regulado el régimen municipal, resultaban improcedentes, incurrían en inconstitucionalidades y/o no se adecuaban a la realidad del país ni a los principios que inspiran al municipio, como es el caso de la autonomía, la descentralización y la participación ciudadana, no procurando así pues, la construcción de gobiernos locales con fundamentos y facultades suficientes para encuadrar sus actuaciones que conllevarían a la realización del bien común.

---

<sup>44</sup> *Ibíd.* Página 31.

Dentro de los Acuerdos de Paz se previó la reforma a la legislación municipal, con la creación de un Código Municipal que tuviese un impacto dentro de la administración municipal y permitiera modernizar y descentralizar al Estado.

El Acuerdo de Paz sobre aspectos económicos y situación agraria, en su primera sección, indica que “para fortalecer las capacidades de participación de la población y al mismo tiempo la capacidad de gestión del Estado, el Gobierno se compromete a: ... b) Propiciar la participación social en el marco de la autonomía municipal, profundizando el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales, con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros”, de lo que se desprenden tres elementos importantes a contemplar en la legislación de carácter municipal: a) la participación social, que sería un punto clave a contemplar dentro del Código Municipal, ya que busca la reconciliación nacional y la inclusión de la población en la toma de decisiones locales; b) la autonomía municipal, que en sí misma le da vida al municipio, y le permite actuar de tal manera que cumpla con los fines para los que se ha instituido; y c) la descentralización, para que la administración municipal sea receptora de competencias que hacen posible satisfacer las necesidades de la población.

En la sección segunda de dicho Acuerdo, se señala que “la administración pública debe convertirse en un instrumento eficiente al servicio de políticas de desarrollo. Para ello, el Gobierno se compromete a:... Profundizar la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el Gobierno central con el objeto de modernizar y hacer efectiva y ágil la administración pública; la forma que el indicado Acuerdo prevé para los efectos correspondientes, es a través del poder de decisión; los municipios deben encuadrarse dentro de un margen de autonomía, que les permita auto determinarse, sobre todo en la detección y solución de sus problemas y necesidades, con el único fin de lograr el desarrollo, que en Guatemala ha tenido un avance relativamente insignificante, por ello, el Código Municipal debía contemplar y viabilizar dichos aspectos e indicar los procedimientos para hacer posible la descentralización y desconcentración, y en la

actualidad pueden observarse estos extremos en el ámbito de las competencias municipales para prestar servicios locales.

El Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, en su sección cuarta, establece que “B)... 4) ... para propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten, el Gobierno promoverá una reforma al Código Municipal”, dicho acuerdo busca reconciliar a los pueblos indígenas históricamente excluidos de participar en la vida política del país, además se enfoca en la necesidad de desconcentrar y descentralizar la administración pública y reconocer realmente el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala, situación que se verá reflejada en la legislación que para el efecto se emitirá, y que en el presente caso fue a través del Código Municipal, el cual hizo viable la inclusión y representación de los pueblos indígenas dentro de la administración municipal.

En virtud de lo antes expuesto, “la Comisión Paritaria de Reforma y Participación (CPRP), integrada por representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas elaboró el proyecto del nuevo Código Municipal. El 13 de diciembre de 2000 la CPRP entregó el anteproyecto de código a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, que a su vez lo trasladó al Organismo Ejecutivo el 31 de enero de 2001.”<sup>45</sup>

“La iniciativa número 2460, es la iniciativa que dispone aprobar la Ley de Municipios enmarcado dentro de la iniciativa que dispone aprobar un nuevo Código Municipal... El primer debate (de dicha iniciativa en el Congreso de la República) se realizó el 19 de Febrero de 2002, el segundo debate el 20 de febrero de 2002, y el tercer debate se realizó el 20 de marzo de 2002... La discusión de artículos principió el 2 de abril

---

<sup>45</sup> Linares, Luis, “Reformas al Código Municipal”, *Op. Cit.*, página 31.

de 2002 y terminada en la misma fecha. Fue... remitido al Organismo Ejecutivo el 18 de abril de 2002 y finalmente fue publicado el 13 de mayo de 2002.”<sup>46</sup>.

El Gobierno en turno, ante los Acuerdos de Paz y con la mira a descentralizar y modernizar el Estado, emite un Código Municipal adecuado tanto a los compromisos adquiridos como a la realidad del país, y este se materializa en el Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que entró en vigencia el uno de julio del año dos mil dos.

Mónica Rocío Mazariegos Rodas, indica que los cambios más relevantes dentro de esta normativa, fueron: “1. El reconocimiento de la conformación pluricultural, multiétnica y multilingüe del Estado guatemalteco; 2. La apertura general de espacios de participación y en especial para los pueblos indígenas y mujeres; 3. El reconocimiento de las alcaldías indígenas y sus formas de funcionamiento; 4. El reconocimiento de la comunidad como sujeto dentro del nuevo sistema para la participación y la descentralización, así como de sus autoridades propias y sus usos, normas y costumbres; 5. La instauración de mecanismos de consulta general y a los pueblos indígenas en particular, en los asuntos de su interés; 6. La 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. El reconocimiento de la mancomunidad de municipios como forma asociativa para objetivos comunes de desarrollo entre dos o más municipios”.<sup>47</sup>

De dichos cambios enumerados, se observa que el primer numeral se encuentra contemplado en el tercer considerando del Código Municipal y guarda relación con el Acuerdo de Paz sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. En concordancia a ello, la participación de los pueblos indígenas dentro de la administración municipal, adquiere más fuerza dentro de las normas contenidas en

---

<sup>46</sup> Martínez Chaj, Lleyami Corina, *El Código Municipal de Guatemala y sus reformas (estudio jurídico doctrinario)*, Guatemala, 2014, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, página 31-32.

<sup>47</sup> Mazariegos Rodas, Mónica Rocío. *Guatemala. Régimen Jurídico Municipal: Del centralismo a la participación ciudadana*, España, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, páginas 367-368.

dicho Código, ya que se reconoce expresamente la forma en la que se organizan los pueblos indígenas, sus autoridades propias, sus usos, normas y costumbres, y se les incluye en la toma de decisiones del municipio, pues con base a estas prioridades, el municipio efectivamente encontrará el punto de equilibrio que lo impulsará al desarrollo integral.

El Código Municipal, re-organiza a la administración municipal por medio de los órganos que serán parte de ella y establece competencias que le son propias y delegadas, con el fin de que esta cuente con un margen dentro del cual pueda actuar y satisfacer las necesidades de la población; y en ese mismo sentido, la población no será espectadora, el Código Municipal, incorpora dentro de sus normas el mecanismo para que los vecinos puedan organizarse, informarse y ser partícipes de los asuntos del municipio, poniéndose en práctica la participación democrática, que a su vez conlleva a la inclusión de todos los sectores y habitantes del municipio para ser actores de la vida política del mismo.

Debido a que el proceso de creación del Código Municipal, Decreto 12-2002, es relativamente corto, algunos aspectos se dejan de contemplar y otros resultan inapropiados, dando lugar a las prontas reformas que sufriría.

En el primer año de su vigencia, el Decreto 56-2002 del Congreso de la República de Guatemala, reforma al Código Municipal, con el fin de armonizar la manera de trasladar la asignación constitucional a las municipalidades contemplada en el Presupuesto General de Egresos del Estado, dicho decreto se publicó el día 19 de octubre del año 2002 en el Diario Oficial y entró en vigencia el día siguiente de su publicación.

En el año dos mil ocho, los artículos 14, 16 y 89 del Código Municipal, son derogados por el artículo 13 del Decreto 23-2008 del Congreso de la República de Guatemala, dicho decreto contiene reformas que surgen a partir de la Ley del Registro Nacional de las Personas de la República de Guatemala (RENAP), y en el artículo 13

señalado, se derogan las normativas que regulan la materia de la Ley del RENAP; en el caso del Código Municipal, se contemplaba lo relativo al Registro Civil y la extensión de cédulas de vecindad a cargo de la municipalidad, función que se le asignó al RENAP.

El siguiente conjunto de reformas del Código Municipal, Decreto 12-2002, tendría lugar en el año dos mil diez. Habían transcurrido aproximadamente ocho años desde la creación del actual Código Municipal, y durante ese lapso de tiempo, las circunstancias en las que fue creado, se modificaron, dando lugar a normas que se adecuaban a la realidad del presente y en consideración a las deficiencias notorias que presentaba en algunos aspectos. De tal cuenta, el Decreto número 22-2010, publicado el día 15 de junio del año dos mil ocho en el Diario Oficial, en vigencia ocho días después de su publicación, a través de 55 artículos, reforma al Código Municipal.

El Decreto 22-2010, en su primer considerando establece aspectos imprescindibles del municipio, que le dan razón a las reformas que incorpora al Código Municipal; indica que “el municipio es el ámbito de gobierno más cercano a la población y el núcleo en donde se encuentra la esencia del equilibrio de toda relación entre gobierno y ciudadanos...”, reconociendo el papel de la administración municipal dentro del Estado y los propósitos que cumple, a través de las funciones que le son asignadas, además, en dicho considerando reconoce que el municipio debe contar con “una estructura moderna que le permita dar respuesta a las crecientes demandas sociales y así lograr la paz...”, y tales reformas, permitirán modernizar la administración municipal, regulando aspectos que la encaminarán al logro de sus fines.

El segundo considerando, se genera a partir de la línea de la descentralización y autonomía del municipio, que permite el desarrollo integral del municipio, y a la vez, señala que la administración no solamente se basa en prestar servicios sino que además persigue otros ideales para el bien común de la población, y en ese sentido,

el sexto considerando, señala que las reformas a incorporarse adecuarán “el marco normativo de los municipios a las exigencias de una eficiente y transparente administración”.

Los considerandos tercero, cuarto y quinto, tienen como eje la asignación constitucional que le es otorgada a las municipalidades del país, para que esta sea transparente.

Dado lo anteriormente expuesto, las reformas concretamente se enfocan en el ordenamiento territorial, el territorio y la creación del municipio, como elementos propios de este y para su correcta administración; las oficinas técnicas que son parte de los órganos de la administración municipal, resaltando la creación de la Oficina Municipal de la Mujer, que por primera vez es incorporada; reconoce a las mancomunidades como instituciones de derecho público; re-estructura las competencias del municipio y la captación y uso de los ingresos municipales, así como el tema de los préstamos, la asignación constitucional de la que gozan las municipalidades y sus criterios de distribución; se ocupa de lo relativo al presupuesto municipal y la fiscalización del mismo; permite otorgar licencias de autorización municipal de urbanización y obliga a los municipios a contar con planes de ordenamiento territorial, desarrollo integral y planificación municipal; y regula lo relativo a los juzgados municipales.

La última reforma que tendría el Código Municipal, se realizó en el año dos mil doce, en virtud del Decreto número 14-2012 del Congreso de la República, el cual en su exposición de motivos, señala que las reformas que se introducirán al Código Municipal atienden especialmente al derecho de los municipios a “determinar las condiciones en las que se desarrollaran las actividades de construcción, modificación y demolición de obras públicas y privadas dentro de la circunscripción municipal” y a la importancia de que las municipalidades cuenten con la asistencia financiera del Instituto de Fomento Municipal para que obtengan los recursos económicos suficientes que les permitan cumplir con sus fines, que son la ejecución de obras y la

prestación de servicios. El Decreto 14-2012 cuenta con cuatro artículos y entró en vigencia ocho días después de su publicación.

Finalmente, el Código Municipal Decreto 12-2002 y sus reformas, cuenta con 178 artículos y se estructura con ocho títulos, los cuales se analizan a continuación.

### **2.1.2.1 Generalidades**

El primer título del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, se compone de los artículos 1 al 10, y su finalidad es dar las pautas que serán rectoras en el posterior desarrollo de las normas que contiene dicho Código y que fundamentan a la administración municipal. Los cuatro aspectos que resaltan dentro de los primeros diez artículos del Código Municipal son:

a) El objeto del Código. La palabra Código deriva del latín *codex* y es definido como “ley única que, con un plan, sistema y método, regula alguna rama del Derecho Positivo”<sup>48</sup>, en el presente caso, la rama a regular es la del Derecho Municipal; el Código Municipal es la ley que contiene las normas necesarias para regular la administración municipal y sus dos principales objetivos son, en virtud del artículo 1 del mismo: “desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales”, como base fundamental para el contenido de las normas que contendrá y que deben guardar relación con la Constitución Política de la República, y determinar “el contenido de las competencias que correspondan a los municipios” para que conozcan sus alcances y ámbitos de acción. Sobre los dos objetivos señalados, el Código Municipal fundamenta el quehacer de la administración municipal, la organización, funciones, competencias, facultades, derechos y obligaciones, que la encaminan al cumplimiento de sus fines propios, que en esencia se dirigen al bien común.

---

<sup>48</sup> Código, Diccionario Municipal de Guatemala, *Op. Cit.*, página 60.

b) El municipio. Adquiere gran relevancia que dentro de los primeros artículos del Código Municipal se establezcan las características más relevantes del municipio, pues en él, la administración municipal tendrá su campo de acción. El Código Municipal señala la naturaleza del municipio, su autonomía, las formas en las que podrá dividirse en el sentido de ordenamiento territorial, los principios que lo rigen, las competencias que ostenta, la forma cómo se contempla en el sistema jurídico y sus elementos. Dichos temas han sido abordados en el Capítulo I de esta investigación.

No obstante lo anterior, resulta pertinente ahondar en el concepto de autonomía. La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce la autonomía municipal en su artículo 253 y el Código Municipal indica en su artículo 4 que el municipio es una institución autónoma. Ahora bien, la autonomía en sí misma “consiste en la facultada que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado”<sup>49</sup> y en ese sentido, la administración municipal, como órgano del Estado, puede darse sus propias normas por mandato constitucional, con el único fin de realizar con éxito los fines que se le han encomendado. El principio de autonomía del municipio se manifiesta en cuatro aspectos: en la autonomía de gobierno o política, que le corresponde a un órgano específico, en el caso de Guatemala, al Concejo Municipal; la autonomía jurídica, ya que el Concejo Municipal tiene la facultad de emitir reglamentos y ordenanzas, entre otros tipos de normativas locales; la autonomía administrativa, debido a que la administración municipal cuenta con una organización interna que la estructura en dependencias, unidades, departamentos y oficinas administrativas que hacen posible su gestión y se ocupan de atender los servicios públicos y obras dentro del municipio; y la autonomía financiera, toda vez que la administración municipal cuenta con un patrimonio, del cual puede disponer.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Valencia Carmona, Salvador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, La autonomía: concepto y principio multidimensional, México, s/a, disponible en : <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>, fecha de consulta: 21-08-16.

<sup>50</sup> Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Valencia Carmona, Salvador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Gobierno local y municipal

Los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable, se encuentran contenidos en el artículo 5 del Código Municipal; dichos principios regirán los actos de la administración municipal y serán observados por el mero hecho de que esta sirve a los intereses públicos. De los principios rectores de la administración municipal, especialmente el de descentralización y desconcentración, le otorgan facultades a la misma.

La descentralización, en virtud del artículo 2 de la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala, es “el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades... y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de las políticas públicas municipales y locales, en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la administración pública...”

Este proceso permite que la administración municipal ostente un poder de tipo local, que aunado con la autonomía, le permite actuar y decidir sobre aspectos que son de su competencia, con un margen de discrecionalidad y con recursos económicos proporcionados en parte por el Gobierno Central, al ser las instancias de gobierno más cercanas a la población<sup>51</sup>; pero además, la población participa activamente en estos procesos junto con otros entes municipales, como lo son las Mancomunidades, las cuales, bajo la mira de procurar el desarrollo del municipio, pueden poseer y ejecutar competencias que le corresponden a las municipalidades.

Mientras la desconcentración, se define como “el traslado de funciones desde un nivel superior a otro inferior de la misma organización. Es un mecanismo para

---

latinoamericano, México, s/a, disponible en :

<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/27.pdf>, fecha de consulta: 21-08-2016.

<sup>51</sup> Política Nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo

acercar la prestación de los servicios a más ciudadanos y ciudadanas o en más territorios distintos de la sede territorial de la administración central”<sup>52</sup>, y hace posible que a la administración municipal se le asignen ciertas funciones del Gobierno Central, específicamente las relativas a la prestación de servicios y realización de obras, ya que al desconcentrarse se satisfacen mejor las necesidades locales.

Como parte de las funciones de la administración municipal, el Código Municipal en su artículo 6, establece que el municipio tendrá dos clases de competencias: propias, que son asignadas, en virtud de sus propios fines, por mandato constitucional propios; y atribuidas, que son las delegadas por el Gobierno Central a los municipios. La desconcentración, la descentralización y la autonomía municipal serán pilar para que las competencias sean asimiladas y adecuadas a la administración municipal.

c) El Concejo municipal y el gobierno municipal. El Código Municipal en su artículo 9 define al Concejo municipal y como se ha relacionado anteriormente, es a este a quien le compete el gobierno del municipio. Se ubica dentro de las generalidades como elemento propio del municipio y se desarrolla con más precisión en el Título III del mismo Código Municipal.

b) La asociación de municipalidades. El anterior Código Municipal, Decreto 58-88 del Congreso de la República, permitía la asociación de municipalidades sin embargo no regulaba con precisión la manera en la que esta se llevaría a cabo o las modalidades que podían adoptar. De tal cuenta, del Decreto 12-2002 y su reformas, se establece que “existen dos modalidades de asociacionismo municipal bien diferenciadas: las asociaciones de municipalidades, que en realidad son asociaciones de Alcaldes, y las Mancomunidades de Municipios, que son asociaciones de municipios, integradas por las corporaciones municipales, las cuales tienen un concepto más amplio y orientado hacia el desarrollo local, territorial”<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> *Loc. Cit.*

<sup>53</sup> Oddone, Nahuel y otros, *Op. Cit.*, página 49.

A manera general, la Asociación de Municipalidades se lleva a cabo cuando las municipalidades buscan defender intereses que les son comunes, y por otro lado, para cumplir con sus fines, para el efecto celebran acuerdos y convenios, y a través de ellos se establecen las metas que pretenden alcanzar, en virtud del artículo 10 del Código Municipal, el cual también señala que los intereses que le atañen a esta clase de Asociaciones se dirigen a formular, dar seguimiento, evaluar y ejecutar planes, proyectos y programas relativos a obras y servicios que se prestan dentro del municipio.

Las Asociaciones de Municipalidades poseen personalidad jurídica propia, si bien es cierto se forman con la unión de diversas municipalidades, las Asociaciones son una persona de derecho diferente a sus integrantes y defiende intereses propios y específicos. Las municipalidades que integran esta clase de Asociaciones se encuentran representadas por el alcalde o por quien lo sustituya de ser el caso, por ello se indica que son en el fondo una asociación de alcaldes, pero siempre orientadas al bienestar del municipio, no de estos últimos. Un ejemplo de ellas es la Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala, ANAM, que busca principalmente el fortalecimiento municipal.

Por su parte las mancomunidades de municipios se encuentran ubicadas dentro del Título III del Código Municipal y son una figura jurídica nueva, introducida en el actual Código Municipal.

#### **2.1.2.2 Población y territorio**

El segundo Título del Código Municipal, inicia en el artículo 11 y finaliza en el artículo 32. Se desarrolla a través de tres Capítulos, que regulan lo siguiente:

- a) La población del municipio. La población se trató al abordar los elementos del municipio dentro del Capítulo I de esta investigación. Este Capítulo se enfoca en establecer cómo estará conformada la población del municipio y a quiénes se les considerará vecinos, una diferencia de estos con los transeúntes son los derechos y obligaciones, que son propios de los vecinos y extranjeros

domiciliados mayores de edad, en virtud del artículo 17 del Código Municipal, sin embargo los derechos y deberes políticos únicamente los poseen los guatemaltecos de origen.

Se ha indicado que el actual Código Municipal se preocupó por la participación ciudadana, y para coadyuvar con tal fin, permite a los vecinos organizarse en asociaciones comunitarias, con el reconocimiento e inclusión de las formas propias y tradicionales de las comunidades. Dichas asociaciones de vecinos se constituyen, según el artículo 19 del indicado cuerpo normativo, por medio de escritura pública, en la cual debe establecerse principalmente quiénes la integran y cuál es su fin, y contendrá los requisitos regulados en dicho artículo y los que señala el artículo 29 del Código de Notariado. Las comunidades de los pueblos indígenas también gozan de reconocimiento y cuentan con personalidad jurídica, y por el carácter de su naturaleza se respeta su organización, administración y autoridades tradicionales, según sus propias formas de auto determinación, en virtud del artículo 20 del mencionado Código Municipal.

b) El territorio del municipio. Analizado previamente en el Capítulo I de esta investigación. Como segundo elemento del municipio, de importancia significativa para la existencia del mismo, el territorio se regula el Capítulo II del Título II del Código Municipal, el cual contempla lo relativo a la división territorial; establece los requisitos y condiciones para elevar de categoría a una aldea o caserío, con base a ciertas condiciones y servicios que dentro del territorio que los conforma, deban existir, tal como un número determinado de población, en el caso de la aldea de 5000 a 9999 habitantes y en el caso del caserío de 2000 a 4999 habitantes, el índice de alfabetismo, construcciones, obras y servicios que dentro de dichos se prestan; contempla las formas de ordenamiento territorial municipal local; y establece las soluciones para los conflictos de límites.

Al respeto de los conflictos de límites, en virtud de los artículos 24 y 25 del Código Municipal, estos pueden ser entre distritos municipales y jurisdiccionales entre comunidades. En el primer caso, el conflicto sucede entre dos o más municipios

que no logran establecer con claridad hasta dónde se ubican sus límites territoriales, y en el segundo caso, el conflicto se da entre dos o más comunidades de un mismo municipio que de igual manera, no establecen con precisión dónde empieza y dónde termina su jurisdicción.

- c) Procedimientos para la creación y modificación de municipios. Se regulan en el Capítulo III y en ambos casos, se requiere de la solicitud firmada o signada con la impresión digital de por lo menos el diez por ciento de los vecinos en ejercicio de sus derechos que residan en el lugar donde se pretende su creación. Para el efecto, el municipio a modificarse o crearse, debe cumplir con los requisitos que establecen los artículos 27 y 28 respectivamente del Código Municipal.

La solicitud es presentada a la gobernación del departamento jurisdiccional o la de aquel en el que este la mayor parte del territorio a modificar. En el trámite de la solicitud, se les concede audiencia a los representantes de los vecinos y autoridades locales de las comunidades, a los Concejos Municipales de la municipalidad o municipalidades afectadas o interesadas en la gestión, y a la gobernación o gobernaciones departamentales que pudieran resultar perjudicadas, lo cual es imprescindible, toda vez que sus intereses pueden verse seriamente lesionados o estos pueden poseer conocimiento de hechos que no hacen viable la modificación o creación del municipio.

Realizada la investigación y comprobados los hechos y circunstancias que constan en la solicitud, en un plazo que no exceda de 90 días, el gobernador departamental, con su opinión, eleva las actuaciones al Ministerio de Gobernación, que en un plazo de seis meses, verifica el expediente y lo eleva en un plazo de noventa días al Presidente de la República, quien si así lo considera, en un plazo de treinta días presenta a consideración del Congreso de la República la iniciativa de ley correspondiente.

El Congreso de la República, si lo estima pertinente y necesario puede someter a consulta de las poblaciones afectadas, cualquier asunto sobre dividir o modificar su circunscripción, ya que una vez agotado el trámite, decreta la ley donde se modifica o crea el municipio correspondiente, por lo que la consulta es un mecanismo para democratizar el proceso y no cometer actos lesivos a los intereses generales.

Se observa que el proceso para la modificación o creación de un municipio no suele ser inmediato, incluso el trámite puede tardar algunos años, y ejemplo de ello es el caso del municipio de El Chal, el cual pertenecía al territorio del municipio de Dolores del Departamento de Petén. El trámite para la creación de este municipio inició en el año 2004, aplicándose las disposiciones del actual Código Municipal, Decreto 12-2002 más no de sus reformas, específicamente las contenidas en el Decreto 22-2010, no obstante esto no supuso impedimento para continuar con el proceso de creación del municipio, si sobresale el hecho de que debió transcurrir aproximadamente una década para que finalmente fuera creado en el año 2014.

La situación anterior, también resulta coherente toda vez que en un primer lugar, se deben cumplir con los requisitos que la ley establece para que sea viable iniciar el trámite; en un segundo lugar, intervienen diversos órganos e instituciones del Estado, que a través de informes y dictámenes establecen si se cumplen con los requisitos y si es posible y real la necesidad de modificar o crear un nuevo municipio; y en un tercer lugar, en un número considerable de ocasiones, los trámites burocráticos o el exceso de trabajo en dependencias del Estado retrasan los procesos, por lo que debe procurarse la celeridad pero sin descuidar la legalidad de los asuntos que son sometidos a su conocimiento, que en el presente caso, permite el desarrollo de las poblaciones o contrariamente, perjudica a otras comunidades.

### **2.1.2.3 Gobierno y administración del municipio**

El Título III del Código Municipal se desarrolla en cuatro Capítulos, contenidos del artículo 33 al 59. Con el epígrafe de Gobierno y administración del municipio, se regulan dos ejes que le permiten al municipio cumplir con sus fines, pues justamente,

a través del gobierno y la administración del municipio, se concretizan las acciones que se dirigen al desarrollo integral de los mismos, por medio de obras y prestación de servicios que se encuentran a cargo de la administración municipal. En las disposiciones de este Título, por otro lado, se fundamenta la existencia de la autoridad, como representante de la población, y sus actuaciones, dándole vida jurídica al Concejo Municipal, Mancomunidades y Alcaldías indígenas y comunitarias o auxiliares, y dentro de ellos, son relevantes los siguientes aspectos:

a) Gobierno del Municipio. Se ha reiterado en la presente investigación que el Concejo Municipal ostenta el gobierno del municipio y que dentro de los elementos del municipio, le corresponde el de la autoridad en representación de los habitantes de la circunscripción municipal, quienes por medio de sufragio eligen a los miembros que lo conformarán. Aunado a ello, al Concejo Municipal le corresponde, entre otras funciones: velar por la integridad del patrimonio del municipio, que bien administrado permite cumplir con los fines para los que se ha destinado; y garantizar los intereses del municipio con base a los valores, cultura y necesidades de los vecinos, pues no se puede desarraigar el sentido de pertenencia propio de los habitantes del municipio al que representan, ni desestimar las necesidades que estos demandan sean satisfechas.

El gobierno municipal dentro de la administración municipal desempeña un papel protagónico, toda vez que representa la cara visible del municipio, es el encargado de obtener resultados, dicho en otras palabras, de lograr el desarrollo integral y el bien común del municipio, a través de una correcta administración que permita satisfacer necesidades, ejecutar obras, prestar servicios y optimizar los recursos humanos y económicos de los que dispone, con base a la autonomía política, administrativa, jurídica y financiera que posee; con tal razón, los miembros que integran el Concejo Municipal, deben poseer un conocimiento básico hasta profundo sobre la función que cumplen en el ejercicio de sus deberes y por otro lado, conocer, respetar y cumplir con las atribuciones que la ley les asigna, según el cargo que

ostentan, teniendo como premisa que las acciones que realizan son para bien de los habitantes del municipio que los ha electo.

Del gobierno municipal, también llamado local, se ha indicado que se estructura “de acuerdo a dos órganos: la Corporación o Concejo Municipal, órgano colegiado, deliberativo y con funciones de asesoría por una parte, y la alcaldía o alcalde, órgano de ejecución, representante de la municipalidad, responsable de su planta administrativa y de su conducción y gestión, por la otra”.<sup>54</sup> En Guatemala, opera de la manera indicada, con la salvedad de que el Concejo Municipal se integra tanto por el alcalde, como de los síndicos y concejales, pero con funciones bien delimitadas. El número de síndicos y concejales en cada administración municipal será diferente, ya que estos son proporcionales al número de habitantes de cada municipio según la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus reformas.

El Primer Capítulo del Tercer Título del Código Municipal, dedica sus artículos a regular las atribuciones del Concejo Municipal. El artículo 35 de dicho cuerpo normativo enumera las atribuciones de este órgano, y establece su función deliberativa y de decisión en los asuntos propios del municipio, el cual, para su correcto funcionamiento, cuenta con la potestad de emitir reglamentos y ordenanzas, que organizarán a la administración municipal según convenga a los intereses del municipio, y a la vez resoluciones y acuerdos municipales, en virtud de los artículos 34 y 42 del Código Municipal, que en conjunto constituyen disposiciones normativas que se da la misma administración municipal para el cumplimiento de sus fines, situación que es coherente por la autonomía municipal reconocida constitucionalmente.

El Concejo Municipal al ser un órgano deliberativo y de decisión, debe reunirse constantemente para celebrar sesiones, en donde se tratarán cuestiones relativas a

---

<sup>54</sup> Mendía Reyes, Susana Elizabeth, Inconstitucionalidad de la contribución por mejoras reguladas en el Código Municipal, Guatemala, 2011, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, página 24.

la administración del municipio. El artículo 38 establece que estas sesiones serán ordinarias, realizadas por lo menos una vez a la semana por convocatoria del alcalde; y extraordinarias, realizadas las veces que sean necesarias y por solicitud de cualquiera de los miembros del Concejo Municipal; a dichas sesiones deben asistir obligatoriamente los miembros del Concejo, con voz y voto sobre los temas que se discutan, bajo pena de sanción en caso de inasistencia y de las sesiones se levantará acta detallada por el secretario municipal, según los artículos 39 y 41 del Código Municipal; sobre esto, cabe indicar que por cada sesión realizada, los miembros del Concejo devengarán dietas y en diversas administraciones municipales, el monto de las mismas llega a ser elevado, por lo que los miembros del Concejo Municipal deben ser coherentes para fijar la cantidad a recibir en concepto de dietas por sesión, especialmente si el municipio no cuenta con los recursos suficientes que le permitan, incluso, atender las necesidades de la población, y también dichas sesiones deben aprovecharse en beneficio del municipio, atendiendo a la agenda que contenga los asuntos a tratar y que para el efecto establezcan.

La regla general sobre las sesiones es que estas sean públicas, lo cual es un punto muy favorable para la participación ciudadana, toda vez que los vecinos asisten con voz, informándose así de las decisiones que el Concejo Municipal toma y que en algún momento pueden afectar sus intereses, no obstante, en la práctica se ha constatado que dichas sesiones no se efectúan de forma pública o que las instalaciones donde se desarrollan no son las adecuadas para albergar a un número determinado de personas, e incluso el Concejo Municipal establece que estas serán privadas<sup>55</sup>, circunstancia que sí es permitida por la ley pero bajo ciertos parámetros, pues se debe promover la cultura de participación e inclusión ciudadana eficaz.

Otro aspecto sobre el Concejo, es que este debe organizar las comisiones que considere necesarias, para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá durante todo el año, el mismo Código Municipal en su artículo 36 establece las comisiones de carácter obligatorio que se deben organizar, y cuando estas cumplan

---

<sup>55</sup> Linares, Luis, "Reformas al Código Municipal", *Op. Cit.*, página 34.

su cometido, presentarán al Concejo Municipal, por medio de su presidente, la información sobre los asuntos que se le han encomendado, en virtud del artículo 37 del Código Municipal.

Los últimos artículos de este Capítulo del Código Municipal, establecen los requisitos para optar al cargo de alcalde, síndico o concejal y las prohibiciones para ejercer dichos cargos, así como las causas para no aceptar o renunciar a cargos municipales y finalmente aborda el derecho de antejuicio, que gozará únicamente el alcalde municipal, en virtud de la Ley de Antejuicio, Decreto 85-2002 del Congreso de la República, la cual establece quién será la autoridad competente para conocer del mismo y el procedimiento para su tramitación.

b) Mancomunidades de municipios. Se ha mencionado que el Código Municipal introdujo la figura de las mancomunidades como una modalidad de asociación municipal y la reguló a la vez, como entidad de derecho público que posee una personalidad jurídica diferente a la de los municipios que la conforman, por lo que tienen derechos y obligaciones propias; aunado a ello, las mancomunidades constituyen una entidad local territorial, característica que las distingue de las asociaciones de municipalidades, pues estas últimas no lo son, y que dependiendo de “las necesidades del municipio, puede servir a los intereses públicos que le sean encomendados, tal y como lo establece el Artículo 5 del Código Municipal”<sup>56</sup>.

Los fines por los cuales se forma una mancomunidad son, en virtud del artículo 51 del Código Municipal, la formulación de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos dirigidos a ejecutar obras y prestar servicios, pero además, cumplir, por su carácter de entidad local territorial, competencias que se descentralizan a los municipios. En tal sentido, “las mancomunidades están dedicadas más al desarrollo local, constituyen... un espacio intermedio entre el Estado y el municipio para la descentralización de competencias de la administración

---

<sup>56</sup> Hernández Gálvez, Henry Ostilio, Análisis jurídico de las mancomunidades en el Código Municipal, Guatemala, 2007, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, página 46.

pública”<sup>57</sup>. Respecto a cumplir con competencias que le sean descentralizadas a los municipios, el artículo 68 del Código Municipal, enumera las competencias propias que debe cumplir el municipio, dos o más municipios, y/o una mancomunidad de municipios, dando la pauta para que estas últimas se involucren activamente en la satisfacción de las necesidades de los municipios que la conforman, realizando las gestiones que tiene permitidas como asociación.

Los municipios que consideren pertinente unir esfuerzos para cumplir una o varias finalidades, pueden considerar optar por esta modalidad de asociación, con la salvedad de que pueden pertenecer incluso a varias mancomunidades siempre y cuando estén dispuestos a cumplir con los objetivos para los cuales se asocian. “El único órgano municipal autorizado para conformar una mancomunidad es el Concejo Municipal”<sup>58</sup>, que por medio de un acta, levantada en la sesión correspondiente para el efecto, debe manifestar la voluntad del municipio de ser parte de la mancomunidad a formarse y celebrar un acuerdo, con el Concejo o Concejos Municipales de los municipios que serán parte de ella. Por otro lado, deben elaborarse los estatutos de la mancomunidad, con los requisitos que exige el artículo 51 del Código Municipal, los cuales serán aprobados por medio de acuerdo municipal emitido por el Concejo Municipal de cada municipio.

Para su correcto funcionamiento, los órganos de gobierno de las mancomunidades, de conformidad con el artículo 49 del Código Municipal serán: “a) La Asamblea general, integrada por alcaldes, concejales y/o síndicos que determine cada Concejo Municipal... b) la Junta Directiva, electa por la Asamblea General y que actuará conforme a las disposiciones de esta última”, además contarán con “su propia estructura administrativa y al menos con un Gerente”. El hecho de que la mancomunidad cuente con una forma de organización propia, a través de los órganos y la estructura administrativa señalada, hace palpable que esta institución opera para perseguir fines específicos a favor de los municipios que la integran y por

---

<sup>57</sup> Oddone, Nahuel y otros, *Op. Cit.*, página 51.

<sup>58</sup> *Ibíd.* Página 7.

lo tanto debe ser sostenible, traer beneficios reales a los municipios que la conforman, pues cuentan con la autonomía necesaria para gestionar y actuar bajo los parámetros que la ley y en todo caso, sus estatutos, establecen.

c) De los alcaldes, síndicos y concejales. Constituye el Capítulo III del Título III, de los artículos 52 al 54 del Código Municipal, establece las atribuciones, deberes y obligaciones de los alcaldes, síndicos y concejales, fundamentando su actuar dentro de la administración municipal, como miembros del Concejo Municipal.

Cabe resaltar, que la municipalidad y el municipio estarán representados por el alcalde, quien será a la vez su personero legal, no obstante, la representación judicial la ostentará el síndico. El alcalde también será “jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal, miembro del Consejo Departamental de Desarrollo que le corresponda y presidente del Consejo Municipal de Desarrollo”, en virtud del artículo 52 del Código Municipal, mientras que los síndicos y los concejales serán los miembros del órgano de deliberación y decisión del gobierno municipal, según el artículo 54 del mismo cuerpo normativo.

Una diferencia entre síndico y concejal, según el “Diccionario Municipal de Guatemala” “es que los concejales sustituyen en su orden, en caso de ausencia temporal o definitiva, al alcalde municipal. Cuando lo sustituyen en forma temporal tienen derecho a devengar una remuneración igual al sueldo del alcalde. Así también, durante el período que un concejal sustituye al alcalde, tiene derecho de antejuicio (Artículos 48 y 54 del Código Municipal).”<sup>59</sup> Además de ello, se ha indicado que el síndico es el representante judicial del municipio y de la municipalidad, lo cual es coherente con el origen de la palabra síndico, que deriva “del latín *syndicus*, que proviene del griego *syndicos*, que significa con justicia”<sup>60</sup> por lo que representa los intereses del municipio y de la municipalidad ante los órganos competentes, especialmente ante los tribunales y juzgados, y para el efecto, el Código Municipal en

---

<sup>59</sup> Concejal, Diccionario Municipal de Guatemala, *Op. Cit.*, página 66.

<sup>60</sup> Síndico, Diccionario Municipal de Guatemala, *Op. Cit.*, página 277.

el artículo 54, literal e) indica que deberá contar con un mandato judicial que será autorizado por el Concejo Municipal para el ejercicio de facultades especiales, de conformidad con la ley, específicamente la Ley del Organismo Judicial.

d) Alcaldías indígenas, alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares. El Código Municipal en cumplimiento del compromiso adquirido por los Acuerdos de Paz, según lo expuesto previamente, buscó ser incluyente y con más fuerza jurídica, reconocer, respetar y promover las formas de organización propias de Guatemala, bajo un modelo que viabilizara la unidad nacional, en esencia multiétnica, pluricultural y multilingüe.

En el Capítulo IV del Título III del Código Municipal se fundamenta la existencia jurídica de las alcaldías indígenas y de las alcaldías comunitarias o auxiliares, gozando de un reconocimiento pleno de sus principios, valores, procedimientos y tradiciones que motivan a las comunidades para darles forma y razón de ser, asimismo, dicho Capítulo contempla las atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar, en el artículo 58, que se dirigen a coadyuvar a la administración municipal en la identificación y satisfacción de los intereses y necesidades propias de la comunidad.

Las alcaldías indígenas difieren de las alcaldías comunitarias o auxiliares, es decir, responden a instituciones distintas, las primeras se encuentran reguladas en el artículo 55 del Código Municipal y las segundas, del artículo 56 al 59 del mismo cuerpo normativo. No se regulan tan ampliamente como la alcaldía general conformada por el Concejo Municipal, que por otra parte, se debe a la forma propia de funcionamiento que tienen y que la ley respeta.

En tal orden de ideas, “las alcaldías indígenas no dependen de la alcaldía municipal, aunque en ocasiones trabajan en forma conjunta. Las alcaldías indígenas tienen funciones específicas, entre ellas la administración de justicia... brindan acompañamiento en procesos por comisión de delitos, tienen todo el control de

desarrollo comunitario, así como la labor de conseguir proyectos en beneficio de sus comunidades”<sup>61</sup> y las alcaldías comunitarias o auxiliares son “la entidad representativa de la comunidad ante el gobierno municipal y el principal vínculo de relación entre la comunidad y la municipalidad”.<sup>62</sup> Como se observa, ambas alcaldías auxilian al gobierno municipal, dirigen sus actividades al desarrollo del municipio y mantienen un contacto aún más cercano con la comunidad; y en cuanto al poder, no pretenden adjudicarse facultades que no les corresponden, ni imponer su voluntad arbitrariamente, sino que su propósito es trabajar en coordinación y atender ciertas funciones bien delimitadas que tienen atribuidas y que al final, benefician a la gestión del municipio.

Ambas figuras pueden subsistir conjuntamente dentro de un municipio, o subsistir una u otra, como puede constatarse tienen una relación directa con la población, que nace del sentido de pertenencia de la comunidad con base a principios, procedimientos, valores, tradiciones y derecho consuetudinario propio, y que permite la inclusión de la población históricamente excluida de los procesos políticos del gobierno, por lo que pese a la, hasta cierto punto, escasa regulación de las mismas, abre brecha para que su reconocimiento legal sea una realidad que debe irse adecuando progresivamente a las demandas de la población.

#### **2.1.2.4 Información y participación ciudadana**

El Título IV, de los artículos 60 al 66 del Código Municipal, se dirige a regular dos aspectos: la información como derecho de los ciudadanos y la participación de los mismos en asuntos de la administración municipal. Dichos aspectos no pueden desarraigarse dentro de la administración municipal, pues finalmente esta lo que busca es satisfacer las necesidades de la población de su jurisdicción y dicha población tiene que formar parte activa en la vida del municipio, ser parte del proceso

---

<sup>61</sup> Sitio web de la Procuraduría General de la Nación de Guatemala, El papel de las alcaldías indígenas, Guatemala, 2014, disponible en: <http://www.pdh.org.gt/noticias/noticias-destacadas/item/4624-el-papel-de-las-alcald%C3%ADas-ind%C3%ADgenas.html>, fecha de consulta: 28-08-16.

<sup>62</sup> Alcaldía comunitaria o auxiliar, Diccionario Municipal de Guatemala, *Op. Cit.*, página 277.

de desarrollo integral, conocer la información que puede afectarla o que trae consigo un beneficio para el municipio.

Por un lado, el ciudadano tiene derecho a que se le facilite la información del Concejo Municipal sobre sus actividades a través de copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los Concejos Municipales, sus antecedentes y la consulta de archivos y registros financieros y contables, en el margen del artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que se refiere a la publicidad de los actos de la administración, los cuales son de carácter público, con excepción de aquellos que aborden “asuntos militares o diplomáticos, de seguridad nacional, o de datos suministrados bajo particulares bajo garantía de confidencia.” El derecho a acceder a la información de la administración municipal por parte de la ciudadanía, encuentra a su vez fundamento en la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala que garantiza dicho derecho, y que la administración municipal debe respetar, velando por poner a disposición de la población, bien sea por medios físicos o electrónicos, toda aquella información que le sea requerida y/o de relevancia dentro del municipio, como los acuerdos y ordenanzas municipales.

Por el otro lado, el ciudadano debe participar en las decisiones de la administración municipal, aún más, cuando los asuntos a decidir puedan en algún grado, ser contrarios a sus intereses. De tal cuenta, el Código Municipal ha establecido el mecanismo de consulta a los vecinos, cuando la trascendencia de un asunto requiera la opinión de los vecinos.

Las consultas de vecinos, tendrán lugar, de conformidad con los artículos 64 y 65 del Código Municipal: a) cuando el 10% de los vecinos empadronados del municipio, soliciten al Concejo Municipal la celebración de las consultas que versen sobre asuntos que por ser de carácter general afectan a todos en el municipio; y b) cuando las comunidades o autoridades indígenas del municipio, soliciten al Concejo Municipal la celebración de las consultas por asuntos que afectan directamente los

derechos e intereses de estas; mientras tanto, las modalidades para llevar a cabo las consultas, se encuentran contempladas en el artículo 66 del mismo cuerpo legal, y los resultados de dichas consultas podrán ser vinculantes. vinculantes.

No obstante lo anterior, se ha determinado que “en el código se incurrió en el grave error de no limitar la celebración de las consultas a los temas o asuntos que son competencia del gobierno municipal”<sup>63</sup>, por lo que el Concejo Municipal, al someter a consulta un determinado asunto, debe tener la precaución de que el mismo se encuentre dentro de las competencias que por ley le corresponde a las municipalidades, sin excederse en atribuciones que no le han sido delegadas y/o a ámbitos que no le son propios, toda vez que corresponden a otra institución u órgano del Estado, ya que de ser este el caso, los resultados de la consulta no serán vinculantes, provocando posteriormente conflictos que pueden afectar aún más a la comunidad del municipio.

Aunado a lo señalado, otro error en el que incurre el Código Municipal es en lo relativo a los resultados vinculantes, producto de las consultas a vecinos, ya que por una parte el Artículo 64 de dicho cuerpo normativo, establece que serán vinculantes si participa en la consulta al menos el 20% de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente, y por otra parte el Artículo 66, indica que serán vinculantes si participan en la consulta al menos el 50% de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado<sup>64</sup>, por lo que, en tanto no se modifiquen, debe considerarse el criterio que beneficie a la mayoría de la población.

### **2.1.2.5 Administración municipal**

El Título V del Código Municipal, de los artículos 67 al 98, en cinco Capítulos, regula lo relativo a la administración municipal.

---

<sup>63</sup> Linares, Luis, “Reformas al Código Municipal”, *Op. Cit.*, página 35.

<sup>64</sup> *Ibid.* Página 37.

La administración municipal, encuentra especialmente en dichos artículos un fundamento legal que la organiza, dotándola de competencias y atribuciones para que pueda planear, desarrollar, ejecutar y controlar sus funciones y actividades y que, por otra parte, se dirigen a satisfacer las necesidades de la población para lograr el bien común.

Puede establecerse que el Título V del Código Municipal, es la médula que hace posible la administración municipal, el que le señala el camino para cumplir con sus fines y el que establece quienes coadyuvarán en esta tarea al Concejo Municipal, siendo un asidero indispensable para su actuación, sin excluir claro está, el resto de normas legales que contiene tanto el Código Municipal como la demás legislación y que en última instancia, darán respaldo a la administración municipal y regularán otras materias que por motivos técnicos no son contenido de dicho Título.

Los aspectos importantes de señalar sobre este Título son:

a) Competencias municipales. La competencia, en un amplio sentido, se entiende como la “atribución, potestad, incumbencia... capacidad para conocer una autoridad sobre una materia o asunto, derecho para actuar”<sup>65</sup>, por lo tanto, las competencias municipales, que regula el Código Municipal, representan el derecho para actuar de la administración municipal sobre un ámbito determinado por la misma ley; son las atribuciones y/o potestades que la ley reconoce le pertenecen a la administración municipal; asimismo, dichas competencias, al encontrarse establecidas como atribuciones de la administración municipal, le son propias, es decir que ningún otro ente, órgano o institución del Estado tendrá la capacidad para realizar dichas competencias, pues por mandato legal no les corresponde.

Dado lo anterior, “de acuerdo con un principio fundamental del Derecho, una entidad pública solamente puede realizar aquellas actividades que la ley le permite”<sup>66</sup> y es que resulta imprescindible que la administración municipal encuentre en la ley, el

---

<sup>65</sup> Competencia, Diccionario de Derecho Usual, *Op. Cit.*, páginas 434 y 435.

<sup>66</sup> Linares, Luis, “Reformas al Código Municipal”, *Op. Cit.*, página 39.

conjunto de atribuciones bien definidas que le competen, ya que por un lado puede conocer con exactitud hasta dónde se extienden sus facultades y funciones, y por el otro, no ostenta una carga que no le es propia, una atribución que es exclusiva del Gobierno Central, por ejemplo. No obstante, implica un sometimiento a la ley, y en tal sentido, la administración municipal no debe extralimitarse, no debe atribuirse funciones que la ley no le ha dado ni incumplir las que por mandato legal le corresponden.

El Código Municipal regula en el artículo 67 que el municipio, para gestionar sus intereses y llevar a cabo sus competencias, “puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”.

De partida, dicho artículo, señala los fines del quehacer municipal: mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio; bajo tales premisas girarán las actividades de la administración municipal, bajo esa mira se le asignan competencias y atribuciones que conllevan a la realización de su finalidad, del bien común, por lo que la administración municipal en el desarrollo de sus funciones no debe perder el objetivo para el cual se ha instituido, que es el de servir a la población y garantizarles el bien común, ya que con ello el desarrollo integral de la misma deja de ser una mera aspiración legal para convertirse en una realidad.

Por otro lado, las principales funciones de la administración municipal, para cumplir con sus fines, serán: gestionar los intereses del municipio, cumplir con sus competencias y especialmente, prestar servicios y ejecutar obras, pues a través de estos últimos los intereses del municipio se satisfacen y las competencias del municipio son desarrolladas y ejecutadas. Además, el artículo 67 deja un margen de discrecionalidad para que la administración municipal desempeñe sus funciones y cumpla sus fines, la dota hasta cierto punto de flexibilidad, lo cual es positivo en

administraciones municipales con voluntad política para transformar y guiar al municipio a un nivel adecuado de progreso y calidad de vida.

Los artículos 68 y 70 del Código Municipal enumeran las competencias propias y delegadas del municipio, a partir de ellas, la administración municipal puede formarse la concepción de cuáles serán sus atribuciones, qué es lo que realizarán dentro del municipio; mientras que el artículo 72 del mismo cuerpo legal, fundamenta la prestación de servicios públicos por parte de la misma y cuando lo considere pertinente, podrá concesionarlos a personas individuales o jurídicas en virtud de los artículos 74 al 77 del Código Municipal.

b) Policía Municipal. El Capítulo II del Título V del Código Municipal, faculta al municipio para contar con un cuerpo de Policía Municipal, que estará bajo las órdenes del alcalde y se creará cuando así se estimase conveniente.

En Guatemala, pocos han sido los municipios que han decidido crear un cuerpo de Policía Municipal, pues pese a la colaboración que presta dentro de la jurisdicción del municipio, implica una responsabilidad y un rubro más a contemplar dentro de las erogaciones de la administración municipal, por lo que el municipio debe tener presente sus necesidades y los recursos con los que cuenta para tomar la decisión de crear un cuerpo de Policía Municipal, que más allá de significar un apoyo podría implicar una carga más.

Aunado a lo anterior, la Policía Municipal no ostenta precisamente las funciones de la Policía Nacional Civil, trabaja en coordinación con ella pero no existe vínculo entre una y otra institución. La Policía Municipal tiene como principal función, en virtud del artículo 79 del Código Municipal la de “observar las leyes de la República y velar por el cumplimiento de los acuerdos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones emitidas por el Concejo Municipal y el alcalde”, por otro lado, en el ejercicio de sus funciones debe respetar “los criterios básicos de las costumbres y tradiciones propias de las comunidades del municipio”, punto de especial atención, toda vez que busca servir al

mismo municipio que lo ha creado por las necesidades que son propias de su jurisdicción.

El reglamento del cuerpo de Policía Municipal de la ciudad de Quetzaltenango, entre otras funciones, regula que le corresponde: “a) velar por la ejecución y estricto cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones municipales; b) auxiliar a la Policía Nacional, cuando... sea requerida...; y c) cumplir todas las órdenes emanadas del alcalde municipal para el buen gobierno del municipio”.

Lo anterior permite formarse un panorama para comprender el ámbito de acción de la Policía Municipal, y es que sus competencias están ligadas a auxiliar a la administración municipal y en dado caso prestar ayuda a los particulares o autoridades que lo soliciten, con el fin de “impedir la comisión de faltas contra los reglamentos municipales... de ornatos, higiene...” tal como lo regula el reglamento anteriormente señalado, para la real existencia del orden, seguridad y la paz dentro del municipio, que como puede constatarse, no implica que se adjudique funciones de la Policía Nacional Civil sino que colabora con ella, por ello también, la importancia de coordinar con otras instituciones u órganos del Estado al momento de crear un cuerpo de Policía Municipal dentro del municipio.

Cabe resaltar que la administración municipal, según sus necesidades, puede crear a su vez un cuerpo de Policía Municipal de Tránsito, cuyas funciones podrán ser las de: “supervisar y regular el tránsito...; montaje de operativos varios (alcoholímetros, carreras clandestinas, transporte pesado, etc.); operativos de control de buses y taxis; apoyo a eventos socioculturales, recreativos y deportivos; ejecución de planes operativos y órdenes de servicio; apoyo a infraestructura, señalización y cambios de vía; prevención de accidentes y orientación a los conductores en los cambios efectuados por la comuna”<sup>67</sup>, de igual manera la creación de este cuerpo policial

---

<sup>67</sup> Municipalidad de Guatemala, Municipalidad de Guatemala, Policía Municipal de Tránsito, Guatemala, s/a, disponible en <http://mu.muniguate.com/index.php/component/content/article/1-emetra/15-pmt>, fecha de consulta: 01-09-2016.

debe atender a las necesidades y recursos del municipio, pues es lógico que si este no cuenta con un tránsito excesivo y desordenado o que demande un cuerpo de Policía Municipal de Tránsito, su creación resultará impertinente, implicando un gasto innecesario para el municipio.

c) Régimen Laboral. El Capítulo III del Título V del Código Municipal, del artículo 80 al 82, regulan lo relativo al régimen laboral de la administración municipal, que abarca tanto a funcionarios como a empleados municipales, y establece que el nombramiento o remoción de funcionarios, tales como el secretario, el Director de la Administración Financiera Integrada Municipal, por sus siglas AFIM y el auditor, se realizará solamente por acuerdo del Concejo Municipal y regula las prohibiciones que inviabilizan ejercer un cargo municipal.

El régimen laboral de la administración, se fundamentará y regirá, en virtud del artículo 80 del Código Municipal, en “la Ley de Servicio Municipal, los reglamentos que sobre la materia emita el Concejo Municipal, y los pactos y convenios colectivos que suscriban de conformidad con la Ley”, que fungirán como disposiciones que darán vida a las relaciones laborales entre la administración municipal y sus respectivos funcionarios y empleados.

d) Funcionarios Municipales. Bajo tal epígrafe el Código Municipal, contempla el Capítulo IV de su Título V, abarcando los artículos del 83 al 94 Ter. El fin de dicho capítulo resulta imprescindible para separar las atribuciones y facultades de funcionarios y empleados municipales, pero a la vez, regular lo relativo a la carrera administrativa municipal y la capacitación constante, tanto para funcionarios como para empleados municipales.

De tal cuenta, los funcionarios municipales, según los artículos 83, 88 y 90 del Código Municipal son, entre otros: el Secretario Municipal, estableciéndose sus atribuciones en el artículo 84 del mismo cuerpo legal; el Auditor Interno de la municipalidad; y el Juez de Asuntos Municipales, y específicamente el artículo 90,

deja un margen de discrecionalidad para que la administración municipal cuente con otros funcionarios que “coadyuven al eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas de las municipalidades”.

Los empleados municipales son contemplados en el artículo 92 del Código Municipal, señalando que sus derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades las determinará “la Ley de Servicio Municipal, los reglamentos que sobre la materia emita el Concejo Municipal, y los pactos y convenios colectivos que suscriban de conformidad con la Ley”.

Ahora bien, es conveniente diferenciar a los funcionarios y empleados municipales, pues como se observa, no ostentan las mismas funciones e incluso, difiere el grado de jerarquía entre los primeros y los segundos.

Los funcionarios, son aquellos que “... ponen en ejercicio el poder público... ejercen funciones directivas (el caso de los síndicos o concejales) o ejecutivas (alcaldes)”<sup>68</sup>, mientras que los empleados “son los trabajadores que cumplen funciones administrativas u operativas”<sup>69</sup>. Por lo tanto, los empleados municipales coadyuvan a los funcionarios municipales, en tareas de carácter administrativo u operativo, en tanto los funcionarios públicos coordinan la administración municipal y la ponen en funcionamiento y generalmente tienen mayor rango jerárquico dentro de la estructura orgánica municipal.

Resulta, por otro lado, imprescindible que dentro de toda administración municipal se cuente con “procedimientos de oposición para el otorgamiento de puestos”, en virtud del artículo 93 del Código Municipal, pues permite seleccionar a las personas más idóneas para desempeñar un puesto dentro de ella, que cuente con las aptitudes, actitudes y capacidad necesaria para prestar un mejor servicio y cumplir eficientemente con los fines de la administración municipal; junto con la capacitación

---

<sup>68</sup> Funcionario público, Diccionario Municipal de Guatemala, *Op. Cit.*, página 141.

<sup>69</sup> *Loc. Cit.*

que debe impartírseles periódicamente a los empleados y funcionarios municipales, con el propósito de contar con un equipo capaz y preparado para el desarrollo de las funciones que les corresponden.

e) Oficinas Técnicas Municipales. El Capítulo V del Título V del Código Municipal regula tres Oficinas Técnicas Municipales: la Dirección Municipal de Planificación, contemplada en los artículos 95 y 96; la Oficina Municipal de la Mujer, regulada en los artículos 96 Bis y 96 Ter; y la Administración Financiera Integrada Municipal, en los artículos 97 y 98 del mismo cuerpo normativo, señalando los fines y atribuciones de cada una de ellas.

La primera, según el artículo 95 del Código Municipal, se encargará de coordinar y consolidar “los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio... de producir la información precisa y de calidad requerida para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales”, su enfoque se dirige al “hacer” dentro de la administración municipal, implicando un proceso de planificación para concretizar acciones que permitan al municipio desarrollarse, a través de políticas públicas que adopte la administración municipal y que son indispensables para guiar correctamente al municipio a sus metas y propósitos y alcanzar fines determinados en un ámbito específico que requiera atención especial.

La Oficina Municipal de la Mujer, incorporada al Código Municipal en virtud del Decreto Número 22-2010 del Congreso de la República, tiene como fin elaborar e implementar políticas públicas municipales dirigidas a las mujeres, para incluirlas y protegerlas dentro del ámbito municipal, velando para que sean dignificadas. La necesidad de abrir espacios para que las mujeres se involucren y participen activamente en el desarrollo del municipio y que por otro lado, permita que sus derechos sean respetados, trae consigo la creación de dicha oficina, siendo a la vez una respuesta a las demandas de la sociedad y organismos y entes especializados en la materia, dado los cambios sociales y políticos por los que atraviesa el país.

A la Administración Financiera Integrada Municipal, le corresponde todo asunto relacionado con “el régimen jurídico financiero del municipio, la recaudación y administración de los ingresos municipales, la gestión de financiamiento, la ejecución presupuestaria y control de los bienes comunales y patrimoniales del municipio”, en virtud del artículo 97 del Código Municipal, su fin se dirige a la protección de los recursos con los que cuenta el municipio, y esto implica, darles una distribución y uso correcto con base a las necesidades del municipio y los rubros contemplados dentro del presupuesto municipal.

#### **2.1.2.6 Hacienda Municipal**

El Título VI del Código Municipal, de los artículos 99 al 138, regula el tema de hacienda municipal, la cual puede definirse como el “conjunto de recursos financieros patrimoniales en general, con que cuenta el municipio... implica el conjunto de funciones relativas a la concepción, integración, régimen y administración de dichos recursos para la consecución de los fines del municipio”<sup>70</sup>. Anteriormente, al señalar los elementos del municipio, se hizo referencia al patrimonio municipal, y en tal línea, el Título VI, norma legalmente el patrimonio del que dispone la administración municipal para cumplir con sus fines. Los aspectos importantes dentro del régimen financiero municipal, son los siguientes:

a) Finanzas Municipales. El Capítulo I del Título VI del Código Municipal, señala que las finanzas del municipio son todos los “bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y pasivo del municipio”, es decir, que se compone de dos partes, por un lado, el activo integrado por bienes e ingresos, y por otro, el pasivo que implica obligaciones y egresos, en tal sentido, el artículo 100 de dicho cuerpo normativo enumera las fuentes que constituyen los ingresos del municipio, y en los artículos subsiguientes, se encargan de regular directrices que serán fundamentales en el tema de ingresos municipales, tales como la observancia del principio de legalidad contenido en el artículo 239 de la Constitución Política de la República de

---

<sup>70</sup> Nolasco E, Edgar. *El gobierno y la gestión municipal en México, Primera Parte*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2002, página 154.

Guatemala, así como el estricto fin para el que deben utilizarse los impuestos que el Congreso de la República decreta en beneficio directo del municipio, la facultad exclusiva de la administración municipal para eximir arbitrios o tasas.

En cuanto a los bienes municipales cabe indicar que al formar parte del patrimonio del municipio, “gozan de las mismas garantías y privilegios que los bienes y valores propiedad del Estado”, según el artículo 106 del Código Municipal y que se encuentra en armonía con el Artículo 260 de la Constitución Política de la República, además encuentra fundamento en el artículo 121 de la Constitución, en cuanto a integrar los bienes del Estado, de tal modo, tienen la protección que estos últimos y en ese sentido, son “inalienables e imprescriptibles”, según el artículo 461 del Código Civil, Decreto Ley 106, al referirse a los bienes nacionales de uso común. Por otro lado, debe señalarse que los bienes pueden ser inmuebles y muebles, en virtud del artículo 442 del Código Civil y a la vez, dicho cuerpo normativo en su artículo 457 regula que los bienes pertenecientes a los municipios serán del dominio del poder público, los cuales se dividen en bienes de uso público común y de uso especial, los primeros se encuentran enumerados en el artículo 458, pudiéndose mencionar “las calles, parques... caminos... puertos...” entre otros, y los segundos no se contemplan con dicho nombre, el artículo 459 los denomina de uso no común, y son “los que están destinados al servicio... de las municipalidades, los ingresos municipales y los monumentos”, entre otros.

De esa cuenta, la administración municipal debe conocer el régimen jurídico que regula los bienes que forman su patrimonio y las garantías y protecciones que recibe con el fin de darles un uso adecuado y apegado a Derecho, ya que es al municipio a quien le corresponde la libre administración de los mismos en un margen de discrecionalidad, según el Artículo 107 del Código Municipal, y por ende, podrá venderlos, permutarlos o arrendarlos, en virtud del Artículo 108 del mismo cuerpo normativo, y sobre todo utilizarlos para beneficio de la población, para cumplir sus fines y resguardarlos apropiadamente como parte importante de su hacienda municipal.

b) Endeudamiento municipal. El Capítulo II de dicho Título del Código Municipal regula el endeudamiento municipal, resultando coherente contemplar tal figura jurídica ya que en determinado momento, la administración municipal, para cumplir con sus fines y al contar con un presupuesto limitado, puede contratar préstamos. Dentro de dicho Capítulo, se contempla también el principio de capacidad de pago en el artículo 112, el cual indica que “se entenderá por capacidad de pago para cualquier año, el límite máximo entre los recursos ordinarios obtenidos (ingresos propios y transferencias obtenidas en forma permanente) y egresos por concepto de gastos de funcionamiento y servicio de la deuda”, por lo que debe existir una relación entre ingresos y egresos, implicando que el endeudamiento adquirido podrá ser liquidado efectivamente, dado ello, la importancia de que los préstamos no sobrepasan el período de gobierno del Concejo Municipal que los contrae, siendo idóneo a la vez, que el mismo Concejo Municipal que los contrae, los liquide, con el fin de evitar un endeudamiento abrumador que lejos de beneficiar al municipio, le ocasione problemas financieros.

Para proceder a un préstamo por parte de la administración municipal, se deben cumplir con los requisitos que para el efecto señala el Código Municipal y con los establecidos en la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento. Por otro lado, la administración municipal debe informar el detalle de los préstamos vigentes y el saldo de la deuda contratada al Sistema Integrado de Administración Financiera, para que se tenga un control e incluso, un límite, en la contratación de préstamos municipales.

c) Asignación Constitucional. El Capítulo III del Título VI del Código Municipal, desarrolla las normas relativas a lo preceptuado en el artículo 257 de la Constitución Política de la República, referente a la Asignación para las Municipalidades. El Gobierno Central traslada del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento a las municipalidades, distribuido en forma mensual. El Ministerio de Finanzas Públicas es el encargado de depositar de forma directa el monto que le corresponde a cada municipalidad, con base a los criterios de

distribución que regula el artículo 119 del Código Municipal, lo cual significa que las municipalidades dependiendo a los criterios contemplados en dicho artículo, recibirán una cantidad proporcional y distinta, con el propósito de que cumplan con sus fines específicos y propios, de acuerdo a las necesidades del municipio.

Además, en las disposiciones del Capítulo III indicado, se establecen las instituciones que proporcionarán información para el cálculo de la distribución de la asignación constitucional, siendo ellas: el Tribunal Supremo Electoral, el Instituto Nacional de Estadística, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Contraloría General de Cuentas, y la información que brindarán será la relativa a su materia.

Por otro lado las municipalidades, por medio de sus Concejos Municipales, tienen la obligación, a través del Sistema Integrado de Administración Financiera, de informar sobre la ejecución de gastos e ingresos del año anterior; y resulta relevante el hecho de que en virtud del artículo 123 del Código Municipal, si la municipalidad no utiliza la asignación constitucional que le corresponde, estará podrá reprogramarse para el siguiente ejercicio fiscal, y de esa cuenta, las municipalidades deben efectivamente darle un uso real a la asignación constitucional con la que cuentan, para obras o prestación de servicios, según convenga a las necesidades, toda vez de que por mandato constitucional recibirán dicho ingreso, por lo que es coherente utilizarlo para satisfacer las necesidades del municipio.

d) Presupuesto Municipal. De los artículos 125 al 138, el Código Municipal establece los fundamentos y directrices del Presupuesto Municipal, que contendrá el detalle de ingresos y egresos que estima se efectuarán durante el ejercicio fiscal, comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de cada año. El alcalde, para el efecto deberá contar con la asesoría de las comisiones de finanzas y probidad, y funcionarios municipales, para la formulación del proyecto de presupuesto, el cual será sometido finalmente a consideración del Concejo Municipal, que también deberá aprobarlo. Es necesario que al momento de elaborar el Presupuesto Municipal, además de acatarse a las normas del Código Municipal, la Constitución Política de la

República y la Ley Orgánica del Presupuesto, se sea realista, en innumerables ocasiones se incurre en la incoherencia de estimar ingresos que con base a ejercicios anteriores, no podrán ser alcanzados y más aún, estimar que se realizarán erogaciones que superan exorbitantemente a los ingresos, implicando más deuda municipal, que como se ha mencionado, no beneficia al municipio, sino lo empobrece, práctica que debe ser paulatinamente suprimida por las autoridades municipales.

El Código Municipal, apertura a la vez la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal, en virtud del artículo 132 de dicho cuerpo normativo, haciendo posible que dichas organizaciones comunitarias puedan presentar proyectos para ser incluidos dentro del presupuesto, proyectos que con base a criterios del mismo artículo son considerados, sin embargo, las administraciones municipales, conscientes y comprometidas con el desarrollo integral del municipio, debe en un margen de discrecionalidad, abrir la brecha para que los proyectos presentados sean efectivamente incluidos dentro del presupuesto, pues en sí mismos, representan las necesidades de la población, que finalmente busca satisfacer.

Otro aspecto importante, dentro del Capítulo IV del Título VI del Código Municipal, y en sintonía con la norma Constitucional, preceptuada en el artículo 232 de la Constitución Política de la República, es la de regular la fiscalización de la ejecución de los recursos municipales, por parte de la Contraloría General de Cuentas, y la rendición de cuentas de las municipalidades a esta institución, situación que hace posible la existencia de frenos y contrapesos dentro del Estado, permitiendo que funcionen apegadas a derecho y a las normas que le dan vida jurídica.

#### **2.1.2.7 Principios reguladores de los procedimientos administrativos**

El procedimiento administrativo es definido como la “serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos, cuya finalidad es la decisión

o acto administrativo. También es definido como el conjunto ordenado de actos dirigido a la adopción de una resolución final por parte de un órgano de la administración pública”<sup>71</sup>. El expediente administrativo, en el presente caso, será conocido y resuelto por la administración municipal, emitiendo una declaración de voluntad que decidirá sobre un asunto que surja en el seno municipal. En tal sentido, el Título VII del Código Municipal, comprendido del artículo 139 al 149, más allá de regular el procedimiento administrativo propio de la administración municipal, a través de dos capítulos regula lo siguiente:

a) Procedimientos administrativos. En el primer Capítulo del Título, VII del Código Municipal, pueden establecerse los principios que le dan origen al epígrafe del Título y que rigen a lo que propiamente serán los procedimientos administrativos dentro de la administración municipal, tales como: “el impulso de oficio, el derecho de audiencia, la celeridad, sencillez, eficacia y la actuación administrativa gratuita”; por otro lado, desarrolla, aunque escasamente, el artículo 30 de la Constitución Política de la República, relativo al derecho de petición, y lo anteriormente expuesto, sobre el derecho de los vecinos a acceder a determinada información pública y municipal; ambos parámetros deben ser fundamento para las distintas dependencias dentro de la administración municipal, especialmente cuando se busque, por parte de la población, una resolución, decisión o acto administrativo de la administración municipal.

b) Ordenamiento Territorial y Desarrollo Integral. El Capítulo II de dicho Título, tiene como fin establecer directrices relativas al ordenamiento territorial del municipio, y al uso del suelo. Impone la obligación a las municipalidades de contar con un plan de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios; esta obligación ha sido acatada por una cantidad mínima de municipalidades, sin embargo, la población se incrementa, los servicios del municipio no se aumentan y la urbanización y edificación no controlada dentro de ellos, ocasiona desorden, denotando municipios poco planificados, situación que debe transformarse dadas las repercusiones que

---

<sup>71</sup> Procedimiento administrativo, Diccionario Municipal de Guatemala, *Op. Cit.*, página 237.

puede llegar a tener, por medio de dichos planes. Además, dentro del presente Capítulo, se fundamenta el derecho de las municipalidades a otorgar licencias o autorizar la urbanización dentro del municipio, tomando en consideración la planificación urbana del mismo.

#### **2.1.2.8 Régimen sancionatorio**

El Título VIII del Código Municipal, contempla del artículo 150 al 178, el Régimen Sancionatorio, por medio de cuatro Capítulos, de los cuales, el último hace referencia a las disposiciones finales de este cuerpo normativo, y de ellos resaltan los siguientes aspectos:

a) Faltas y sanciones. El Capítulo I del último título del Código Municipal, regulan los medios para hacer, hasta cierto punto coercitivamente, cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y disposiciones municipales que rijan dentro del municipio y deban ser cumplidas por la población, tanto vecinos, como transeúntes y personas jurídicas, estipulando las sanciones que puede imponer la administración municipal en caso de inobservancia pero bajo el derecho de defensa que le asiste a toda persona en virtud del artículo 12 de la Constitución Política de la República. El régimen sancionatorio adquirirá aún más fuerza al contar la administración municipal, con un Juzgado de Asuntos Municipales. Se establece, de tal cuenta, que la administración municipal, fundamenta sus acciones en cuanto a imponer sanciones dentro de su jurisdicción municipal, en dicho Capítulo, con la salvedad de que las mismas deben de tener una justificación razonada y apegada a la ley.

b) Medios de Impugnación. El segundo Capítulo de dicho Título, contempla los medios de impugnación de los que puede hacer uso quien considere que sus derechos han sido violentados con las decisiones o actos de la administración municipal, situación que permite que dentro del seno de la misma, exista un debido proceso con las formalidades de la ley. Los artículos 155 al 160 indican que dichos medios de impugnación podrán ser: recurso de revocatoria, recurso de reposición, recurso contencioso-administrativo e impugnación municipal en lo contencioso-

administrativo. Supletoriamente al Código Municipal, se recurrirá a la Ley de lo Contencioso Administrativo que regula la materia de los recursos señalados, así como de considerarse pertinente, se recurrirán a otros recursos y procesos que la ley contempla, como por ejemplo, la Apelación, Amparo e Inconstitucionalidad, conforme a las leyes que los regulan.

c) Juzgado de Asuntos Municipales. El Capítulo III regula de los artículos 161 al 171, los Juzgados de Asuntos Municipales, creados de acuerdo a las necesidades y recursos de los municipios, situación por la cual no todos los municipios dentro de la República cuentan con un Juzgado de esta índole, que por otro lado no forma parte del Organismo Judicial sino de la misma administración municipal. La creación de dichos Juzgados, tiene fundamento en el artículo 259 de la Constitución Política de la República y el Código Municipal, el cual los regula, estableciendo su jurisdicción y competencia; lo relativo al nombramiento, requisitos y atribuciones de los jueces de asuntos municipales; y el trámite de los procedimientos que serán sometidos a su conocimiento.

La administración municipal que estime conveniente, para lograr sus fines y satisfacer las necesidades propias del municipio de su jurisdicción, podrá crear un Juzgado de Asuntos Municipales, que tendrá como fin principal “la ejecución de sus ordenanzas, el cumplimiento de sus reglamentos, demás disposiciones y leyes ordinarias”, según el artículo 161 del Código Municipal que se guía por lo establecido por el artículo constitucional referido. Es de observar que el Juzgado de Asuntos Municipales, tendrá como parte de su competencia aplicar el régimen sancionatorio de carácter municipal, establecer faltas e imponer sanciones.

Aunado a lo anterior, el Código Municipal, también posibilita la creación de un Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito, que en virtud del artículo 162 del Código Municipal conocerán “las infracciones a la ley y reglamentos de tránsito, cuando la municipalidad ejerza la administración del mismo en su circunscripción territorial”, el ámbito de acción de dicho juzgado es en lo relacionado a los asuntos

de tránsito, especialmente cuando cuenta con una Policía Municipal de Tránsito que supervisa y regula el tránsito del municipio.

d) Disposiciones Finales. Como se ha indicado, dicho Capítulo relativo a las disposiciones finales, son propiamente del Código Municipal en su conjunto, por lo que hubiese sido más técnico excluirlo del régimen sancionatorio.

Las disposiciones finales, del artículo 172 al 178 contienen normas que desarrollan artículos previamente regulados, como las exenciones y privilegios de alcaldes, síndicos y concejales, alcaldes comunitarios y auxiliares para equiparar su servicio en los cargos municipales con el deber de prestar servicio militar y social, según el artículo 135 literal g) de la Constitución Política de la República y la credencial que acredita tal circunstancia; así como las solemnidades en la toma de posesión del alcalde y Concejo Municipal; la adhesión a la competencia del alcalde municipal de asociaciones civiles y comités de los artículos 18 y 19 del Código Municipal; la equidad de género presente en las normas del Código; las derogaciones a los Códigos Municipales anteriores; y la aprobación, vigencia y publicación del Código Municipal, Decreto 12-2002.

## **2.2 Principales leyes conexas que regulan la administración municipal**

La administración municipal, encuentra fundamento, tanto para surgir a la vida jurídica como para determinar sus actuaciones, en leyes conexas, es decir, en leyes que tienen relación directa con la materia, además de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, que resultan teniendo una vinculación especial con ella por establecer su marco legal de manera inmediata.

En materia de legislación municipal, indica Vincenzo Solombrino Orozco que “con frecuencia es dispendiosa y difícil, debido fundamentalmente no sólo al considerable número de disposiciones promulgadas a la fecha, a las extensas y heterogéneas materias que tratan y a la falta de una codificación oficial metódica y sistemática de

tal legislación, como a las escasas fuentes de consulta, en su mayoría inadecuados y deficientes sistemas de control y registro y limitado acceso al público.”<sup>72</sup>

Dado lo anterior, la administración municipal, por un lado cuenta con un amplio marco legal que la fundamenta y fundamenta sus actuaciones, pero que por el otro, debe conocer y reconocer en los distintos cuerpos normativos que contienen disposiciones que le atañen. De tal cuenta, a continuación se señalan las principales leyes conexas, sin formar numerus clausus, que regulan la administración municipal, sin excluir claro está, otras normativas que en algún momento serán auxiliares en el quehacer municipal.

## **2.2.1 Legislación de carácter general**

### **2.2.1.1 Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus reformas**

Anteriormente se relacionó a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en cuanto a la elección de las autoridades que conformarían el Concejo Municipal dentro de la administración municipal. Justamente, dicha ley tiene como fin regular los principios que “norman todo lo relativo al ejercicio de los derechos del ciudadano..., el ejercicio de los derechos políticos inherentes, a la organización y al funcionamiento de las autoridades electorales”, según el Segundo Considerando de la misma normativa y dado ello, establecerá, el camino y los parámetros bajo los cuales los ciudadanos podrán ejercer sus derechos políticos y las autoridades electorales municipales deberán organizarse para participar en la contienda electoral que determinará la conformación de las corporaciones municipales del país.

Del Decreto 1-85 y sus reformas, es importante señalar que los partidos políticos y los comités cívicos electorales, podrán postular candidatos a cargos de elección popular para integrar corporaciones municipales, con la diferencia de que los partidos

---

<sup>72</sup> Solombrino Orozco, Vincenzo, *Legislación Municipal de la República de Guatemala*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1982, página 5.

políticos podrán postular candidatos para otros cargos populares como Presidente y Vicepresidente y diputados y que los comités cívicos tendrán un carácter temporal; la integración del Concejo Municipal en cuanto a número se determinará de acuerdo al número de los habitantes de cada circunscripción municipal, en virtud del artículo 206 de la ley en mención; el período municipal será de cuatro años y tomará posesión cada 15 de enero del período que le corresponda; de acuerdo al número de habitantes y necesidades electorales de cada municipio, el Tribunal Supremo Electoral, como máxima autoridad en materia electoral, establecerá subdelegaciones del Registro de Ciudadanos en ellos; las Juntas Electorales Departamentales y Municipales, se encargarán del proceso electoral en su respectiva jurisdicción, velando porque se realice de conformidad con la ley y de forma transparente; el sistema de mayoría relativa, contemplado en el artículo 202 y 126 del respectivo Reglamento, será el utilizado para la determinación de la planilla favorecida en las elecciones municipales, en relación a alcaldes y síndicos, y en cuanto a concejales, se aplicará el método de representación proporcional de minorías, según los artículos 206 de la indicada ley y 126 de su respectivo Reglamento.

Además de lo señalado, la Ley Electoral contempla los aspectos relativos al padrón electoral, los órganos en materia electoral, las inscripciones de partidos políticos y comités cívicos, sus fines, prohibiciones, campaña electoral y el proceso electoral con sus pormenores; por otro lado es de mencionar que la última reforma que sufrió dicha ley fue en el año 2016 como parte de la coyuntura política y social que atravesó el país, no obstante, existen reformas que aún se discuten y que con el transcurrir del tiempo se irán incorporando, por lo que resulta pertinente que las diversas administraciones municipales y futuros miembros de las corporaciones, así como partidos políticos y comités cívicos electorales, se informen de los cambios que sufre paulatinamente la ley y que sobre todo, se apeguen a la normativa de la materia, evitando actos de corrupción o de manipulación de la legislación, y proponiendo, inclusive, reformas que puedan contribuir realmente con el desarrollo de los municipios en el tema electoral.

## **2.2.2 Legislación relacionada con el Organismo Ejecutivo y modernización del Estado**

### **2.2.2.1 Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala**

La descentralización, y especialmente en lo que corresponde a la administración municipal, se encuentra establecida en la Constitución Política de la República, como se ha hecho referencia en esta investigación, por lo que teniendo sustento constitucional y al ser parte del compromiso del Estado adquirido con la firma de los Acuerdos de Paz, fue preciso contar con una ley específica que la regulara y estableciera los principios que la harían viable.

La descentralización, según la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo es “un proceso de carácter político, que demanda la distribución territorial del poder público entre entidades políticas dotadas de autonomía y de gobiernos propios elegidos libremente. Por lo tanto, es un producto de la democratización y un instrumento político idóneo para la planificación democrática del desarrollo, la reducción de la pobreza y la modernización del Estado”<sup>73</sup>.

Ahora bien, qué relación tiene la descentralización con la administración municipal, para qué le sirve a la administración municipal, la descentralización. La descentralización permite democratizar el Estado, y a la administración municipal, contar con atribuciones y competencias específicas, así como con recursos y poder de decisión para cumplir con sus funciones de manera eficiente y satisfactoria en un marco de autonomía y gestión propia.

A través de 23 artículos la Ley de Descentralización tiene como principal objetivo dejar establecida, como prioridad, la descentralización, en el presente caso, hacia las municipalidades, que conlleva un traspaso de poder del Organismo Ejecutivo hacia ellas, es decir que ya no será únicamente el Ejecutivo el encargado de desempeñar

---

<sup>73</sup> Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, página 5.

determinadas funciones, sino que, por la relación cercana entre comunidades y municipalidades, ellas tendrán facultades para prestar servicios, procurar el desarrollo del municipio y administrar sus propios recursos en sintonía con las políticas nacionales, contando con poder de decisión sobre los asuntos que les conciernen.

El artículo 7 de dicha ley, establece que las competencias gubernamentales con prioridad a ser descentralizadas son: “1. Educación, 2. Salud y asistencia social, 3. Seguridad Ciudadana, 4. Ambiente y Recursos Naturales, 5. Agricultura, 6. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 7. Economía, 8. Cultura, recreación y deporte.” La administración municipal, de tal cuenta, puede dirigir sus actividades hacia dichas competencias, sin embargo, al cotejar con la realidad, la prioridades que la ley señala, con las funciones y competencias que en la actualidad ostentan efectivamente las administraciones municipales, se puede observar que el proceso de descentralización no se ha concretado del todo, y con tal razón, se busca que se realice progresivamente, pero para ello será necesario contar con voluntad política y redirigir adecuadamente los recursos, para que en coordinación con el Ejecutivo se formulen políticas reales y se ejecuten planes que permitan brindarle a la población un desarrollo integral, tomando en consideración la gran herramienta para modernizar el Estado que representa la descentralización.

El Reglamento de la Ley de Descentralización, por su parte, clasifica los diversos tipos de competencias, que en sí mismas y según su artículo 1, son las “materias, facultades, funciones y atribuciones asignadas por ley a los diversos órganos de la administración pública”, que son recogidas por el Código Municipal, al determinar las competencias que tendrá a su cargo la administración municipal y que se dirigen a ciertos servicios y obras que prestarán dentro de su jurisdicción. Entre otras disposiciones de dicho reglamento, se establece que las municipalidades serán destinatarias de las competencias a descentralizar del Ejecutivo, además de las mancomunidades y las comunidades legalmente organizadas, lo que permite la participación ciudadana en los asuntos que son de su interés; y, determina el

procedimiento para delegar competencias de parte del Organismo Ejecutivo a las municipalidades o mancomunidades que lo soliciten, según los artículos del 8 al 13 del Reglamento respectivo de la ley, lo cual podría significar un avance, para mejorar obras y servicios o prestar otros, que son necesarios dentro de los municipios.

#### **2.2.2.2 Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala**

La Ley del Organismo Ejecutivo regula con relación a la administración municipal, la coordinación que debe existir entre ambos en la formulación de políticas de gobierno, es decir, que los planes y programas que en suma conforman la Política de Gobierno no deben ser ajenos a los planes y programas de las distintas administraciones municipales, sino que deben ser coherentes con la realidad y necesidades de la población habitante en las diversas circunscripciones municipales.

Con respecto a las gobernaciones departamentales, como dependencias del Ministerio de Gobernación, el artículo 47 literal e) de dicha ley, en el mismo sentido, señala que los gobernadores departamentales deben: “Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios... de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas del ramo o sector que corresponda...”, mientras que la Secretaria de la Paz de la Presidencia de la República, en virtud del artículo 52 transitorio, indica que tiene como función, entre otras, “c) Coordinar o concertar con entidades descentralizadas, autónomas, municipales y no gubernamentales, públicas y privadas, acciones que colaboren con los esfuerzos de desarrollo y reconciliación nacional necesarios para el logro y consolidación de la paz”.

Por lo anterior se observa que la Ley del Organismo Ejecutivo, más que normar su proceso de descentralización, ya que para ello existen leyes específicas, establece dentro de sus funciones coordinar las políticas a formularse y aplicarse dentro del territorio, de tal suerte que el desarrollo integral del país tenga una misma dirección y no exista descoordinación e intereses contrarios entre los distintos órganos e

instituciones del Estado, pues finalmente, tanto el Gobierno Central como el Municipal, dirigen sus actuaciones hacia el bien común, y ofrecer calidad de vida a la población es una tarea de ambos, por lo que debe existir comunicación y actividades que permitan acercarse para exponer sus propuestas.

### **2.2.3 Legislación en materia de control de la legalidad de las resoluciones de la administración municipal**

#### **2.2.3.1 Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala**

Un Estado de Derecho exige que los actos de la administración pública se encuentren enmarcados dentro de la ley, que tengan un fundamento legal y de derecho que les de validez y que bajo ninguna circunstancia contraríe las normas o viole los derechos reconocidos en la Constitución Política de la República y leyes conexas; de tal cuenta, dentro de la administración municipal es menester contar con una legislación apropiada que controle sus actos, decisiones y resoluciones, que producen efectos jurídicos hacia los particulares e incluso hacia la misma administración municipal y pública y que en determinado momento pueden resultar lesivos.

La Ley de lo Contencioso Administrativo, dentro de la esfera de la administración pública, y por lo tanto municipal, es de relevancia toda vez que su fin, según su único Considerando es “asegurar la efectiva tutela administrativa y jurisdiccional de la juridicidad de todos los actos de la administración pública”, claro está que no excluye a otras leyes como el Código Procesal Civil y Mercantil o la Ley del Organismo Judicial, que contienen normas que dentro de todo procedimiento podrán ser aplicadas supletoriamente, no obstante a ello, la Ley de lo Contencioso Administrativo es la que contiene normas más cercanas a la administración municipal y pública y más relacionadas con los actos administrativos que dan origen al procedimiento administrativo. Por lo que los actos, decisiones y resoluciones de la administración municipal, para ser debidamente controlados, se rigen por los

lineamientos de la Ley de lo Contencioso Administrativo que incluso el Código Municipal contempla en sus Títulos VII y VIII, especialmente cuando el municipio cuenta con un Juzgado de Asuntos Municipales.

Dicha ley reconoce el derecho de petición, con base al artículo 28 de la Constitución Política de la República y desarrolla los principios y generalidades sobre las resoluciones administrativas y sus respectivos expedientes. Contempla dos recursos imprescindibles dentro de la administración municipal, por ser los “únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración...”, según el artículo 17 de la Ley: recurso de revocatoria, fundamentado en los artículos 7 y 8, y el recurso de reposición, fundamentado en los artículos 9 al 15; y contempla el proceso contencioso administrativo de los artículos 18 al 48, siendo un auténtico proceso de conocimiento que “los particulares tienen, una vez agotada la vía administrativa, para oponerse a los actos o resoluciones de la administración pública, a través de una demanda, en la que someten a la decisión jurisdiccional sus pretensiones”<sup>74</sup> y que conoce un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en virtud del artículo 221 de la Constitución Política de la República.

## **2.2.4 Legislación en materia laboral**

### **2.2.4.1 Ley de Servicio Municipal, Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala**

La administración municipal cuenta con una ley específica que regula las relaciones laborales que dentro de su seno surgen, la Ley de Servicio Municipal, creada de conformidad con el artículo 262 de la Constitución Política de la República y 9 de las disposiciones finales y transitorias.

El servicio municipal es definido como “la relación existente entre el municipio y sus empleados... y de la misma generalidad de los empleados públicos del Estado, éstos

---

<sup>74</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Procesal Administrativo*, sexta edición, Guatemala, Editorial Orión, 2005, página 226.

realizan una prestación intelectual o manual a favor del municipio a cambio de una remuneración”<sup>75</sup>, y es justamente la regulación de dichas relaciones, el objeto de la Ley del Servicio Municipal, según su artículo 2, que no limita la definición a empleados sino que se extiende a “servidores” de la municipalidad, dando lugar a la figura jurídica de trabajador municipal contemplada en el artículo 4 de la indicada ley. El contenido de la ley, en consideración a los artículos del 8 al 19, entre otro es: a) instituir y regular la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, la que deberá contar con una Junta Mixta Conciliatoria de Personal, que buscará solucionar los conflictos de los trabajadores municipales con la municipalidad, sin excluir a los Tribunales de Trabajo y Previsión, establecidos en el Código de Trabajo, a los que también se podrá acudir; b) la clasificación del servicio municipal en las categorías de confianza o de libre nombramiento y remoción y de carrera, que permiten a la administración municipal, clasificar a los trabajadores municipales de acuerdo al puesto que ocupan, conociendo de esta manera, en virtud del artículo 21 de la Ley, los derechos, “funciones, atribuciones, requisitos mínimos de preparación, experiencia” y situaciones especiales que la ley prevé para cada uno de ellos.

Por otro lado establece el proceso para optar a los puestos dentro de la administración municipal, desde los requisitos mínimos que se deben llenar, hasta la selección, período de prueba hasta el otorgamiento del puesto, y regula los derechos, obligaciones y prohibiciones de los trabajadores municipales, así como las jornadas de trabajo, los descansos, el régimen de salarios, la evaluación de desempeño que permite fortalecer la carrera administrativa municipal sobre todo porque la eficiencia y calidad del servicio prestado dentro de la administración municipal debe ser prioridad, y regula el régimen de sanciones y remoción de los trabajadores municipales.

---

<sup>75</sup> Equité Subbuyuj, Adolfo Neftalí, El derecho de estabilidad laboral de los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza y la aplicación del artículo 19 de la Ley del Servicio Municipal, Guatemala, 2015, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, página 66.

Las normas contenido de la Ley del Servicio Municipal, que abarca en conjunto 76 artículos, como puede observarse en virtud de lo anterior, desarrollan el régimen laboral de la administración municipal, que es necesario toda vez que los esfuerzos y servicios que la misma presta, son realizados tanto por funcionarios como empleados municipales, y sus relaciones para con la municipalidad deben estar protegidas y garantizadas en una ley, además, no se excluyen otras leyes sobre la materia, como la Ley del Servicio Civil que tendrá carácter supletorio al igual que el Código de Trabajo, y de otras normativas que atienden propiamente a la materia municipal, como la Ley Orgánica del Plan de Prestaciones del Empleado Municipal, Decreto 44-94 del Congreso de la República, la cual otorga beneficios a los empleados municipales, a través de un régimen de pensiones y prestaciones para cubrir las necesidades originadas por vejez, invalidez y muerte.

#### **2.2.4.2 Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala**

Del Segundo Considerando de la ley se desprende de que la misma guarda relación con los compromisos adquiridos por el Estado en los Acuerdos de Paz sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y el de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en relación a la procuración del “manejo transparente y absolutamente honrado en el uso de los recursos públicos”, lo que resulta siendo la premisa que regula el objeto principalmente de la Ley de Probidad, el cual de conformidad con al Artículo 1, “es crear normas y procedimientos para transparentar el ejercicio de la administración pública y asegurar la observancia estricta de los preceptos constitucionales y legales en el ejercicio de las funciones públicas estatales; evitar el desvío de los recursos, bienes, fondos y valores públicos en perjuicio de los intereses del Estado...”

La ley, de tal cuenta, crea normas, procedimientos y mecanismos, de los que serán sujetos de responsabilidad los funcionarios y empleados públicos y las personas individuales o jurídicas que manejen fondos o valores públicos, puede indicarse que

lo que se busca es en esencia asegurar la transparencia y uso adecuado de los mismos, evitando el desvío de los recursos o el enriquecimiento ilícito por parte de dichos sujetos. Así pues, establece los bienes que serán objeto de tutela; los principios de probidad que deben regir dentro de la administración pública; los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los sujetos responsables de la ley; y lo relativo a la declaración patrimonial como requisito para el ejercicio del cargo o empleo o la obtención del finiquito respectivo y que deben presentar los sujetos responsables según el artículo 20.

En virtud de lo anterior, la administración municipal no es ajena a dicha ley, el artículo 4 regula que serán responsables del cumplimiento de la ley: “a) Los dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados públicos que por elección popular nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo presten sus servicios en... los municipios, sus empresas...;... Los contratistas de obras públicas que inviertan o administren fondos de las... municipalidades y sus empresas...”, los que de incumplir o no observar las normas contenidas en la ley, serán sancionados, y que, a la vez, deben presentar su declaración patrimonial de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la Ley, Acuerdo Gubernativo número 613-2005.

El hecho de que las normas sean aplicables dentro de la administración municipal hace viable que los recursos de los que dispone la misma para cumplir sus fines, sean utilizados e invertidos adecuadamente, en tal sentido, los sujetos responsables dentro de la administración municipal deben, como la ley lo señala, ser probos y realizar sus actividades con honestidad e incluso con decoro, para no incurrir en responsabilidad bien sea administrativa, civil o penal; y porque en su buen actuar, fundamentado en la ley y con base a las necesidades y recursos del municipio, se pueda realizar una gestión municipal transparente que conlleve al bien común y aproveche los fondos y valores de los que dispone para la construcción de un municipio desarrollado con obras y servicios de calidad que satisfagan a la población y no para intereses personales que tergiversen el principio del interés colectivo sobre el interés particular.

## **2.2.5 Legislación en materia ambiental, sanitaria y salud**

### **2.2.5.1 Ley Forestal, Decreto número 101-96 del Congreso de la República de Guatemala**

En materia ambiental, “el Decreto 101-96 permitió involucrar a las municipalidades en la administración forestal... la Ley Forestal considera la reforestación y la conservación de los bosques como una emergencia nacional e insiste en la colaboración con las municipalidades... las decisiones que pueda tomar el municipio en relación a la administración de los bosques municipales podrían, contar con la participación de las comunidades del lugar”.<sup>76</sup>

Los artículos 7, 8 y 54 de la Ley Forestal relativos a la administración municipal, en tal sentido, regulan la participación de esta en la protección de los recursos forestales y su manejo sostenible, y para el efecto, establece que entre la administración municipal, por medio de una Comisión de Medio Ambiente y el Instituto Nacional de Bosques debe de existir cooperación y apoyo en la aplicación de dicha ley, por otro lado faculta a las municipalidades a otorgar concesiones o licencias, según sea el caso, para el aprovechamiento de los recursos forestales y para otorgar licencias de tala de árboles que se encuentren dentro de sus respectivos perímetros urbanos y que no excedan los volúmenes de diez metros cúbicos por licencia, finca y año.

El que la administración municipal cuente con tales facultades coadyuva, por el territorio bien limitado en el que ejercen su jurisdicción, a controlar mejor los recursos forestales del municipio y el que pueda ejecutar sistemas de vigilancia para evitar el aprovechamiento ilegal de los productos forestales, permite proteger las áreas forestales, en virtud del Artículo 58 de la ley, a lo que habría que sumarle el hecho de que cuando alguna licencia o concesión resulte lesiva para los intereses de la comunidad, la administración municipal debe poner en práctica la consulta a la población, dando lugar a la participación ciudadana que el Código Municipal regula.

---

<sup>76</sup> López Gallego, José, Fundamentos jurídicos que obligan al Estado a titular las tierras de posesión comunal a favor de las comunidades indígenas, Guatemala, 2010, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, página 29 y 30.

### **2.2.5.2 Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto número 68-86 del Congreso de la República de Guatemala**

El artículo 6 de la señalada ley, indica que su objeto es “velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país”, de tal cuenta el artículo 1 regula que las municipalidades deben propiciar el “desarrollo social, económico, científico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico”. Al procurarse tanto la conservación como el mejoramiento del medioambiente, se podrá ofrecer calidad de vida a los habitantes, por lo que la administración municipal debe ser cuidadosa en la forma en la que los recursos del municipio se utilizan y aprovechan y de aquellas acciones de los particulares que lejos de traer un beneficio, produzcan hechos catastróficos para la población, provocando contaminación, pérdida del equilibrio ecológico e incluso enfermedades y muerte de los seres vivos dentro de su jurisdicción y de esa cuenta, la obligación que tienen de exigir estudios de impacto ambiental antes de otorgar licencias o permisos de proyectos o actividades que se relacionen con la naturaleza<sup>77</sup>.

### **2.2.5.3 Ley de Áreas Protegidas, Decreto número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala**

La función primordial de la administración municipal, en virtud del artículo 6 de dicha ley, es coadyuvar “en la identificación, estudio, proposición y desarrollo de áreas protegidas, dentro del ámbito de su respectiva región”, además la Asociación Nacional de Municipalidades formará parte del Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Por lo que para una real protección y conservación de la diversidad ecológica y patrimonio natural del Estado, las municipalidades deben analizar aquellas áreas que merezcan especial cuidado y que deban ser declaradas como áreas protegidas, pues finalmente, su conservación será en provecho del municipio donde se encuentren. Mientras que el reglamento de la indicada ley, establece que el Concejo Municipal, mediante resolución, podrá establecer Parques Regionales

---

<sup>77</sup> Reglamento sobre Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental, emitido por la Comisión Nacional del Medio Ambiente de la Presidencia de la República.

ubicados dentro de su territorio municipal, que posteriormente deberán ser declarados legales por parte del Congreso de la República.

#### **2.2.5.4 Código de Salud, Decreto número 90-97 del Congreso de la República de Guatemala**

En virtud del Código de Salud, las municipalidades son parte del Sector de Salud y por lo tanto tienen como función y responsabilidad, según el artículo 10 numeral c) participar “en la administración parcial o total de la prestación de programas y de servicios de salud en sus respectivas jurisdicciones”, cuyos ejes transversales son: la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de salud, y para el efecto de prestación de servicios de salud se contarán con recursos específicos.

Dentro de las responsabilidades y obligaciones que el Código de Salud establece que le corresponden a las municipalidades, se resaltan las siguientes: a) colaborar a promover ambientes saludables y a establecer sistemas de vigilancia de calidad ambiental; b) abastecer de agua potable a las comunidades situadas dentro de su jurisdicción territorial y dicha obligación se extiende a proteger, conservar, purificar, vigilar la calidad del servicio del agua y dotar o promover la instalación de sistemas adecuados para la eliminación sanitaria de excretas, el tratamiento de aguas residuales y aguas servidas, en coordinación con el Ministerio Público, permitiendo entonces, que dentro del municipio el servicio del agua sea prestado bajo parámetros de salud y que llegue a toda la población; c) prestar los servicios de limpieza o recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos en lugares apropiados para el efecto; d) ordenar modificaciones o reparaciones a viviendas, edificios construcciones deficientes, que representen riesgos para la vida y la salud; e) construir y administrar los cementerios del municipio; f) tener a su cargo los establecimientos relacionados con el manejo y expendio de alimentos en rastros municipales; g) junto con el Ministerio de Salud, controlar y vigilar los establecimientos de alimentos en el interior de mercados municipales, ferias y ventas callejeras de alimentos.

Dado lo anterior, se infiere que la administración municipal dentro del ámbito de la salud tiene cierta injerencia y funciones a su cargo que no desempeña de forma aislada sino en coordinación con el Ministerio de Salud y sus dependencias, así como las instituciones que conforman el Sector de Salud, y es que, siendo la administración municipal el órgano más cercano a la población de una jurisdicción delimitada, debe procurar que dentro del municipio se promuevan y ejecuten planes y políticas que garanticen el derecho a la salud, que como el Código de Salud lo regula, abarca aspectos elementales como la calidad medioambiental, el servicio de agua, trato adecuado de desechos, construcciones que protejan integralmente a las personas, control de rastros y venta de alimentos en lugares públicos, entre otros, como una forma de atención primaria de la salud, que es aquella “asistencia sanitaria esencial accesible a todos los individuos y familias de la comunidad a través de medios aceptables para ellos...”<sup>78</sup> y en la que la administración municipal tiene competencia en virtud de los artículos 68 y 70 del Código Municipal, relativas al ámbito de salud.

#### **2.2.5.5 Ley de Accesibilidad a los Medicamentos, Decreto número 69-98 del Congreso de la República de Guatemala**

Debido a que la administración municipal persigue el bien común de los habitantes dentro de su jurisdicción municipal, prestando servicios y con ello, satisfaciendo necesidades, dicha ley permite que estas cuenten con una farmacia municipal que venderá y dispensará medicamentos básicos, de calidad y a un precio accesible para la población, según el artículo 6 de la ley, y para el efecto regula la creación del Programa de Accesibilidad de Medicamentos que junto con el Ministerio de Salud proveerán los medicamentos a dichas farmacias.

---

<sup>78</sup> Organización Mundial de la Salud, Atención primaria de la salud, Disponible en: [http://www.who.int/topics/primary\\_health\\_care/es/](http://www.who.int/topics/primary_health_care/es/), fecha de consulta: 18-09-16.

## **2.2.6 Legislación en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano**

### **2.2.6.1 Ley de Parcelamientos Urbanos, Decreto número 1427 del Congreso de la República de Guatemala**

Los parcelamientos urbanos son definidos en el artículo 1 de esta ley como “la división de una o varias fincas, con el fin de formar otras de áreas menores”. Dicha ley cumple la función de regular lo relativo a los parcelamientos, y en lo que especialmente concierne a la autorización de los mismos, incluyendo para el efecto a la administración municipal como principal encargada de velar por el buen uso del suelo y las urbanizaciones de su jurisdicción; sus disposiciones se enfocan “a nuevas urbanizaciones, regula los derechos y obligaciones de los vendedores y compradores de parcelas, señalando los requisitos de urbanización, drenajes, alumbrado y demás servicios públicos que competen en forma exclusiva a las municipalidades del país”<sup>79</sup>, de tal cuenta, cabe mencionar que el crecimiento urbano debe ser ordenado y estar en armonía con el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, para que el mismo pueda desarrollarse integralmente, proyectándolo a futuro, por lo que la administración municipal al momento de aprobar los parcelamientos debe velar de que los requisitos exigidos para el efecto, sean plenamente satisfechos.

### **2.2.6.2 Ley Preliminar de Urbanismo, Decreto número 583 del Presidente de la República de Guatemala**

Esta ley tiene como fines, entre otros, establecer las pautas necesarias para regular el urbanismo dentro de los municipios, siendo una de sus preocupaciones controlar el crecimiento desordenado de las ciudades y su desplazamiento, situación que podrá tratarse y preverse a través de un plan regulador, definido en el artículo 1 literal c) como el “conjunto de recomendaciones, formuladas con base en el análisis

---

<sup>79</sup> Asociación Civil Urbana, “*Condiciones preliminares para el inicio del proceso de Ordenamiento Territorial en el Valle de Quetzaltenango, a través de la Mancomunidad de municipios Metrópoli de Los Altos*”, s/p, Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe DEMUCA y Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI-, 2006, página 13.

de las necesidades y recursos de una ciudad, que proporcionan un programa para guiar el desarrollo urbano con el máximo de eficiencia y en la forma más conveniente para la comunidad”, y que, por lo tanto debe adaptarse a las características propias del municipio, según la estimación del crecimiento poblacional, de los servicios que se prestan y se pretenden prestar, así como del comercio, la industria y su ubicación geográfica, que incluso atrae a pobladores de otras circunscripciones municipales, ya que de esta manera, se contemplan aspectos que viabilizan el desarrollo de los mismos.

Las disposiciones normativas contenidas en dicha ley, señalan los deberes y obligaciones de las municipalidades para implementar el plan regulador dentro de su jurisdicción, por lo que cabe mencionar que toda administración municipal enfocada en el desarrollo del municipio, y que se adecúe a lo establecido en el artículo 9, debe contar necesariamente con un plan regulador y controlar adecuadamente el crecimiento y urbanización del municipio, ya que ello permite a largo plazo evitar caos y desorganización dentro de las ciudades, y finalmente busca planificar la construcción de municipios sólidos a futuro, que respondan a las necesidades de la población, e incluso den lugar a las ciudades intermedias.

### **2.2.6.3 Ley Preliminar de Regionalización, Decreto número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala**

La importancia de esta ley radica en la creación de regiones de desarrollo, y es que “la reorganización político-administrativa en regiones es de hecho la oportunidad para definir una agenda nacional compartida con todos los sectores sociales que propicie la identidad de las regiones, su desarrollo regional y fortalezca la autonomía municipal”<sup>80</sup>.

La regionalización se realiza de conformidad con la Constitución Política de la República, y según los artículos 1 y 2 de esta ley, permite por un lado descentralizar

---

<sup>80</sup> La Hora, Juárez Eder, Repensando la Regionalización de Guatemala con criterios territoriales y lingüísticos, Guatemala, 2010, disponible en: <http://lahora.gt/hemeroteca-lh/repensando-la-regionalizacion-de-guatemala-con-criterios-territoriales-y-linguisticos/>, fecha de consulta: 22-09-16.

la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población, es decir, necesidades específicas de la población que conforman dichas regiones de desarrollo, las cuales deben de poseer similares “condiciones geográficas, económicas y sociales”; y por otro lado, realizar un ordenamiento territorial del Estado y hacer funcionar adecuadamente a los Concejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural; por lo que bien aplicada dicha ley podría significar un cambio real en la estructura dentro del Estado para detectar los principales problemas que acaecen en determinados departamentos y municipios, dándoles así una solución adecuada y distribuyendo de acuerdo a dichas necesidades, problemas y soluciones, los recursos que les corresponden, como por ejemplo, los generados por impuestos específicos.

#### **2.2.6.4 Ley de Tránsito, Decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala**

Con la Ley de Tránsito, se hace posible la descentralización del Organismo Ejecutivo por medio de un Acuerdo Gubernativo, hacia las municipalidades, la competencia de la administración de tránsito, siempre que esta cuente con los recursos suficientes para ello y con la salvedad de que esta competencia tiene como límite la propia circunscripción municipal, emitiendo el Concejo Municipal el respectivo acuerdo municipal para convalidar el traslado de dicha competencia. El efecto que trae consigo para la administración municipal es crear un departamento específico de Política Municipal de Tránsito, si no contara con él, mismo que como se ha observado, se puede crear en virtud del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas.

Entre las facultades que la Ley de Tránsito confiere a las municipalidades se encuentran, entre otras: administrar y fiscalizar el tránsito; a través del Juzgado de Asuntos Municipales, imponer sanciones administrativas a las personas, conductores y propietarios de vehículos, de conformidad con el artículo 31; la autoridad de tránsito, según el artículo 32, podrá amonestar o imponer sanciones a las personas, conductores y propietarios de vehículos que no observen, violen o incumplan la ley o

reglamentos de la materia; en virtud de los artículos 33 y 35, podrá retener la licencia de conducir y suspenderla cuando fuese el caso (artículo 40) e/o incautar y retirar los vehículos, chatarra y demás cosas colocadas en la vía pública en lugares no autorizados o que obstaculicen el tránsito.

Finalmente cabe resaltar que los ingresos que las municipalidades obtengan de las imposiciones de sanciones en materia de tránsito, constituirán fondos privativos y serán destinados exclusivamente al “diseño, mantenimiento y mejoramiento de las actividades de tránsito, incluyendo obras de infraestructura vial”, en virtud del artículo 45 de dicha ley, por lo que la administración municipal no puede darles un uso ajeno o que no se relacione con los señalados, ya que en materia de tránsito aportan recursos para que la administración municipal garantice obras que facilitan y hacen más segura la afluencia vehicular dentro del municipio.

## **2.2.7 Legislación en materia de planificación y participación ciudadana**

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

Diversos académicos han coincidido en incluir a dicha ley entre la triada legal que le da vida jurídica a la administración municipal y su creación forma parte de los compromisos adquiridos por el Estado en los Acuerdos de Paz para el logro de una democracia participativa, así también encuentra sustento en los artículos 225, 226, 228 y 229 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Los Concejos de Desarrollo cumplen una función imprescindible para la participación ciudadana, acercando e incluyendo a la población en la toma de decisiones de los asuntos que son de su interés; y para la planeación y ejecución de políticas de desarrollo en diferentes niveles, los cuales, en virtud del artículo 4 de dicha ley son: nacional, regional, departamental, municipal y comunitarios; de esa cuenta, el Sistema de Consejos de Desarrollo permite “hallar el desarrollo en los ámbitos

político, económico y social, con esta estructura lo que pretende el Estado es que exista una administración democrática de los recursos, a través de estos entes.”<sup>81</sup>

En ese orden de ideas, la ley regula la integración y funciones de cada nivel del Sistema de Consejos de Desarrollo, contemplando, a la vez, una efectiva participación de los pueblos indígenas ya que permite la creación de los Consejos Asesores Indígenas en los niveles comunitarios, en virtud del artículo 23, mientras que el artículo 26 permite que las consultas sobre medidas de desarrollo a los pueblos maya, xinca y garífuna se realicen por medio de sus representantes en los Consejos de Desarrollo. El contenido tanto de la ley como de su respectivo reglamento, denota claramente el instrumento que los Consejos de Desarrollo, en sus diferentes niveles, representa para promover el desarrollo dentro del Estado, y en el presente caso, dentro del municipio, permitiendo que los actores de la vida política, económica y social, sea la misma población, y a la vez, son un medio idóneo para la formulación y ejecución de planes y programas que satisfagan las necesidades de la misma población.

#### **2.2.7.2 Ley de Desarrollo Social, Decreto número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala**

El Desarrollo Social puede definirse como el “proceso que, en el transcurso del tiempo, conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios, principalmente. Implica también la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso”<sup>82</sup>, y bajo esa línea que permite señalar el camino para hacer efectivo el proceso de desarrollo, esta ley tiene como objetivo “implementar los

---

<sup>81</sup> Méndez Gómez, Rogelio Lorenzo, La participación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el municipio de San Martín Sacatepéquez para la ejecución del presupuesto participativo 2010-2012, Guatemala, 2014, tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, página 25.

<sup>82</sup> Cámara de diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Desarrollo Social, México, s/a, disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/d\\_dsocial.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_dsocial.htm), fecha de consulta: 23-09-16.

procedimientos legales y de políticas públicas” que se dirijan al logro de ese desarrollo nacional y social.

De esa cuenta, las administraciones municipales, según lo establece el artículo 19, deben formular sugerencias y observaciones para que sean tomadas en consideración y se implementen dentro de la Política Nacional de Desarrollo, y es que partiendo de que la administración municipal tiene un contacto más directo con la población, posee un conocimiento certero de las problemas sociales, económicos y culturales de la misma, por lo que sus propuestas deben formularse de tal manera que contemplen los ejes básicos y necesidades sobre las cuales se dirigirán y ejecutarán acciones que harán posible el desarrollo integral de los municipios, especialmente, de los más vulnerables del país.

Guatemala cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo: K’atun, Nuestra Guatemala 2032 y como el mismo lo indica “constituye la política nacional de desarrollo de largo plazo que articula las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones; es decir, el ciclo de gestión del desarrollo”, el cual se hace viable con la Política Nacional de Desarrollo; debido a ello, además de proponer, la administración municipal debe considerar los instrumentos existentes en materia de desarrollo para la formulación de sus propias políticas públicas municipales.

## **2.2.8 Legislación fiscal y transferencias gubernamentales**

### **2.2.8.1 Código Tributario, Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala**

Las disposiciones del Código Tributario son de carácter supletorio en cuanto a las relaciones jurídicas tributarias que le conciernen a la administración municipal, según su artículo 1, sin embargo regula y define en los artículos 11, 12 y 13 a los impuestos, arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras, que dentro de la administración municipal es imprescindible comprender, en virtud del principio de legalidad y las implicaciones y consecuencias jurídicas de estos tributos,

que si bien es cierto le permiten al municipio contar con ingresos para la realización de sus fines, no se pueden crear a capricho de la administración municipal, ya que por definición los impuestos, arbitrios y contribuciones especiales únicamente el Congreso de la República puede decretarlos.

Por otro lado, cabe indicarse que la Constitución Política de la República en el artículo 9 de las Disposiciones Transitorias y Finales señala que el Congreso de la República debe crear un Código Tributario Municipal, el cual a la presente fecha no es una realidad pese a que el anteproyecto de ley ya fue presentado al Congreso de la República. La exposición de motivos del mismo, indica que el Código, entre otros, regularía específicamente la materia de administración de tributos municipales y constituiría la ley en materia tributaria municipal, permitiendo que el municipio cuente con parámetros que regulan apropiadamente los arbitrios, tasas y contribuciones por mejoras que incluso han sido objeto de inconstitucionalidades, especialmente en cuanto a la creación de tasas por parte de las municipalidades.

#### **2.2.8.2 Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala**

De esta ley cabe resaltar el aporte que reciben específicamente las municipalidades, proveniente de la tarifa única que pagan los contribuyentes afectos, en virtud del artículo 10 de la misma.

De la recaudación resultante de la tarifa única, un 3.5% se destina al financiamiento de la paz y desarrollo, dicho aporte es conocido como IVA-PAZ, de este porcentaje, el 1.5% se distribuye entre todas y cada una de las municipalidades del país. El uso que cada municipalidad debe darle al aporte es: 25% para gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones, estableciéndose que el monto del porcentaje se destina específicamente a egresos y gastos internos de la propia municipalidad; y un 75% para inversión, y en este sentido, la ley señala que dicho monto será exclusivo para inversión, por lo que la administración municipal no lo puede destinar para otros fines que no se relacionen con la inversión, que se

realizará dentro del municipio y que primordialmente debiere dirigirse a la prestación de servicios y ejecución de obras dentro del municipio.

### **2.2.8.3 Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto número 15-98 del Congreso de la República de Guatemala**

El Impuesto Único Sobre Inmuebles, generalmente conocido como IUSI, en virtud del artículo 3 de la Ley, “recae sobre los bienes inmuebles rústicos o rurales y urbanos, integrando los mismos el terreno, las estructuras, construcciones, instalaciones adheridas al inmueble y sus mejoras; así como los cultivos permanentes”, y en sus disposiciones, de manera sucinta, dicha ley establece los elementos de la relación jurídica tributaria del impuesto, su administración, fiscalización, liquidación y pago, así como las sanciones y procedimientos legales administrativos específicos en materia de avalúos oficiales e impugnaciones.

El IUSI, es destinado tanto a las municipalidades para el desarrollo local como al gobierno central para el desarrollo municipal, según lo regula el artículo 2 de la ley, y su recaudación está a cargo de la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles, DICABI, dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas.

Ahora bien, debido al proceso de descentralización del Estado que permite otorgarle ciertas competencias a la administración municipal, el impuesto puede ser recaudado por las municipalidades del país, ya que la ley “faculta al Ministerio de Finanzas a trasladar a aquellas municipalidades que indiquen contar con la capacidad técnica y administrativa para la recaudación y administración de dicho tributo”<sup>83</sup>, según el artículo 14 del mismo cuerpo normativo y para el efecto el Concejo Municipal de la municipalidad en donde aún no se cuenta con dicha competencia, debe aprobar el

---

<sup>83</sup> Ministerio de Finanzas Públicas, Dicabi trasladó responsabilidad de recaudación y administración del IUSI a 11 municipalidades en 2013, Guatemala, s/a, disponible en: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/comunicados-2014a/1413-municipalidades-del-pais-se-responsabilizaron-de-la-recaudacion-y-administracion-del-impuesto-unico-sobre-inmuebles>, fecha de consulta: 27-09-16.

traslado de la misma y dirigir un oficio al Ministerio de Finanzas Pública solicitando la descentralización del IUSI, el cual la otorgará mediante Acuerdo Ministerial<sup>84</sup>.

La ventaja de que las municipalidades sean recaudadores del IUSI es que reciben 100% del cobro efectuado, mientras que si el Ministerio de Finanzas Públicas realiza la recaudación, únicamente le traslada a la municipalidad 75% del mismo<sup>85</sup>, ya que el otro 25% le corresponde al Gobierno Central.

Dado lo anterior, el “IUSI proveniente de propiedades sujetas al 2 por millar – es decir las propiedades valuadas entre Q2 mil y Q20 mil – es retribuido de forma íntegra a la municipalidad en donde está inscrita dicha propiedad. Los recursos provenientes de propiedades sujetas al 6 y 9 por millar –todas aquellas propiedades valuadas arriba de Q20 mil- se dividen entre gobierno central, con el 25 por ciento- y las municipalidades con el 75 por ciento”<sup>86</sup>.

Según lo que perciban por concepto de IUSI, las municipalidades deben destinar de esa cantidad, como mínimo un 70% para servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo del municipio, y un máximo del 30% para gastos administrativos de funcionamiento de la propia municipalidad, en virtud del artículo 2 de la ley. Cabe resaltar que la ley es expresa en cuanto al uso que debe dársele al producto del impuesto, siendo prioridad los servicios y las obras, que permiten satisfacer necesidades de la población y que es parte de los fines de la administración municipal, en dicho sentido el uso del IUSI debe atender al destino que la ley regula, ya que si bien es cierto, constituye un ingreso para la

---

<sup>84</sup> Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles, Boletín informativo sobre descentralización del IUSI, Guatemala, s/a, disponible en: [http://dicabienlinea.minfin.gob.gt/Dicabi\\_EnLinea/\\_NS\\_Informacion\\_IUSI/BOLETIN%20INFORMATIVO%20SOBRE%20DESCENTRALIZACION%20DEL%20IUSI.pdf](http://dicabienlinea.minfin.gob.gt/Dicabi_EnLinea/_NS_Informacion_IUSI/BOLETIN%20INFORMATIVO%20SOBRE%20DESCENTRALIZACION%20DEL%20IUSI.pdf), fecha de consulta: 27-09-16.

<sup>85</sup> Diario Digital, Gámez Douglas, #ParaPrincipiantes ¿Por qué debo pagar el IUSI?, Guatemala, 2015, disponible en: <http://diariodigital.gt/2015/10/paraprincipiantes-por-que-debo-pagar-el-iusi/>, fecha de consulta: 27-09-16.

<sup>86</sup> Plaza Pública, Herrarte Gustavo, Recaudación de IUSI por municipio, Guatemala, 2012, disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/recaudacion-de-iusi-por-municipio>, fecha de consulta: 27-09-16.

municipalidad, este no puede utilizarse arbitrariamente; además es recomendable que la administración municipal sea recaudadora del Impuesto y que al hacerlo, cuente con mecanismos necesarios para fiscalizar el pago del mismo, así como que se valúen periódicamente las propiedades de acuerdo a su valor real y actual.

#### **2.2.8.4 Ley del Arbitrio de Ornato Municipal, Decreto número 121-96 del Congreso de la República de Guatemala**

Esta ley decreta un arbitrio, es decir un impuesto, a favor de las municipalidades del país con el fin de que obtengan los recursos necesarios para cumplir con sus fines, en el presente caso, el del ornato definido como “adorno, arreglo, atavío”<sup>87</sup>.

La ley regula a través de 17 artículos lo correspondiente al arbitrio del boleto de ornato, el cual todos los vecinos entre las edades de 18 y 65 años, de una circunscripción municipal, deben pagar a favor de la municipalidad, bien sea directamente en sus tesorerías, o a través de los bancos del sistema y sus agencias e incluso pueden efectuar el pago por medio de empresas privadas que estén facultadas por las municipalidades, para recaudar dicho arbitrio, conformidad con los artículos 2 y 4. Dicho impuesto tiene una doble función, por un lado permite que la administración municipal cuente con los recursos necesarios para el ornato del municipio, y por el otro, el pago del mismo es requisito obligatorio en trámites que realice el vecino contribuyente, tales como obtención del DPI, obtención del pasaporte, obtención o renovación de licencias de conducir vehículos automotores, entre otros de conformidad con el artículo 12 de dicha ley.

En ese orden de ideas, la ley crea los mecanismos para poder exigir al contribuyente el pago del boleto de ornato y que este sea efectivamente recaudado y en tal sentido, las municipalidades deben contar con los medios necesarios, como por ejemplo bases de datos, para llevar el control de los contribuyentes que realizan y/o evaden el pago de dicho arbitrio, y en este último caso, imponer las sanciones que procedan; además no deben permitir que los contribuyentes que no cuentan con la constancia

---

<sup>87</sup> Ornato, Diccionario de Derecho Usual, *Op. Cit.* página 140.

del pago efectivo del boleto de ornato realicen ciertos trámites municipales, pues lo recaudado tiene un fin específico dentro del municipio que no debe desatenderse y del que finalmente, todos los vecinos son beneficiarios.

## **2.2.9 Legislación en materia de administración financiera municipal**

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

Esta ley, derivada de los artículos 237 y 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala, tiene como fin, en virtud de su artículo 1, “normar los sistemas presupuestarios de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público”. En tal sentido, los sistemas presupuestarios, según lo regula el artículo 7 de la ley, se relacionan con el proceso presupuestario de todos los organismos y entes que conforman el sector público, y entre ellos, la administración municipal que aplica las disposiciones contenidas en dicha ley y que de conformidad con el artículo 8, está sujeta a elaborar su presupuesto municipal de acuerdo a la “expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social”, es decir que no obstante la administración municipal goza de autonomía, sus políticas y programas de desarrollo económico y social no deben ser ajenos al Plan del Estado, pueden disponer de sus recursos de acuerdo a sus necesidades pero bajo la línea de un campo de acción en común.

La Ley Orgánica del Presupuesto regula los parámetros bajo los cuales se elaborarán los presupuestos de ingresos y de egresos, así como lo relativo a la deuda pública, según los artículos 10, 11, 12 y 60 y que en virtud del principio de unidad conforman el presupuesto de cada año fiscal del Estado, organismos y demás entes del mismo, por lo que dichas normas son aplicables en la administración municipal.

La Constitución Política de la República, en el artículo 237 establece que la estructura del presupuesto será programática, y esta estructura a su vez es regulada

en el Artículo 11 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto y sus reformas, determinando las categorías que conformarán al mismo, y en tal sentido, el Código Municipal, en su Artículo 129 señala que el Presupuesto Municipal se adecuará a la “técnica del presupuesto, por programas” indicando a continuación sus categorías programáticas, observándose que entre dichas normas existe relación.

Por otro lado, el Presupuesto Municipal, bajo las directrices de la Ley Orgánica del Presupuesto y en virtud de la autonomía municipal que confiere a la administración municipal la facultad de crearlo y aprobarlo, debe ser remitido al Ministerio de Finanzas Públicas, al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas de conformidad con el artículo 47 de la ley orgánica relacionada, y, además de los anteriores, la administración municipal informará a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, en cuanto a inversión pública.

De ello se infiere que si bien es cierto, la administración municipal posee autonomía para la elaboración, ejecución y liquidación de su presupuesto municipal, especialmente en relación a los destinos, planes y programas que contemplará de acuerdo a las necesidades del municipio, debe tener presente los lineamientos que la Ley Orgánica del Presupuesto señala para el efecto.

#### **2.2.9.2 Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, Decreto número 1132 del Congreso de la República de Guatemala**

Dicha ley tiene como fin crear al Instituto de Fomento Municipal, por sus siglas INFOM, asignarle funciones específicas y organizar su estructura administrativa interna.

El INFOM, en virtud del artículo 2 de la ley es una institución estatal con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio lo que le permite cumplir de forma eficiente con sus fines. Esencialmente tiene como objeto “promover el progreso de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades, en la

realización de programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal, y en general, en el desarrollo de la economía de los municipios”, de conformidad con el artículo 1 de la ley.

Los ejes de acción del INFOM son: la asistencia técnica, planificación y diseño de proyectos; la asistencia financiera, que incluye otorgar créditos para el desarrollo de proyectos y de funcionamiento; y la asistencia administrativa, en la elaboración y actualización de reglamentos administrativos y de servicios municipales<sup>88</sup>; según lo regula el artículo 4 de la ley, de esa cuenta el INFOM realiza un acompañamiento a las municipalidades del país, para que estas puedan transformarse “en gobiernos locales modernos, eficientes, eficaces y autosostenibles, capaces de priorizar y optimizar el uso de sus recursos, para generar desarrollo y bienestar de la población”<sup>89</sup>, y es que con base a dichos ejes, el INFOM ofrece una serie de servicios a las municipalidades que, por mencionar algunos, van desde la planificación y financiamiento de obras y servicios públicos municipales hasta el otorgamiento de préstamos de una forma más rápida y con mejores tasas de interés, o como lo regulan los objetivos específicos del INFOM con sede regional en Quetzaltenango, fortalece la gestión municipal, asesora y capacita para el efecto en ciertos temas.

Dado lo anterior, el INFOM se convierte en una herramienta que propicia el desarrollo del municipio, y la administración municipal, en tal sentido, debe coordinar junto con él programas y proyectos, para estudiar la viabilidad y financiamiento de los mismos, ya que la asesoría que brinda es importante para poder ejecutar obras y prestar servicios dentro del municipio de manera eficiente, teniendo presente los recursos de los que dispone la municipalidad e incluso, la asesoría en lo relacionado al ámbito financiero, permite que la municipalidad realice un uso adecuado de sus

---

<sup>88</sup> Fundación para el Desarrollo de Guatemala, Instituto de Fomento Municipal –INFOM-, Guatemala, s/a, disponible en: [http://fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/nSERVICIOS\\_INFOM\\_Region\\_II\\_\\_1.pdf](http://fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/nSERVICIOS_INFOM_Region_II__1.pdf), fecha de consulta: 28-09-16.

<sup>89</sup> Instituto de Fomento Municipal de Guatemala, ¿Quiénes somos?, Guatemala, s/a, disponible en: <http://www.infom.gob.gt/pagina-ejemplo/>, fecha de consulta: 28-09-16.

recursos, que los incremente o que en todo caso pueda abastecerse de ellos a través de los préstamos que otorga el INFOM; además contar con asistencia relativa a la organización y financiamiento de empresas, bienes y recursos municipales permite que la administración municipal optimice los mismos, y la capacitación que el INFOM brinda al personal municipal es garante del trabajo de calidad que dentro de la municipalidad se realiza.

### **2.2.9.3 Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas**

Dentro de la administración municipal, esta ley cumple una función importante para normar y fundamentar la “compra, venta y la contratación de bienes, suministros, obras y servicios” de la misma, en virtud del artículo 1 de dicha ley, y es que para cumplir sus fines, en un primer lugar, la administración municipal debe contar con ciertos bienes, suministros, obras y servicios; de tal cuenta, los mecanismos que merecen especial atención para el efecto, son la compra directa, la cotización y la licitación, que estarán en función al monto total de las mismas, según lo regulan los artículos 17, 38 y 43 de la ley; en ese sentido, la administración municipal debe ser cuidadosa y apegarse a la ley al momento de decidir el mecanismo que mejor se adapta a sus necesidades, ya que estos pueden convertirse en focos de corrupción, situación por la que incluso en el año 2016 la ley sufrió reformas con el fin de transparentar los procesos de adquisición que se realizaban en las instituciones públicas.

La ley también regula la modalidad de contratos abiertos en su artículo 46, los cuales deben idóneamente remplazarse por el mecanismo de subasta inversa que garantiza el precio más bajo en la compra<sup>90</sup>; por otro lado, regula la enajenación, transferencias y venta de bienes en el Título VIII de la misma; y permite la concesión sobre servicios públicos, en virtud del artículo 95, el cual define a la misma como “la facultad que el Estado otorga a particulares, para que por su cuenta y riesgo

---

<sup>90</sup> Prensa Libre, Gramajo Jessica y Orozco Andrea, Congreso aprueba cambios a la Ley de Contrataciones, Guatemala, 2015, disponible en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ley-de-contrataciones-podria-cambiar-este-martes>, fecha de consulta: 29-09-2016.

construyan, produzcan, monten, instalen, mejoren, adicionen, conserven, restauren y administren una obra, bien o servicio público...”, y que la administración municipal puede poner en práctica para la prestación de los servicios públicos dentro de su jurisdicción, además las concesiones de prestación de servicios encuentra sustento en los artículos 73 literal c) al 77 del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, los cuales regulan aspectos especiales para el efecto de concesiones municipales y que al momento de efectivamente realizarse, debe guardar armonía con las disposiciones de la Ley de Contrataciones.

En ese orden de ideas, esta ley norma y regula los procedimientos para que la administración municipal pueda realizar compras, adquisiciones, enajenaciones, ventas, transferencias y concesiones, para cumplir adecuadamente sus fines, ejecutar obras y/o prestar servicios, según sea el caso, satisfaciendo las necesidades de la población y bajo la premisa de utilizar los mecanismos que la ley crea para el efecto, de forma transparente, adquiriendo bienes, servicios y obras de calidad y a un costo real que no atente contra los recursos municipales ni se tergiversen dando como resultado actos de corrupción.

## **2.2.10 Legislación en materia de control y fiscalización**

### **2.2.10.1 Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala**

Dentro del Régimen de Control y Fiscalización, regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece que la Contraloría General de Cuentas será una “institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de... los municipios...” en virtud del artículo 232 constitucional. Esta ley en armonía con la norma constitucional, según su Cuarto Considerando, ofrece un instrumento legal para “poner en práctica un sistema dinámico de fiscalización mediante la aplicación de procedimientos modernos de auditoría gubernamental para determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía en la ejecución de los programas que desarrolle la

administración pública”, que le permitirán a la Contraloría General de Cuentas fiscalizar de “forma externa los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos y, en general, todo interés hacendario” en el presente caso, de los municipios, de conformidad con el artículo 2 de la misma ley, que regula los objetivos, atribuciones y medios a través de los cuales la Contraloría podrá cumplir con sus fines, a la vez de organizar su estructura administrativa y facultarla para imponer sanciones cuando sea procedente.

El Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, en su artículo 138 contempla la fiscalización y rendición de cuentas de conformidad con la Ley de la Contraloría General de Cuentas. En virtud de ello, la administración municipal al manejar fondos públicos, está bajo fiscalización de dicha institución, a través de la rendición de cuentas que debe realizar periódicamente y que es definida según el artículo 1 del Acuerdo No. A-37-06 de la Contraloría General de Cuentas como “un mecanismo para que las municipalidades y sus empresas, comprueben la legalidad, la eficiencia, eficacia, economía, equidad, probidad y transparencia de sus operaciones...” y según el artículo 6 del mismo, es responsabilidad del Concejo Municipal, el Alcalde y las Juntas Directivas de las empresas municipales.

Dado lo anterior, la rendición de cuentas permite verificar si las operaciones que realiza tanto la administración municipal como las empresas municipales, se efectúan de forma transparente y se enmarcan dentro de los preceptos legales, garantizando que los ingresos se inviertan adecuadamente y que los egresos tengan una sólida justificación y en el caso de las municipalidades, se dirijan especialmente a la ejecución de obras, prestación de servicios y gastos propios de funcionamiento de la municipalidad.

### **2.2.11 Otra diversidad de leyes**

La regulación jurídica vigente en materia municipal como se ha indicado es dispendiosa, la anterior enumeración de leyes conexas no constituye numerus clausus sin embargo representa la legislación que se relaciona de manera inmediata

con la administración municipal y la fundamenta en su actuar; en tal virtud, cada municipalidad para su gestión y funcionamiento aplica las diversas leyes, reglamentos y demás normativas del ordenamiento jurídico vigente del Estado, según sus propias necesidades y según los requerimientos que sus respectivas dependencias, unidades, departamentos u oficinas realizan para sujetar sus acciones a la ley.

### **2.3 Disposiciones normativas de carácter municipal**

Las disposiciones normativas se han definido como “una prescripción adoptada por una institución con autoridad para establecer un tipo de normas. Esto es, una disposición con un significado jurídico que expresa una norma jurídica”<sup>91</sup>, las normas jurídicas tendrán “como uno de sus requisitos disponer o gozar de legitimidad, lo cual supone que haya sido adoptada por autoridad competente y que además que esté contenida y expresada mediante la forma legislativa adecuada... válida”<sup>92</sup>.

De lo expuesto se desprende que las disposiciones adoptadas por la autoridad competente es en el presente caso la administración municipal; dichas disposiciones contendrán normas jurídicas con carácter de ley sin embargo en este punto deben realizarse algunas salvedades: se ha señalado que las disposiciones normativas emitidas por la administración municipal tendrán carácter de ley sin embargo el ámbito de validez de la misma será dentro de su respectiva jurisdicción municipal y al indicar ley, no se aplica la definición de ley en el sentido estricto de la palabra, toda vez que en Guatemala el órgano facultado para el efecto es el Congreso de la República, por otro lado, las disposiciones normativas estarán contenidas y expresadas mediante un instrumento legal válido, ahora bien, por qué la administración municipal puede emitir y/o darse a sí misma disposiciones normativas,

---

<sup>91</sup> Universitat de València, s/a, ¿En qué se diferencia una norma de una disposición normativa?, España, s/a, disponible en: [http://www.uv.es/legalskills/validez/en\\_qu\\_se\\_diferencia\\_una\\_norma\\_de\\_una\\_disposicin\\_normativa.html](http://www.uv.es/legalskills/validez/en_qu_se_diferencia_una_norma_de_una_disposicin_normativa.html), fecha de consulta: 07-10-2016.

<sup>92</sup> Fernández Bulte, Julio. *Teoría del Estado y del Derecho*, Tomo II, Editorial Félix Varela, 2005, Página 92.

cuál es ese instrumento legal válido para el efecto y dónde se encuentra su fundamento.

En primer lugar, se ha establecido que constitucionalmente la administración municipal está revestida de autonomía, y entre los tipos de autonomía que posee se encuentra la de tipo jurídica, como en el Capítulo anterior de la presente investigación se indicó; aunada a la autonomía jurídica se encuentra la autonomía política y ambas le permiten a la administración municipal emitir normas para organizarse y cumplir con sus fines, situación que se fundamenta en el artículo 253 de la Constitución Política de la República. Dicha auto-organización de la administración municipal también le permitirá establecer “las facultades que tendrán los órganos del gobierno municipal, sus interacciones y obligaciones, así como las reglas que deberán seguir los particulares en la realización de sus actividades”<sup>93</sup>.

En segundo lugar, los instrumentos legales válidos para contener las disposiciones normativas de la administración municipal serán, según el artículo 253 de la Constitución Política, los reglamentos y ordenanzas municipales, sin embargo, el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, además de contemplar los anteriores, también regula los acuerdos y resoluciones municipales; por lo que los cuatro instrumentos legalmente válidos indicados, contendrán las disposiciones normativas emitidas por la administración municipal en virtud de la autonomía que la reviste, para regularse a sí misma, para darse leyes a sí misma, lo que a la vez implicará que dichas disposiciones se sujeten y ajusten a leyes y normas de mayor rango jerárquico para no contradecirlas, según la pirámide normativa graficada en el Capítulo I de esta investigación.

De tal cuenta, las disposiciones normativas que se dé a sí misma la administración municipal no tendrán efecto alguno en otra jurisdicción municipal ni será necesario u

---

<sup>93</sup> Instituto de Planeación de Estado de Guanajuato, Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Técnica Normativa para Elaborar Regulaciones Municipales, Página 16, México, s/a, disponible en: [http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/contactanos/biblioteca-digital/doc\\_view/99-tecnica-normativa-para-elaborar-regulaciones-normativas](http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/contactanos/biblioteca-digital/doc_view/99-tecnica-normativa-para-elaborar-regulaciones-normativas), fecha de consulta: 07-10-2016.

obligatorio su cumplimiento ni mucho menos vinculante para los pobladores de otros municipios, ya que dichas disposiciones le servirán a cada administración municipal para organizarse de mejor manera y para regular aspectos propios y específicos del municipio, de acuerdo a sus fines y necesidades.

En tal sentido, la administración municipal se organiza internamente, estableciendo, por ejemplo, las dependencias, departamentos, oficinas y unidades que la componen y las dota de atribuciones, pero también se organiza externamente con respecto a la población y especialmente se organiza para cumplir sus fines y la forma en la que estos se podrán cumplir, por mencionar algunos: las ejecuciones de obras de infraestructura, la prestación de servicios, el ordenamiento territorial, el establecimiento de tasas para abastecerse de recursos, la concesión de servicios, las imposiciones de multas, e incluso la manera en la que se dará solución a los problemas y fin a los procedimientos administrativos, es decir que requiere de las disposiciones normativas que emite para poder ejercer sus funciones y con ello, cumplir sus fines, correcta y eficientemente sin incurrir en arbitrariedades y a través de los instrumentos legales antes señalados que sustentan y fundamentan su actuar, residiendo en dichas razones la importancia de las mismas.

En relación a la vigencia de las disposiciones normativas de carácter municipal, el artículo 42 del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, establece que tanto los acuerdos, ordenanzas y resoluciones, a lo que debe agregárseles los reglamentos, “del Concejo Municipal serán de efecto inmediato, pero los de observancia general entrarán en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial”, por lo que deben ser publicados en dicho medio, y con la salvedad de que de ser necesario, el plazo para que entren en vigencia podrá ser ampliado o restringido si así lo establece la disposición normativa.

## 2.3.1 Reglamentos municipales

### 2.3.1.1 Definición

Los reglamentos municipales se han definido como la “colección ordenada de reglas o preceptos que, por la autoridad competente, se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio”<sup>94</sup>.

De dicha definición se infiere que los reglamentos contienen reglas o preceptos emitidos por la administración municipal, como autoridad competente para el efecto, al ser reglamentos de carácter municipal y en tal sentido no deben confundirse con los reglamentos emitidos por el Organismo Ejecutivo a través de un Acuerdo Gubernativo o Acuerdo Gubernativo dictado en Consejo de Ministros y que desarrollan leyes creadas por el Congreso de la República. Por otro lado, esa colección de reglas o preceptos tienen como fin regular la forma en la que se ejecutará una ley y/o la forma en la que se organizará la misma administración municipal, tanto Concejo Municipal como sus demás dependencias, departamentos unidades u oficinas y/o la forma en la que se prestará un servicio determinado, aunándose la regulación de ciertas actividades de la población, por lo que puede establecerse que “son ordenamientos de carácter general que aprueba el Ayuntamiento para regular su propio gobierno, estructura administrativa y cumplimiento de funciones, así como para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, entre otros aspectos”<sup>95</sup>.

El fundamento legal de los reglamentos municipales se encuentra en un primer lugar en la Constitución Política de la República, artículo 253, el cual faculta a la administración municipal, en virtud de la autonomía que posee, a emitir los mismos

---

<sup>94</sup> Reglamento, Diccionario Municipal de Guatemala, Guatemala, Fundación Konrad Adenauer, 2009, página 258.

<sup>95</sup> Instituto de Planeación de Estado de Guanajuato, s/a, Guía para la elaboración de un Reglamento Municipal, México, s/a, disponible en:  
[https://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj9uZrXycrPAhUCGR4KHTI3AGYQFggeMAE&url=http%3A%2F%2Fiplaneg.guanajuato.gob.mx%2Fcontactanos%2Fbiblioteca-digital%2Fdoc\\_download%2F94-guia-para-la-elaboracion-de-un-reglamento-municipal&usq=AFQjCNEQKDtXj\\_gNq5IOW7nHmhkgXl5kew&sig2=6vKh0S12sErCqDG\\_5gm7w](https://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj9uZrXycrPAhUCGR4KHTI3AGYQFggeMAE&url=http%3A%2F%2Fiplaneg.guanajuato.gob.mx%2Fcontactanos%2Fbiblioteca-digital%2Fdoc_download%2F94-guia-para-la-elaboracion-de-un-reglamento-municipal&usq=AFQjCNEQKDtXj_gNq5IOW7nHmhkgXl5kew&sig2=6vKh0S12sErCqDG_5gm7w), fecha de consulta: 08-10-2016.

para cumplir con los fines para los cuales se ha instituido; en un segundo lugar, el Código Municipal Decreto 12-2002 y sus reformas, en concordancia con el mandato constitucional, en su artículo 3, refiriéndose a la autonomía municipal, indica que el municipio emitirá sus propios reglamentos y posteriores artículos indican situaciones definidas en las que procederá emitir reglamentos, por otro lado, es de señalar que estos no deben contradecir ni los derechos ni las garantías reconocidas en la Constitución ni leyes ordinarias o normas con mayor jerarquía.

### **2.3.1.2 Procedencia**

El artículo 35 literal i) del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, establece que es atribución del Concejo Municipal emitir y aprobar reglamentos municipales, estableciéndose así pues, que es el órgano municipal a quien compete tal facultad.

Ahora bien, los reglamentos municipales partiendo de la definición anteriormente consignada, pueden dividirse de cuatro formas: reglamento interior del Concejo Municipal, reglamentos de organización administrativa interna, reglamentos de prestación de servicios y reglamentos que regulan ciertas actividades de la población y con base a dicha división puede determinarse la procedencia de los mismos y el contenido de sus reglas o preceptos, representados como normas jurídicas.

El reglamento interior del Concejo Municipal se encuentra contemplado en el Artículo 34 del Código Municipal, propiamente dicho Artículo no señala lo que el reglamento deberá contener sin embargo realiza la salvedad de que sus disposiciones se realizarán para la organización y funcionamiento del mismo Concejo, de tal cuenta, para que el propio Concejo establezca sus alcances, límites, facultades, atribuciones y funcionamiento elaborará su reglamento interno.

Los reglamentos de organización administrativa interna tienen como principal fundamento el artículo 34 del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, el cual regula que el Concejo Municipal emitirá reglamentos para: la organización y

funcionamiento de sus oficinas, de personal, de viáticos, y otros que considere necesarios para la buena administración municipal; se puede establecer que en sí mismos dichos reglamentos tienen como fin organizar a la administración municipal, y no solamente a sus oficinas, sino a las dependencias, departamentos, unidades y demás órganos que la conforman, para que funcionen de acuerdo a los fines para los cuales se crean, asignándoles a través de dichos reglamentos, atribuciones bien definidas y confiriéndoles facultades para hacer o no hacer e incluso para sancionar, con tal razón los artículos 79, 88, 90, 97 y 163 del Código Municipal indicado se refieren a normar el funcionamiento de las siguientes dependencias: Policía Municipal, Auditoría Interna, Gerencia Municipal, Juzgado de Asuntos Municipales y sus respectivos funcionarios y las áreas de la Administración Financiera Integrada Municipal, que no agotan la organización interna de la administración municipal pero dan pauta para comprender el alcance de los reglamentos.

Ejemplo de lo anterior es el Reglamento del Juzgado de Asuntos Municipales de la ciudad de Quetzaltenango, el cual establece el ámbito de competencia que tendrá, la forma en la que se organizará y las atribuciones del Juez y demás empleados municipales que laboren en él, asimismo regula la forma en la que los procedimientos se llevarán a cabo y faculta al Juez para sancionar cuando así procediere, situación que encuentra sustento legal en el artículo 161 del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, en virtud de que el Juzgado de Asuntos Municipales tiene como fin ejecutar y hacer cumplir la ley y disposiciones normativas de la administración municipal y en el artículo 1 del Reglamento relacionado.

Los reglamentos referentes a la prestación de servicios tienen como objeto “fijar la modalidad administrativa de los servicios públicos, su control y operación; señalar las condiciones en que se deben prestar y los requisitos que debe cubrir la población para tener a ellos”<sup>96</sup>, de conformidad con ello, el Concejo Municipal, en virtud del artículo 35 e) del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, debe reglamentar “el establecimiento, planificación, programación, control, evaluación” y

---

<sup>96</sup> *Loc. Cit.*

las modalidades institucionales para la prestación de los servicios públicos; además, el artículo 72 del mismo cuerpo normativo señala que el municipio tiene competencia para establecer, mantener, ampliar y mejorar los servicios públicos y determinar y cobrar tasas y contribuciones que se establecerán atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios, y de esa cuenta, los reglamentos emitidos por el Concejo Municipal en este sentido se encargan de regular y normar la prestación de servicios y como ejemplo se puede señalar el Reglamento del servicio público de agua potable de la Municipalidad de Quetzaltenango, que establece que la venta, datación, instalación y el servicio de agua potable estará a cargo de la Municipalidad y regula de qué forma se realizará y a quiénes se les proporcionará de acuerdo a los requisitos que el mismo Reglamento exige para el efecto, asimismo contiene prohibiciones y sanciones cuando se incurra en las infracciones que el Reglamento contempla y establece las tarifas que se aplicarán respecto a la prestación del servicio. Por lo que cada servicio prestado por la administración municipal podrá y deberá contar con su respectivo Reglamento para que el mismo fije los parámetros y circunstancias bajo las cuales se prestará.

Los reglamentos que regulan ciertas actividades de la población resultan importantes toda vez que “existen muchas actividades de los particulares que pueden y deben ser reguladas por la autoridad municipal, en atención a la prevención del orden, la seguridad o el interés general”<sup>97</sup>, en tal sentido el Concejo Municipal, dada la facultad de emitir Reglamentos, puede regular actividades que realiza la población dentro de la jurisdicción municipal con el fin exclusivo de que dicha regulación se dirija a lograr el bien común municipal, no para disminuir, restringir o acotar los derechos de los vecinos, sino para garantizar el orden, la seguridad e incluso la preservación del municipio y la calidad de vida de los habitantes del mismo.

El Reglamento del Centro Historio del Municipio de Quetzaltenango permite visibilizar lo anterior, ya que dentro de sus Considerandos se establece que el Centro Histórico y los monumentos aislados de la ciudad de Quetzaltenango tienen como sujeto y

---

<sup>97</sup> *Loc. Cit.*

objeto las personas que lo habitan y visitan y su preservación y conservación permiten la calidad y nivel de vida de dichas personas. De tal cuenta, regula la protección de los bienes culturales, patrimoniales e históricos, edificios y monumentos, de acuerdo a la clasificación que el mismo Reglamento contempla, en relación a la intervención, restauración, alteración o modificación que dichos pueden o no sufrir, señalando para el efecto los trámites administrativos para la autorización de proyectos y establece las sanciones que se aplicarán en caso de incurrir en alguna de las infracciones que contempla. Por otro lado, este Reglamento regula el uso del suelo, su urbanización y edificación, y norma la conservación de la tipología e imagen de los edificios con valor patrimonial y de los edificios clasificados como arquitectura de contexto o entorno monumental que carecen de valor patrimonial, asimismo establece los parámetros bajo los cuales se podrán colocar rótulos y toldos en el Centro Histórico, entre otras normas, que como puede observarse se dirigen a regular las actividades de la población, en el presente caso en cuanto a edificación e intervención del Centro Histórico de la Ciudad y de no contarse con dicho Reglamento, el mismo no podría ser protegido y conservado adecuadamente ni existiría normativa especial para sancionar las actividades que tiendan a restarle el valor histórico, cultural y patrimonial que posee.

## **2.3.2 Ordenanzas municipales**

### **2.3.2.1 Definición**

Las ordenanzas son definidas como “el conjunto de preceptos relativos a una materia, aprobado por la autoridad competente”<sup>98</sup>, y guardando relación con dicha definición, propiamente las ordenanzas municipales “constituyen disposiciones obligatorias para todos los vecinos, residentes y transeúntes... la materia es de índole práctica, de muy concreta y detallada regulación, acerca del régimen y gobierno particular del municipio”<sup>99</sup>, y por tal razón “contienen las medidas necesarias para poner en funcionamiento los servicios públicos o las medidas de

---

<sup>98</sup> Ordenanza, Diccionario Municipal de Guatemala, *Op. Cit.*, página 207.

<sup>99</sup> Ordenanzas municipales, Diccionario de Derecho Usual, *Op. Cit.*, página 134.

gobierno municipal necesarias para mantener el orden y proteger a los ciudadanos... contienen determinado mandato, disposición o voluntad de autoridad acerca de hacer o no hacer.”<sup>100</sup>

Con base a lo anterior se colige que principalmente las ordenanzas municipales son preceptos que contienen una orden puntual, un mandato concreto y sobre una materia específica, y son emitidas por la administración municipal, especialmente dirigidas a la población del municipio, para mantener el orden dentro de él y proteger a la población, que conlleva el resguardo de su seguridad y que a la vez permiten el desarrollo integral del municipio, ya que el ámbito sobre el cual recaen las ordenanzas atienden, en algunos casos, a los fines de la administración municipal.

La Constitución Política de la República, en su artículo 253 al regular la autonomía municipal, no solamente habilita al municipio para emitir reglamentos que permitan el cumplimiento de los fines que el mismo ostenta, sino a la vez, lo faculta para emitir ordenanzas, y es por ello que el artículo 35 literal i) del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, establece que el Concejo Municipal emitirá y aprobará ordenanzas municipales. En tal sentido, resulta interesante como los conceptos de ordenanzas y reglamentos municipales se encuentran unidos y aunque con similitudes, ambas tienen un cometido específico, aún más las ordenanzas que al contener órdenes y mandatos, deben ser precisas en lo que regulan y bajo el parámetro de organizar al municipio e incluso a la misma administración municipal; poner en funcionamiento servicios, no de la misma manera en la que lo regula un reglamento, pero sí estableciendo concretamente un aspecto de cómo o cuándo se pondrán en funcionamiento o se suspenderán, por ejemplo; y por otro lado, deben atender a conservar el orden dentro de la jurisdicción municipal y a establecer obligaciones que serán acatadas por la población y que repercutirán en el desarrollo y calidad de vida del municipio.

---

<sup>100</sup> Linares López, Rony, Asociación de Investigación y Estudios Sociales y Fundación Konrad Adenauer, Talleres de actualización para el Concejo Municipal de La Antigua Guatemala, La Potestad Reglamentaria, *Op. Cit.*, fecha de consulta: 09-10-16.

### **2.3.2.2 Procedencia**

En virtud de lo antes expuesto ¿qué ámbitos son objeto de las ordenanzas municipales emitidas por la administración municipal, a través del Concejo Municipal?

Las ordenanzas municipales, entre otros ámbitos, “rigen lo relativo al buen orden y tranquilidad de la población; lo que respecta a la limpieza de calles y lugares públicos y lo exterior de las casas; la seguridad personal; el tránsito de vehículos y animales; lo atinente a mataderos, mercados y ferias; la policía urbana y rural; lo de espectáculos...”<sup>101</sup>

Como antes se ha señalado, pueden dirigirse a organizar al municipio e incluso a la propia administración municipal, dando lugar a ordenanzas que señalen procedimientos específicos, tal como el administrativo ante el Juzgado de Asuntos Municipales según el Artículo 166 del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas; ordenanzas sobre el funcionamiento de servicios, las cuales, por ejemplo, establecerán un plazo específico para que los vecinos cuenten con contador de luz para la prestación del servicio de energía eléctrica; ordenanzas sobre el orden dentro de la jurisdicción municipal, como la ubicación de ventas informales que provocarían detrimento en el ornato municipal; y ordenanzas de carácter tributario, en relación a fijación de tasas o tarifas por parte de la administración municipal, en virtud del artículo 35 literal n) del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, señalándose como ejemplo el Plan Xela Limpia de la ciudad de Quetzaltenango, en el cual se establecen tasas mensuales que deberán cancelar los vecinos por concepto de “limpieza de calles, avenidas, diagonales, parques y mercados de las zonas uno, dos y tres” de dicha ciudad.

Dado lo anterior, se establece que las ordenanzas municipales permiten que la administración municipal cumpla mejor con sus fines y que el municipio se desarrolle de forma ordenada, a través de los mandatos que contienen, y de esa cuenta, las

---

<sup>101</sup> Ordenanzas municipales, Diccionario de Derecho Usual, *Op. Cit.*, página 135.

infracciones a las ordenanzas pueden ser objeto de sanción, en virtud de los artículos 53 literal k), 58 literal k), 79, 150, 151, 161, 162 y 165 literal h) del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, en los cuales se regula que la administración municipal velará por el cumplimiento y ejecución de dichas ordenanzas municipales y en su caso, procederá a sancionar según sea el caso.

### **2.3.3 Acuerdos municipales**

#### **2.3.3.1 Definición**

Los acuerdos son definidos como la “resolución formal que adopta un órgano de la administración pública y que produce efectos jurídicos”<sup>102</sup>, en tal sentido, los acuerdos municipales son las resoluciones de la administración municipal y a la vez, son el medio para “dejar constancia de una decisión”<sup>103</sup> que ha tomado y que por lo tanto producirá efectos jurídicos.

De la anterior definición se discurre que los acuerdos municipales nacen en virtud de una resolución de la administración municipal, es decir, que nacen de una decisión que ha tomado la administración municipal y de la que se debe dejar constancia, siendo el medio idóneo, el acuerdo municipal. Al señalar que se trata de una resolución de la administración municipal, debe tenerse presente que no se refiere a las resoluciones municipales de forma general, ya que cualquier órgano de la administración municipal, con las facultades y atribuciones para el efecto, puede emitir las mismas, sin embargo, no todos los órganos de la administración municipal pueden emitir y aprobar acuerdos municipales; ahora bien, los órganos facultados por mandato de ley para emitir y aprobar acuerdos municipales son: a) el Concejo Municipal como órgano deliberativo y de decisiones, en virtud del artículo 35 literal i) del Código Municipal Decreto 12-2002 y sus reformas; y b) el Alcalde Municipal, como órgano ejecutivo, según lo establece el artículo 53 del mismo cuerpo

---

<sup>102</sup> Acuerdo, Diccionario Municipal de Guatemala, *Op. Cit.*, página 14.

<sup>103</sup> Linares López, Rony, Asociación de Investigación y Estudios Sociales y Fundación Konrad Adenauer, Talleres de actualización para el Concejo Municipal de La Antigua Guatemala, La Potestad Reglamentaria, *Op. Cit.* fecha de consulta: 09-10-16.

normativo; aunado a ello, puede establecerse que dada la autonomía de la que está revestida la administración municipal, necesita emitir los acuerdos que considere necesarios y pertinentes para la gestión dentro del municipio y el cumplimiento de sus fines, por lo que es posible, aunque no la única forma, que las ordenanzas y reglamentos municipales que emite se aprueben a través de acuerdo municipal, ya que por otro lado, el ámbito de los acuerdos municipales abarca otros aspectos y decisiones que surgen dentro de la administración municipal, tal como se indicará a continuación.

### **2.3.3.2 Procedencia**

En consideración de lo anteriormente expuesto, el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, regula casos concretos en los que procede un Acuerdo Municipal.

El artículo 35 literal s) del indicado cuerpo normativo, establece que podrá emitirse acuerdo municipal en el que se apruebe la “asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal”, ejemplo visible de ello fue la constitución de la Mancomunidad de Municipios “Metrópoli de los Altos”, de la que es parte el municipio de Quetzaltenango y para el efecto el Concejo Municipal de la municipalidad referida emitió y aprobó el acuerdo municipal respectivo.

El artículo 74 del cuerpo normativo señalado, regula lo relativo a las concesiones de servicios públicos municipales, y llenados los requisitos que regula tanto el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, como la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, se concesionarán los mismos a través de acuerdo municipal, y por el mismo medio, de ser el caso, podrán intervenir los servicios públicos municipales de acuerdo al artículo 76 del Código Municipal indicado.

Asimismo, será a través de acuerdo municipal que se crearán, suprimirán o modificarán “las dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos dentro de la municipalidad”, según lo regula el artículo 35 literal j) del cuerpo normativo relacionado, dado ello la creación, supresión o modificación de las anteriores, así como de departamentos y oficinas de la administración municipal se realizará por medio de acuerdo municipal, señalándose por ejemplo, la creación del Cuerpo de Policía Municipal de Tránsito de conformidad con el artículo 79 y la creación de Juzgados de Asuntos Municipales, en virtud del artículo 161, ambos del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, así como la creación de empresas municipales cuyo caso concreto se visibiliza con el acuerdo municipal de la municipalidad de Quetzaltenango, emitido con fecha 29-12-2000 y publicado en el Diario Oficial el día 12-1-2001, por medio del cual se creó la Empresa Municipal de Agua Potable de Quetzaltenango, denominada Aguas de Xelajú, que aún en la actualidad existe y opera en el municipio.

Guardando relación con lo anterior, será por medio de acuerdo municipal que el Concejo Municipal nombrará, entre otros funcionarios, al Secretario Municipal, al Director de la Administración Financiera Municipal por sus siglas AFIM, al Auditor Municipal, según lo establece el Artículo 81 del referido cuerpo normativo, y por el mismo medio, el Concejo Municipal aprobará cada año el Presupuesto Municipal, en virtud de los Artículos 35 literal f) y 131 del Código Municipal vigente.

Los anteriores casos permiten establecer situaciones por las cuales procede emitir y aprobar un acuerdo municipal, sin embargo, el Concejo Municipal o el Alcalde Municipal, en virtud del Código Municipal y leyes que forman parte de la regulación jurídica de la administración municipal, emiten los mismos según sus necesidades y con el propósito de cumplir los fines del municipio y de la administración municipal, lo que a la vez les da un carácter de importancia dentro de la esfera municipal ya que representan parte del quehacer cotidiano de la municipalidad.

## **2.3.4 Resoluciones municipales**

### **2.3.4.1 Definición**

Las resoluciones son definidas como la “acción y efecto de resolver o tomar determinación fija y decisiva... Decisión general o específica (para un caso particular) que toma la autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones, y que afecta los derechos, deberes e intereses de los particulares o de las entidades públicas...”<sup>104</sup>, mientras que resolver se define como “...Solucionar. Adoptar una medida, determinación o actitud. Aclarar una duda. Poner fin a un problema o conflicto...”<sup>105</sup>.

En virtud de dichas definiciones, las resoluciones municipales son las decisiones que toma la administración municipal y producen un efecto jurídico hacia los particulares o hacia la administración municipal o pública; mediante dichas resoluciones, se resuelve un asunto de carácter general o particular que es objeto de su conocimiento, plasmando así su voluntad y constituyendo un acto de la administración municipal, que debe emitirse con base a fundamentos legales sólidos y que en caso de ser lesivo o contrariar la regulación jurídica vigente, puede ser objeto de impugnaciones.

### **2.3.4.2 Procedencia**

Generalmente las resoluciones municipales parten del supuesto de la existencia de un procedimiento administrativo o un trámite administrativo que se lleva dentro de la administración municipal, y que requiere de una decisión por parte de la misma. El artículo 141 del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, hace mención a las resoluciones relativas a plazos, apremios y notificaciones que son propias de los procedimientos administrativos, sin embargo, no agota el ámbito de las resoluciones o al menos no de manera estricta, ya que como se indicó, pueden surgir al aprobarse un trámite que se gestiona en una dependencia específica, además las resoluciones pueden ser finales, por mencionar algunas: las resoluciones dictadas por el Juzgado de Asuntos Municipales, mediante las cuales resuelve un expediente de un caso

---

<sup>104</sup> Resolución, Diccionario Municipal de Guatemala, *Op. Cit.*, página 262.

<sup>105</sup> Resolver, Diccionario de Derecho Usual, *Op. Cit.*, página 572.

concreto e incluso impone sanciones si fuese procedente, según lo regula el artículo 170 del Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, como imponer una multa a quien construyere no obstante carecer de la licencia de construcción respectiva; y las que resuelven los recursos de revocatoria y reposición interpuestos contra y dentro de la administración municipal, en virtud de los artículos 155 y 157 del mismo cuerpo normativo.

Ahora bien, anteriormente se relacionaron las resoluciones municipales con los acuerdos municipales, por tener en común el elemento decisonal de la administración municipal, sin embargo se realizó la aclaración de que las resoluciones podían provenir de cualquier órgano de la administración municipal, a diferencia de los acuerdos municipales que son atribución exclusiva del Concejo Municipal y del Alcalde Municipal. En virtud de ello, el artículo 155, 156 y 157 del Código Municipal relacionado, al regular los recursos de revocatoria y de reposición, señala que los mismos proceden contra resoluciones dictadas por: a) el alcalde, b) por cualquier órgano colegiado municipal distinto del Concejo Municipal, c) de cualquiera de las empresas municipales, d) otras autoridades administrativas municipales, y e) el Concejo Municipal.

Según lo expuesto, las resoluciones municipales provienen de los órganos que conforman la administración municipal, y es que partiendo del supuesto que a través de ellas se manifiesta su voluntad, resulta coherente que cada órgano municipal, con base a sus atribuciones, deba tomar decisiones de los asuntos, problemas o conflictos que son sometidos a su conocimiento o que por la misma naturaleza de estos, deba resolver.

De los órganos que el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, señala emiten resoluciones municipales, y que son diferentes al Concejo Municipal y el Alcalde Municipal, surgen aspectos interesantes de mencionar: a) en cuanto a órganos colegiados municipales distintos del Concejo Municipal, las Mancomunidades son un claro ejemplo de estos, como el supuesto caso de una

resolución emitida por el Presidente de la Mancomunidad de Municipios Metrópoli de los Altos, en la que decide sobre un asunto que le compete; b) con relación a las empresas municipales, nuevamente, la Empresa Municipal de Agua Potable de Quetzaltenango, Aguas de Xelajú, resulta ejemplo idóneo, ya que posee una junta directiva que de igual forma puede emitir resoluciones sobre la materia que le corresponde, que en el presente caso es la del servicio de agua; y c) las otras autoridades administrativas municipales, dentro de las cuales se encuentran las dependencias municipales, departamentos, oficinas y unidades, agregándose a la vez el Juzgado de Asuntos Municipales y Juzgado Municipal de Tránsito y la Policía Municipal y Policía Municipal de Tránsito, entre otras, tienen la facultad de emitir resoluciones según sea el ámbito de competencia que les corresponda.

En ese orden de ideas, las resoluciones municipales son imprescindibles dentro de la administración municipal, ya que constituyen actos administrativos, que en sí mismos son “la declaración unilateral y concreta de la voluntad del órgano administrativo que produce efectos jurídicos<sup>106</sup>” tanto para los particulares como para otros órganos de la administración municipal y pública, ya que autoriza, deniega e incluso impone sanciones administrativas, y especialmente, las resoluciones municipales son el conducto por el cual la administración municipal manifiesta su voluntad, residiendo en ello el grado de su importancia.

---

<sup>106</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Procesal Administrativo*, Op. Cit., página 52.

## **CAPÍTULO FINAL**

### **PRESENTACIÓN, DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS**

Precisar la regulación jurídica de la administración municipal permite comprender y conocer donde encuentra la misma, fundamento legal para nacer a la vida jurídica, por un lado, y por el otro, para sustentar sus actuaciones y establecer y delimitar sus fines, tomando como premisa que Guatemala es un Estado de Derecho y por lo tanto, la administración municipal debe adecuarse al ordenamiento jurídico vigente y sobre todo, cumplir con las garantías que la Constitución Política de la República reconoce y que se dirigen al bien común.

De tal cuenta, en la presente investigación se elaboró un cuadro de cotejo, el cual permite visibilizar el marco legal que fundamenta a la administración municipal, tomando como unidades de análisis: a) la Constitución Política de la República, al ser la ley fundamental que organiza política y jurídicamente al Estado, con supremacía sobre las demás leyes, las cuales deben estar en concordancia con ella, y en cuanto a la administración municipal, por ser la ley que la fundamenta para surgir a la vida jurídica, regulando el régimen jurídico municipal que la regirá; b) el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, al ser la ley ordinaria especial que regula a la administración municipal, y en cuanto concierne al municipio, siendo su objeto, tal como lo indica su artículo 1 “desarrollar los principios constitucionales y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales... y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que estas regulen”; y c) las leyes conexas principales que tienen relación con la administración municipal, que se relacionan con el indicador del cuadro de cotejo, objeto de análisis, ya que la administración municipal para fundamentarse recurre, no solamente a la Constitución Política de la República y Código Municipal, sino también a otras leyes y disposiciones que forman parte del ordenamiento jurídico y que hacen posible encuadrar sus actuaciones en un marco legal.

Los indicadores que se utilizaron, fueron elegidos con el fin de: establecer el surgimiento de la administración municipal a la vida jurídica, los aspectos fundamentales que hacen posible a la administración municipal, las características que en sí mismas le corresponden, y los elementos esenciales que deben conformarla y de los que debe hacer uso para cumplir con sus fines, siendo dichos indicadores: división administrativa y territorial; municipio; entidades locales; fines del municipio; autonomía municipal; descentralización; desarrollo integral; obras de infraestructura y servicios públicos municipales; bienes municipales; gobierno municipal; alcaldías indígenas, alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares; ordenamiento territorial; recursos económicos del municipio; tasas y arbitrios municipales; asignación del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado; presupuesto municipal; relación laboral de funcionarios y empleados municipales; derecho de antejuicio; información y participación ciudadana; Juzgado de asuntos municipales y Cuerpo de Policía; procedimientos administrativos; y disposiciones normativas de carácter municipal.

Previo a discutir y analizar lo que los indicadores con base a las unidades de análisis utilizadas, aportaron a la investigación, cabe señalar lo que de forma conjunta se interpreta del resultado obtenido. El cuadro de cotejo tuvo como fin primordial relacionar la regulación jurídica, objeto de investigación, que fundamenta a la administración municipal, y al relacionar, visibilizar que el ordenamiento jurídico vigente en Guatemala es uno, por lo que se debe integrar. Del resultado obtenido a través del instrumento utilizado, se observa que la Constitución Política de la República es la detonante, la fuente que le da vida jurídica a la administración municipal tal como lo señala la teoría legalista del municipio, no obstante de que, sin duda, el municipio surge espontáneamente según la teoría iusnaturalista, de allí que todos los actos de la administración municipal se dirijan a realizar el tan consagrado bien común, y que encuentre asidero legal en el régimen municipal que instaura y en otros preceptos constitucionales en donde se le confieren al municipio y a las municipalidades, facultades y atribuciones, y para el efecto, el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, representa la ley ordinaria especial que regula a

profundidad, con precisión y más detenidamente los preceptos que la Constitución Política contempla, estableciéndose que lo que la Constitución regula sobre la administración municipal, el Código Municipal lo desarrolla, lo enmarca dentro de sus artículos y lo define; mientras que las leyes conexas resultan siendo el complemento del marco legal de la administración municipal, esto quiere decir que, con base a lo regulado en la Constitución Política de la República y el Código Municipal, las leyes conexas y principales de la administración municipal, regularán aspectos específicos de ella, le conferirán atribuciones y obligaciones concretas, siendo pues, un sustento legal para conformar la regulación jurídica de la administración municipal.

En virtud de ello, más que proporcionar diferencias, el cuadro de cotejo en relación a las unidades de análisis, ofrece similitudes dentro de la regulación jurídica de la administración municipal, y es que resulta coherente que la jerarquía normativa y la supremacía constitucional, sean los principios que definan el ordenamiento jurídico propio de un Estado de Derecho, por lo que la pirámide normativa que se presentó en el Capítulo I de esta investigación, es aplicable en el ámbito municipal; estableciéndose que de la norma constitucional, emanan las demás normas y se encuentran en armonía, ya que en caso contrario serían nulas ipso jure, situación que debe ser considerada cuando la administración municipal emite y aprueba disposiciones normativas de carácter municipal, las cuales deberán apegarse a las normas con una jerarquía mayor, y en tal sentido, las autoridades municipales tendrán que reconocer que sus actos deben encuadrarse en la ley y bajo ninguna circunstancia serán superiores a ella.

En el Capítulo I de la investigación al abordarse los temas de administración municipal, municipio y municipalidad se determinó que dichas instituciones jurídicas eran utilizadas como sinónimos y si bien es cierto, técnicamente poseen características que las distinguen, dentro de la regulación jurídica, excluyendo algunos aspectos puntuales como por ejemplo, los elementos del municipio o la Asignación del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a las Municipalidades, que hacen referencia a un concepto y/o institución jurídica

específica, no se realiza una diferenciación concreta, por lo que abordar la regulación jurídica de la administración municipal, implica tomar en consideración y como parte de la misma, al municipio y municipalidad; por otro lado, dentro del Capítulo II, fueron objeto de investigación las leyes conexas de la administración municipal, sin embargo debe señalarse que tal como lo indica Vincenzo Solombrino Orozco la legislación en materia municipal es “dispendiosa y difícil, debido fundamentalmente no sólo al considerable número de disposiciones promulgadas a la fecha, a las extensas y heterogéneas materias que tratan y a la falta de una codificación oficial metódica y sistemática de tal legislación, como a las escasas fuentes de consulta, en su mayoría inadecuados y deficientes sistemas de control y registro y limitado acceso al público”<sup>107</sup>, por lo que las leyes conexas principales que se relacionan y sirven de unidad de análisis, no implican, como se ha reiterado, que formen *numerus clausus*, no excluyen a otras leyes, reglamentos y normativas igualmente aplicables en la actualidad por la administración municipal.

Ahora bien, del panorama ofrecido por el instrumento de la investigación, y en relación a los indicadores que sirven de base para el mismo, se observan situaciones puntuales de mencionar, discutir y analizar: el municipio, conformado por los elementos que el Código Municipal regula, como se ha señalado, surge espontáneamente pero en un Estado de Derecho como Guatemala, encuentra su fundamento en la legislación, especialmente en la C.P.R.G., dado ello la división administrativa y territorial del Estado, permite que surja y se enfoque en el desarrollo integral de la población que lo conforma, y que se relaciona con la calidad de vida de los habitantes y por lo tanto, con el bien común.

La división del territorio responde a dicho criterio pero también responde a la descentralización, indispensable para modernizar al Estado y que es aceptada, junto con la autonomía municipal, por la C.P.R.G. y recogidas en el Código Municipal y leyes conexas tales como la Ley General de Descentralización, y tanto la descentralización como la autonomía, forman parte de la administración municipal,

---

<sup>107</sup> Solombrino Orozco, Vincenzo, *Op. Cit.* Página 5.

especialmente cuando se busca que las administraciones municipales respondan verdaderamente a las necesidades de la población dentro de su respectiva jurisdicción, bajo esa mira y fundamento, la administración municipal tiene fines propios, ha sido instituida para que cumpla con estos y se sirve de la regulación jurídica para el efecto, para alcanzar dicha meta, nuevamente, los fines se dirigen al bien común, a proporcionar y garantizar la calidad de vida a los habitantes, a satisfacer sus necesidades y lograr el desarrollo integral de los municipios.

Las formas para alcanzar los fines señalados son diversos, en primer lugar, por medio de la ejecución de obras y prestación de servicios, en segundo lugar, estableciendo las competencias que ostenta la administración municipal, y que pueden determinarse a través del Código Municipal; y en tercer lugar, a través de las disposiciones normativas de carácter municipal, que son una especie de ley, aunque no en el sentido formal de la palabra, que se da a sí misma la administración municipal y que sin contradecir normas de mayor jerarquía, permiten que se organice y cumpla mejor y eficientemente sus fines; sin embargo, la administración municipal no funciona por sí misma, no opera de manera espontánea ni caprichosa, no cumple sus fines sin antes tener medios, en tal virtud necesita de dos elementos: el humano y el financiero.

El primero, se establece con el Gobierno Municipal, que tanto la C.P.R.G. como el Código Municipal regulan que recae sobre el Concejo Municipal, pero además contempla a los funcionarios y empleados municipales, ubicados en diversas dependencias, oficinas, departamentos y unidades dentro de la municipalidad, además de otros órganos como el Juzgado de Asuntos Municipales y el Cuerpo de Policía, y dichos servidores municipales se sujetan, entre otras leyes, a la Ley de Servicio Municipal y la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, sin dejar a un lado a las Alcaldías indígenas, alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, que también coadyuvan a la administración municipal en el cumplimiento de sus fines, y sin desestimar a otros entes locales,

como las asociaciones y mancomunidades, que el Código Municipal regula y que permiten defender los intereses de los municipios para su desarrollo.

En segundo lugar, la administración municipal debe contar con un patrimonio propio, un patrimonio que se destine específicamente al cumplimiento de sus fines y a las necesidades del municipio de su jurisdicción, dado ello cuenta con bienes e ingresos municipales, y en cuanto a estos últimos, pueden mencionarse, sin pretender limitarlos: la Asignación del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado que por mandato constitucional le corresponde a todas las municipalidades, los ingresos derivados de impuestos, cuyo porcentaje de recaudación les pertenece, y aquellos ingresos que ella misma obtiene, como los correspondientes por concepto de tasas municipales.

Además la información y participación ciudadana permite acercar a la población a los asuntos del municipio y que con justa razón, son de su interés, para tener incidencia política, social, económica y cultural, lo cual significa municipios más democráticos y ciudadanos bien informados de la actuación de la administración municipal, basta recordar que el municipio es la unidad básica del Estado más cercana a la población, para reconocer que el clamor de los habitantes de los mismos debe ser escuchado, y en ese orden de ideas, los actos de la administración municipal son controlados por la población, y a su vez por procedimientos como el administrativo y el realizado por la Contraloría General de Cuentas para fiscalizar su gestión.

Por lo expuesto, se establecen aspectos que fundamentan a la administración municipal, y en tal sentido, los objetivos que la investigación se trazó han sido alcanzados, toda vez que se ha precisado la regulación jurídica de la administración municipal para conocer el marco legal de su fundamento, y especialmente en lo concerniente a los aspectos sobresalientes del régimen jurídico municipal derivado de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, como se observa en los párrafos anteriores y en el instrumento de investigación utilizado; por otro lado se han identificado las

principales leyes conexas que regulan la administración municipal, pudiéndose constatar que se relacionan de manera directa con los aspectos del régimen municipal estudiados, dándole así pues, vida a la administración municipal; aunado a ello, se ha determinado que las disposiciones normativas de carácter municipal que emite y aprueba la administración municipal, es decir, reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales, son de gran importancia ya que le permiten cumplir con sus fines y hacen posible que se auto organice, además de que propician el orden y la seguridad dentro del municipio y le dan soporte material a los actos de la administración municipal.

Finalmente, la respuesta a la pregunta ¿Cuál es la regulación jurídica de la administración municipal que da el marco legal de su fundamento? es: la Constitución Política de la República de Guatemala, como ley fundamental del Estado; el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, como ley ordinaria especial que regula el régimen jurídico municipal establecido en la C.P.R.G.; las leyes conexas que se relacionan con la administración municipal siendo las principales: la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus reformas; Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala; Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Servicio Municipal, Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala; Ley Forestal, Decreto número 101-96 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto número 68-86 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Áreas Protegidas, Decreto número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala; Código de Salud, Decreto número 90-97 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Accesibilidad a los Medicamentos, Decreto número 69-98 del Congreso de la República de Guatemala Ley de Parcelamientos Urbanos, Decreto número 1427 del Congreso de la República

de Guatemala; Ley Preliminar de Urbanismo, Decreto número 583 del Presidente de la República de Guatemala; Ley Preliminar de Regionalización, Decreto número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Tránsito, Decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Desarrollo Social, Decreto número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala; Código Tributario, Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala; Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala; Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto número 15-98 del Congreso de la República de Guatemala; Ley del Arbitrio de Ornato Municipal, Decreto número 121-96 del Congreso de la República de Guatemala; Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala; Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, Decreto número 1132 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas; Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala; y los reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales, que conforman las disposiciones normativas de carácter municipal y por lo tanto, la ley que la administración municipal se da a sí misma para fundamentar sus actuaciones y cumplir sus fines.

## CONCLUSIONES

La administración municipal cuenta con una regulación jurídica especial, en el sentido de que ciertas normas que forman parte del ordenamiento jurídico de Guatemala, se dirigen a la actividad del municipio, y por lo tanto, fundamentan a la administración municipal, ya no solamente para surgir a la vida jurídica sino que para dotarla de atribuciones y facultades bien definidas, de esa cuenta, se establece que para que la administración municipal funcione correctamente y cumpla sus fines, más que necesitar de leyes y disposiciones normativas, pues ya se estableció que las hay, lo que se requiere es voluntad política y autoridades municipales conscientes y capaces para lograr el desarrollo integral del municipio, caso contrario, en vano se crean, modifican y derogan leyes, que no serán ni positivas ni acatadas por la administración municipal, ni mucho menos utilizadas para el beneficio de la población.

El conocimiento general sobre la regulación jurídica de la administración municipal, en la misma línea de lo anterior, es un deber de las autoridades municipales, pero lo es también de la población; los habitantes de las diversas circunscripciones municipales deben conocer al menos los fundamentos de la administración municipal, el porqué de su existencia y el porqué de su actuar, y aún con más razón, saber que son actores de la vida política del municipio y que se deben involucrar y participar en los asuntos del mismo.

La precisión de la regulación jurídica de la administración municipal permite determinar los aspectos inoperantes de la legislación municipal y por el otro lado, hace posible comprender los componentes, atribuciones, facultades y competencias que le atañen a la administración municipal, para que esta junto con la población y otras entidades locales, dirijan esfuerzos hacia el desarrollo integral del municipio, hacia el bien común, que finalmente se refleja en la calidad de vida de los habitantes. La administración municipal cuenta con un marco legal amplio, hasta cierto punto, y dado ello, para funcionar correctamente integra la legislación vigente en materia

municipal, adecuando sus actos dentro de la ley, ya que no solamente la Constitución Política de la República y el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, le confieren facultades, atribuciones y competencias, sino que estas de igual forma se encuentran dispersas en la demás legislación e incluso, para materializarlas, recurre a disposiciones normativas que ella misma emite y aprueba. El bien común y el desarrollo integral del municipio son fines del municipio que merecen especial atención de parte de la administración municipal; la regulación jurídica los fundamenta y señala procesos y procedimientos específicos para hacerlos reales, sin embargo, cada administración conoce las necesidades que atañen a sus jurisdicciones específicas y en tal sentido, sus proyectos, programas y planes, e incluso sus disposiciones normativas de carácter municipal, son propias pero no por ello se pierde de mira la política nacional de desarrollo.

Las disposiciones normativas de carácter municipal, es decir, los reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales, permiten que la administración municipal regule determinados aspectos dentro de su jurisdicción, y que al hacerlo, la administración del municipio sea ordenada, eficiente y en el marco de la ley, cumpliendo así, los fines que ostenta, garantizándole el bienestar a la población.

Los reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales de la administración municipal, se emiten y aprueban, según corresponda, de acuerdo a las necesidades y situaciones específicas de cada municipio, por lo que al momento de surgir a la vida, son coherentes con la realidad y con el fin que pretenden satisfacer por medio de ellas.

Guatemala es un país pluricultural, multiétnico y multilingüe, que en el tema municipal, ha abierto brecha para la participación de los pueblos indígenas, sin embargo, la materia aún no se regula con precisión ni establece parámetros claros que permitan la armonía entre el gobierno municipal electo y las autoridades indígenas e incluso comunitarias, y la regulación jurídica del Estado, todavía tiene resabios en cuanto al pluralismo jurídico, situación que mientras no se trate ni se

discuta, no permitirá el desarrollo integral del municipio, e incluso, la participación ciudadana seguirá siendo un tópico legal más, sin positividad alguna.

## RECOMENDACIONES

Que la administración municipal cuente con funcionarios y empleados municipales, con conocimientos sobre la regulación jurídica de la misma, ya que sus actos deben encuadrarse en el marco de la ley, por lo que es poco ético y desfavorable para el desarrollo del municipio, que se ignore la regulación jurídica en materia municipal, y en todo caso, la administración municipal debe promover capacitaciones constantes que le permitan a los servidores municipales informarse sobre las normas y disposiciones que se relacionan inmediatamente con el puesto que ocupan.

Que se procure la organización de la regulación jurídica de la administración municipal, evitando que las leyes y demás disposiciones normativas que la rigen, se encuentren dispersas, dando como resultado que la propia administración municipal e incluso la población, no puedan acceder a ella o conocerla apropiadamente, sugiriéndose para el efecto, la actualización de manuales con la legislación municipal de forma periódica, y que cada municipalidad disponga de páginas web que permitan la consulta de sus reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales más importantes.

Que se eduque a la población en materia de regulación jurídica municipal, ya que el desarrollo del municipio es un deber tanto de las autoridades municipales como de los ciudadanos, y de esa cuenta, para lograrlo eficientemente, se debe comprender el marco legal que fundamenta a la administración municipal para conocer sus límites, alcances y competencias, y así poder actuar en el marco del Estado de Derecho.

Que la administración municipal, al ser la principal encargada de darle vida a la regulación jurídica en materia municipal, proponga reformas de las leyes que considere no positivas y/o no acordes a la realidad de las necesidades de sus respectivas jurisdicciones municipales, y especialmente, en cuanto a mecanismos y

procedimientos que hagan viable el desarrollo integral se refiere, el cual abarca aspectos económicos, sociales y culturales.

Que las administraciones municipales, contando con una regulación jurídica que las rige y fundamenta, desde la Constitución Política de la República, el Código Municipal, leyes conexas hasta las disposiciones normativas de carácter municipal que se dan a sí mismas, dirijan sus actuaciones hacia el logro de municipios más desarrollados, justos, menos pobres, con mejor calidad de vida que ofrecer a sus habitantes, aplicando correctamente el ordenamiento jurídico con el que cuentan y emitiendo reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales, apegadas a la ley y a los fines del municipio.

Que las administraciones municipales, en base a lo anterior, de municipios relativamente pequeños, formulen planes de ordenamiento territorial, de desarrollo integral, de urbanización, y en suma, de todos aquellos que proyecten al municipio a futuro, para que su crecimiento tanto humano como económico, social y cultural, tenga sustento desde un principio; y aquellas administraciones municipales de municipios más grandes, o aptas para convertirse en ciudades intermedias, pongan en marcha las propuestas existentes para viabilizar el desarrollo, para reordenar al municipio y controlar su crecimiento, con la mira de garantizar la calidad de vida a sus habitantes.

Que la administración municipal realice campañas hacia la población, por medio de las cuales se concientice sobre la importancia de la participación ciudadana, y que esta sea incluyente, invitando a los vecinos a organizarse y brindándoles información sobre sus derechos y obligaciones, y que por otro lado, las alcaldías indígenas se regulen de manera aún más específica en el Código Municipal.

Que se estudie a profundidad los conceptos de administración municipal, municipio y municipalidad, y que se analice detenidamente la naturaleza jurídica de los reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales, y los criterios de su

aplicación en las distintas administraciones municipales, incentivando a los estudiantes de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales a investigar temas relacionados con la administración municipal.

## REFERENCIAS

### BIBLIOGRÁFICAS

Asociación Civil Urbana. Condiciones preliminares para el inicio del proceso de Ordenamiento Territorial en el Valle de Quetzaltenango, a través de la Mancomunidad de municipios Metrópoli de Los Altos, s/p, Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe DEMUCA y Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI-, 2006.

Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, sexta edición, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1968.

Calderón Morales, Hugo Haroldo. Derecho Administrativo, Parte Especial, Guatemala, Editorial Orión, 2005.

Calderón Morales, Hugo Haroldo. Derecho Administrativo I, séptima edición, Guatemala, Editorial Estudiantil Fenix, 2004.

Calderón Morales, Hugo Haroldo. Derecho Procesal Administrativo, sexta edición, Guatemala, Editorial Orión, 2005.

Diccionario Municipal de Guatemala, Guatemala, Fundación Konrad Adenauer, 2009.

Diccionario municipal peruano, Perú, s/e, 2011, segunda edición.

Hernández, Antonio María. Derecho Municipal, parte general, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

Fernández Bulte, Julio. Teoría del Estado y del Derecho, Tomo II, Editorial Félix Varela, 2005.

García Carlos y Enrique Martínez. Derecho Administrativo, novena edición, España, s/e, 1968.

García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho, vigésima edición, México, Editorial Porrúa S. A., 1974.

Mazariegos Rodas, Mónica Rocío. Guatemala. Régimen Jurídico Municipal: Del centralismo a la participación ciudadana, España, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

Nolasco E, Edgar. El gobierno y la gestión municipal en México, Primera Parte, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2002.

Oddone, Nahuel y otros. Estudio comparado de la legislación municipal de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) para identificar una base legal que promueva e incentive la integración centroamericana de los gobiernos locales, Argentina, Centro Studi di Politica Internazionale, 2012.

Ossorio, Manuel, Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, Argentina, Editorial Heliasta S. R. L., 1981.

Pereira Orozco, Alberto y Marcelo Pablo E. Ricther. Derecho constitucional, tercera edición, Guatemala, S/e, 2012.

Programa de Gobiernos Locales de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América, Manual de Legislación Municipal, Guatemala, s/e, 2003.

Solombrino Orozco, Vincenzo, Legislación Municipal de la República de Guatemala, Guatemala, Tipografía Nacional, 1982.

Vendrell, Montserrat y Hugo Calderón. Manual de derecho administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona, España, s/e, 2002.

## **NORMATIVAS**

Acuerdo de Paz sobre aspectos económicos y situación agraria.

Acuerdo de Paz sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.

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

Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 y sus reformas.

Comisión Nacional del Medio Ambiente de la Presidencia de la República, Reglamento sobre Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental.

Concejo Municipal del municipio de Quetzaltenango, Acta número 54-2006 de fecha treinta de marzo del año dos mil seis, Plan Xela Limpia de la ciudad de Quetzaltenango,

Concejo Municipal de la ciudad de Quetzaltenango, Reglamento del Centro Historio del Municipio de Quetzaltenango.

Concejo Municipal del municipio de Quetzaltenango, Reglamento del servicio público de agua potable de la Municipalidad de Quetzaltenango.

Congreso de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de Régimen Municipal de Venezuela.

Congreso de la República de Guatemala, Código de Salud, Decreto número 90-97.

Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, Decreto número 12-2002 y sus reformas.

Congreso de la República de Guatemala, Código Tributario, Decreto número 6-91.

Congreso de la República de Guatemala, Ley de Accesibilidad a los Medicamentos, Decreto número 69-98.

Congreso de la República de Guatemala, Ley de Áreas Protegidas, Decreto número 4-89.

Congreso de la República de Guatemala, Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 y sus reformas.

Congreso de la República de Guatemala, Ley de Desarrollo Social, Decreto número 42-2001.

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

Congreso de la República de Guatemala, Ley de Tránsito, Decreto número 132-96.

Congreso de la República de Guatemala, Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto número 89-2002.

Congreso de la República de Guatemala, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto número 68-86.

Congreso de la República de Guatemala, Ley de Parcelamientos Urbanos, Decreto número 1427.

Congreso de la República de Guatemala, Ley del Arbitrio de Ornato Municipal, Decreto número 121-96.

Congreso de la República de Guatemala, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto número 27-92.

Congreso de la República de Guatemala, Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto número 15-98.

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

Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89.

Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96.

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

Congreso de la República de Guatemala, Ley Forestal, Decreto número 101-96.

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

Congreso de la República de Guatemala, Ley Preliminar de Regionalización, Decreto número 70-86.

Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, Decreto número 31-2002.

Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, Decreto número 1132.

Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Plan de Prestaciones del Empleado Municipal, Decreto 44-94.

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

Congreso de la República de Guatemala, Reforma al Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 56-2002.

Congreso de la República de Guatemala, Reformas al Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, Decreto número 14-2012.

Congreso de la República de Guatemala, Reformas al Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, Decreto número 22-2010.

Congreso de la República de Guatemala, Reformas al Decreto número 90-2005 del Congreso de la República, Ley del Registro Nacional de las Personas, Decreto número 23-2008.

Contraloría General de Cuentas, Acuerdo No. A-37-06.

Corporación Municipal de la ciudad de Quetzaltenango, Reglamento del Juzgado de Asuntos Municipales de la ciudad de Quetzaltenango.

Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 47, expediente No. 688-97, sentencia de fecha: 23-03-98.

Corte de Constitucionalidad, gaceta No. 48, expediente No. 183-97, sentencia de fecha: 20-05-98.

Jefe del Gobierno de la República, Código Civil Decreto número Ley 106.

Organismo Ejecutivo, Comisión Nacional del Medio Ambiente de la Presidencia de la República, Reglamento sobre Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental.

Organismo Ejecutivo, Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo.

Presidente Constitucional de la República, Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de la ciudad de Quetzaltenango,

Presidente de la República de Guatemala, Ley Preliminar de Urbanismo, Decreto número 583.

Presidente de la República de Guatemala, Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo Número 312-2002.

Presidente de la República de Guatemala, Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, Acuerdo Gubernativo Número 759-90.

Presidente de la República de Guatemala, Reglamento de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Empleados Públicos, Acuerdo Gubernativo 613-2005.

Presidente de la República de Guatemala, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo número 240-98 y sus reformas.

Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032.

Tribunal Supremo Electoral, Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Acuerdo Número 018-2007.

## **ELECTRÓNICAS**

Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Valencia Carmona, Salvador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Gobierno local y municipal latinoamericano, México, s/a, disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/27.pdf>, fecha de consulta: 21-08-2016.

Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Valencia Carmona, Salvador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, La autonomía: concepto y principio multidimensional, México, s/a, disponible en : <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>, fecha de consulta: 21-08-16.

Cámara de diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Desarrollo Social, México, s/a, disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/d\\_dsocial.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_dsocial.htm), fecha de consulta: 23-09-16.

Diario Digital, Gámez Douglas, #ParaPrincipiantes ¿Por qué debo pagar el IUSI?, Guatemala, 2015, disponible en: <http://diariodigital.gt/2015/10/paraprincipiantes-por-que-debo-pagar-el-iusi/>, fecha de consulta: 27-09-16.

Instituto de Fomento Municipal de Guatemala, ¿Quiénes somos?, Guatemala, s/a, disponible en: <http://www.infom.gob.gt/pagina-ejemplo/>, fecha de consulta: 28-09-16.

Instituto de Planeación de Estado de Guanajuato, Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Técnica Normativa para Elaborar Regulaciones Municipales, Página 16, México, s/a, disponible en: [http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/contactanos/biblioteca-digital/doc\\_view/99-tecnica-normativa-para-elaborar-regulaciones-normativas](http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/contactanos/biblioteca-digital/doc_view/99-tecnica-normativa-para-elaborar-regulaciones-normativas), fecha de consulta: 07-10-2016.

Instituto de Planeación de Estado de Guanajuato, s/a, Guía para la elaboración de un Reglamento Municipal, México, s/a, disponible en: [https://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj9uZrXycrPAhUCGR4KHTI3AGYQFggeMAE&url=http%3A%2F%2Fiplaneg.guanajuato.gob.mx%2Fcontactanos%2Fbiblioteca-digital%2Fdoc\\_download%2F94-guia-](https://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj9uZrXycrPAhUCGR4KHTI3AGYQFggeMAE&url=http%3A%2F%2Fiplaneg.guanajuato.gob.mx%2Fcontactanos%2Fbiblioteca-digital%2Fdoc_download%2F94-guia-)

para-la-elaboracion-de-un-reglamento-municipal&usg=AFQjCNEQKDtXj\_gNq5lOW7nHmhkgXI5kew&sig2=6vKhm0S12sErCqDG\_5gm7w, fecha de consulta: 08-10-2016.

Linares López, Rony, Asociación de Investigación y Estudios Sociales y Fundación Konrad Adenauer, Talleres de actualización para el Concejo Municipal de La Antigua Guatemala, La Potestad Reglamentaria, Guatemala, 2009, disponible en: <http://190.104.117.163/2014/junio/talleresmunia/contenido/ponencias/Rony%20Linares%20Lopez/Potestad%20reglamentaria.pdf>, fecha de consulta: 31-07-16.

Fundación para el Desarrollo de Guatemala, Instituto de Fomento Municipal –INFOM–, Guatemala, s/a, disponible en: [http://fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/nSERVICIOS\\_INFOM\\_Region\\_II\\_\\_1.pdf](http://fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/nSERVICIOS_INFOM_Region_II__1.pdf), fecha de consulta: 28-09-16.

Ministerio de Finanzas Públicas, Dicabi trasladó responsabilidad de recaudación y administración del IUSI a 11 municipalidades en 2013, Guatemala, s/a, disponible en: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/comunicados-2014a/1413-municipalidades-del-pais-se-responsabilizaron-de-la-recaudacion-y-administracion-del-impuesto-unico-sobre-inmuebles>, fecha de consulta: 27-09-16.

Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles, Boletín informativo sobre descentralización del IUSI, Guatemala, s/a, disponible en: [http://dicabienlinea.minfin.gob.gt/Dicabi\\_EnLinea/\\_NS\\_Informacion\\_IUSI/BOLETIN%20INFORMATIVO%20SOBRE%20DESCENTRALIZACION%20DEL%20IUSI.pdf](http://dicabienlinea.minfin.gob.gt/Dicabi_EnLinea/_NS_Informacion_IUSI/BOLETIN%20INFORMATIVO%20SOBRE%20DESCENTRALIZACION%20DEL%20IUSI.pdf), fecha de consulta: 27-09-16.

Municipalidad de Guatemala, Municipalidad de Guatemala, Policía Municipal de Tránsito, Guatemala, s/a, disponible en <http://mu.muniguate.com/index.php/component/content/article/1-emetra/15-pmt>, fecha de consulta: 01-09-2016.

Organización Mundial de la Salud, Atención primaria de la salud, disponible en: [http://www.who.int/topics/primary\\_health\\_care/es/](http://www.who.int/topics/primary_health_care/es/), fecha de consulta: 18-09-16.

Plaza Pública, Herrarte Gustavo, Recaudación de IUSI por municipio, Guatemala, 2012, disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/recaudacion-de-iusi-por-municipio>, fecha de consulta: 27-09-16.

Prensa Libre, Gramajo Jessica y Orozco Andrea, Congreso aprueba cambios a la Ley de Contrataciones, Guatemala, 2015, disponible en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ley-de-contrataciones-podria-cambiar-este-martes>, fecha de consulta: 29-09-2016.

Sitio web de la Procuraduría General de la Nación de Guatemala, El papel de las alcaldías indígenas, Guatemala, 2014, disponible en: <http://www.pdh.org.gt/noticias/noticias-destacadas/item/4624-el-papel-de-las-alcald%C3%ADas-ind%C3%ADgenas.html>, fecha de consulta: 28-08-16.

Universidad Nacional Autónoma de México, Rendón Huertas, Teresita, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Derecho municipal, México, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/13/pr/pr33.pdf>, fecha de consulta: 05-06-2016.

Universitat de València, s/a, ¿En qué se diferencia una norma de una disposición normativa?, España, s/a, disponible en: [http://www.uv.es/legalskills/validez/en\\_qu\\_se\\_diferencia\\_una\\_norma\\_de\\_una\\_disposicin\\_normativa.html](http://www.uv.es/legalskills/validez/en_qu_se_diferencia_una_norma_de_una_disposicin_normativa.html), fecha de consulta: 07-10-2016.

## **OTRAS REFERENCIAS**

Alvarado Marroquín, Irma Lucrecia, La municipalidad de Amatitlán y su impacto social en el área rural, Guatemala, 2004, tesis de Licenciatura en Trabajo Social, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Cardona Vásquez, Brenda Adela, Análisis jurídico del nombramiento de juez de asuntos municipales realizado por el Concejo Municipal desde la perspectiva del derecho constitucional guatemalteco, Guatemala, 2009, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala, Iniciativa de ley que dispone aprobar Código Tributario municipal, Número de registro 3979.

España Lemus, Manuel Aroldo, Origen de las tasas municipales, su regulación legal y su congruencia con el espíritu de su creación y realidad social. Caso concreto, Guatemala, 2010, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Equité Subuyuj, Adolfo Neftalí, El derecho de estabilidad laboral de los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza y la aplicación del artículo 19 de la Ley del Servicio Municipal, Guatemala, 2015, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Hernández Gálvez, Henry Ostilio, Análisis jurídico de las mancomunidades en el Código Municipal, Guatemala, 2007, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

La Hora, Juárez Eder, Repensando la Regionalización de Guatemala con criterios territoriales y lingüísticos, Guatemala, 2010, disponible en: <http://lahora.gt/hemeroteca-lh/repensando-la-regionalizacion-de-guatemala-con-criterios-territoriales-y-linguisticos/>, fecha de consulta: 22-09-16.

Linares, Luis, "Reformas al Código Municipal", Revista Análisis Político, volumen 2, S/P, Guatemala, mayo-agosto 2008, Magna Terra Editores.

López Gallego, José, Fundamentos jurídicos que obligan al Estado a titular las tierras de posesión comunal a favor de las comunidades indígenas, Guatemala, 2010, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Martínez Chaj, Lleydi Corina, El Código Municipal de Guatemala y sus reformas (estudio jurídico doctrinario), Guatemala, 2014, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Mendía Reyes, Susana Elizabeth, Inconstitucionalidad de la contribución por mejoras reguladas en el Código Municipal, Guatemala, 2011, tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Méndez Gómez, Rogelio Lorenzo, La participación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el municipio de San Martín Sacatepéquez para la ejecución del presupuesto participativo 2010-2012, Guatemala, 2014, tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Rafael Landívar.

Organismo Ejecutivo, Iniciativa de ley que dispone crear el municipio denominado El Chal en la jurisdicción del departamento de Petén.

## **ANEXOS**

<b>Regulación jurídica de la administración municipal</b>			
<b>Indicador</b>	<b>C.P.R.G.</b>	<b>Código municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas</b>	<b>Leyes conexas principales que tienen relación</b>
División administrativa y territorial	El artículo 224, regula la división del territorio de la República, en departamentos y municipios, para su administración, la cual será descentralizada y sin menoscabar la autonomía municipal. Por otro lado, permite modificar la división administrativa del país, a través de un régimen de regiones, departamentos	El artículo 4 hace referencia a las formas de ordenamiento territorial dentro del municipio y el artículo 22 regula la división territorial del mismo, cuando sea a solicitud de los vecinos o convenga a los intereses del desarrollo y administración municipal, por lo que la división territorial responde a un criterio de mejor administración municipal, con base a criterios de descentralización y desconcentración.	Ley Preliminar de Regionalización, Decreto número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala, que regula la creación de regiones dentro del territorio nacional, lo que conlleva a un ordenamiento territorial sin menoscabar la autonomía municipal, con base en la descentralización y permitiendo detectar problemas y soluciones comunes a cada región, por poseer condiciones similares.

	y municipios.		
Municipio	<p>El artículo 224 permite la creación de municipios dentro del territorio de la República y de los artículos 253 al 262 regula los aspectos principales que regirán en ellos, no concede una definición de municipio, sin embargo le confiere la calidad de institución autónoma.</p>	<p>Artículo 2, indica que es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio intermedio de participación ciudadana; el Artículo 7 lo define como institución autónoma de derecho público y personalidad jurídica; el Artículo 8 enumera los elementos básicos que lo integran; y los artículos 26 al 32 señalan el procedimiento para la creación o modificación de los mismos. El Código Municipal, en virtud de su artículo 1, desarrolla lo relativo a organización, gobierno y administración de los municipios, por lo que representa la ley ordinaria especial inmediata y de relación estrecha en cuanto al marco legal que fundamenta al municipio y su actuar.</p>	<p>Se puede establecer que dentro del ordenamiento jurídico vigente de Guatemala, se cuentan con diversas leyes que regulan al municipio, en especial lo concerniente a la administración municipal, y las obligaciones de las municipalidades.</p>

Entidades locales	Los artículos 134 y 253 reconocen la autonomía municipal y la relacionan con los fines del municipio, por lo que se habilita el contar con entidades locales que le permitan al municipio cumplir con sus fines.	El artículo 10 regula la creación de asociaciones de municipalidades y del 49 al 41 se regula la creación de mancomunidades, que coadyuvan a cumplir los fines del municipio, a velar y defender los intereses de los mismos y en cuanto a las mancomunidades, podrán cumplir aquellas competencias delegadas a los municipios.	No se cuenta con una ley específica que regule las entidades locales, se atiende a lo establecido en el Código Municipal e incluso en la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala y su Reglamento, como instrumento para lograr la democratización y desarrollo del país, especialmente en cuanto a la delegación de competencias al municipio.
Fines del municipio y de la administración municipal	El artículo 1, regula el principio teleológico del Estado: el bien común, el cual, lógicamente se extiende al municipio, y en tal sentido, la	Del artículo 2 se desprende que debe velar por las relaciones de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, para realizar el bien común. El artículo 3 señala que elegirá a sus autoridades, ejercerá	En la realización del bien común a través los fines del municipio, el ordenamiento jurídico regula ámbitos específicos que sustentan el quehacer de la administración municipal para el

	<p>administración municipal debe garantizar la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución, además de garantizar, en virtud del artículo 2, la vida, liberas, justicia, seguridad, paz y desarrollo integral de la persona; el artículo 97 regula el desarrollo social, económico y tecnológico y la preservación del medio ambiente; el artículo 253 regula como funciones del municipio: elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de</p>	<p>sus propios intereses, dispondrá de sus recursos, atenderá servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, el fortalecimiento económico y emitirá disposiciones normativas. El artículo 6 señala cuales las clases de competencias del municipio y los artículos 68 y 70 las enumeran, encontrando estas, juntos con los servicios públicos municipales, fundamento en el artículo 72, y que representan los principales fines que el municipio tiene para con sus habitantes. Por otra parte el artículo 67 regula que el municipio debe: prestar servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población.</p>	<p>logro de los mismos, por citar algunas leyes que regulan dichos ámbitos se pueden mencionar: la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus reformas, para elegir a sus autoridades; la Ley Forestal, Decreto número 101-96 del Congreso de la República de Guatemala, la Ley de Áreas Protegidas, Decreto número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala, que atienden a la conservación del ambiente; el Código de Salud, Decreto número 90-97 del Congreso de la República de Guatemala y la Ley de Accesibilidad a los Medicamentos, Decreto número</p>
--	--	--	---

	<p>sus recursos y atender los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial de sus jurisdicción; y el artículo 257 señala que deberá contar con programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos, que mejoren la calidad de vida de los habitantes.</p>		<p>69-98 del Congreso de la República de Guatemala, en cuanto al servicio de salud y bienestar de la población; la Ley de Parcelamientos Urbanos, Decreto número 1427 del Congreso de la República de Guatemala y la Ley Preliminar de Urbanismo, Decreto número 583 del Presidente de la República de Guatemala, en relación al ordenamiento territorial; el Código Tributario, Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala y leyes especiales que regulan impuestos, en relación a los ingresos del municipio y los fines para los que se destinarán los mismos; la Ley Orgánica del</p>
--	---	--	--

			Instituto de Fomento Municipal, Decreto número 1132 del Congreso de la República de Guatemala, ya que esta institución brinda asistencia a las municipalidades para cumplir mejor sus fines; entre otras leyes.
Autonomía municipal	El artículo 134 contempla en primera instancia la autonomía, establecida con el fin de que las entidades sean más eficientes y cumplan mejor sus fines; en el artículo 253 se contempla la autonomía del municipio para que este elija a sus propias autoridades; obtenga y	El artículo 3 hace referencia a la autonomía en el mismo sentido que la C.P.R.G., y regula que ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal. El artículo 7 señala que el municipio tendrá personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, ya que es una institución autónoma.	Los artículos 15 y 16 del Código Civil, Decreto Ley 106, reconocen a las municipalidades como personas jurídicas y por lo tanto puede ejercitar todos los derechos y contraer obligaciones para cumplir sus fines. Por otro lado, las diversas leyes que se relacionan con la administración municipal, como la Ley General de Descentralización, Decreto

	<p>disponga de sus recursos y atienda los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y cumpla sus fines, además le permite emitir ordenanzas y reglamentos.</p>		<p>14-2002 del Congreso de la República de Guatemala, permiten visibilizar que para que a la administración municipal le sea delegadas competencias y pueda cumplir con las mismas y con sus obligaciones, necesita de la autonomía.</p>
<p>Descentralización</p>	<p>El artículo 119 literal b) establece que el Estado promoverá la descentralización económica administrativa para lograr un desarrollo regional del país. Mientras que el 134 relaciona la descentralización con el municipio, señalando las</p>	<p>El artículo 6 al regular las competencias delegadas del municipio, establece que estas son atribuidas por el Gobierno Central mediante convenio y el artículo 70 señala cuáles serán. El artículo 35 literal g) establece que la aceptación de la delegación o transferencia de competencias será atribución del Concejo Municipal.</p>	<p>La Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala es la que principalmente regula los objetivos de la descentralización y en su artículo 7 establece las competencias gubernamentales con prioridad a ser descentralizadas, mientras que su Reglamento señala que las</p>

	<p>obligaciones del municipio en virtud de esta característica, y establece la actuación del municipio por delegación del Estado, por otra parte, el artículo 224 establece que la administración será descentralizada.</p>		<p>municipalidades son precisamente las destinatarias de la descentralización. Dentro del ordenamiento jurídico vigente, se encuentran leyes como la Ley de Tránsito, Decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala, que permite descentralizar la administración del tránsito, del Gobierno Central al municipal, por lo cual, las competencias y atribuciones que ostenta la administración municipal, con base a la descentralización, podrá fundamentarse en leyes específicas como la indicada.</p>
Desarrollo integral	<p>El artículo 2 establece que es deber del Estado</p>	<p>El artículo 23 Ter indica que el Concejo Municipal deberá formular y</p>	<p>El Acuerdo de Paz sobre aspectos económicos y</p>

	<p>garantizar el desarrollo integral de la persona; el artículo 97 regula el desarrollo social, económico y tecnológico que conserve el ambiente; el artículo 119 establece que es obligación del Estado promover el desarrollo económico de la Nación; el artículo 224 regula la creación de regiones de desarrollo, y el 225 y 226 establecen la creación del Concejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, para formular políticas de desarrollo urbano y rural y el Concejo Regional de</p>	<p>ejecutar planes de desarrollo integral del municipio y el artículo 67 al referirse a las gestión de intereses del municipio, establece que se debe mejorar la calidad de vida de la población, satisfacer sus necesidades y aspiraciones, a través de los fines que ostenta, por lo que el desarrollo integral de la población y del municipio en sí mismo es posible cuando se garantiza la calidad de vida y se satisfacen las necesidades y aspiraciones de la población. Mientras el artículo 10 señala como fin de la asociación de las municipalidades, el desarrollo común de las mismas. Y el 53 regula que el alcalde será presidente del Consejo Municipal de Desarrollo. Además, los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo, en virtud del</p>	<p>situación agraria, hace relación al compromiso del Estado para procurar el desarrollo socioeconómico del país. La Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto número 68-86 del Congreso de la República de Guatemala está dirigida en el mismo sentido que el artículo 97 de la C.P.R.G. La Ley de Desarrollo Social, Decreto número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala, señala que las municipalidades deberán formular sugerencias y observaciones en cuanto a desarrollo de sus municipios para que sean tomadas en cuenta en el Plan Nacional de</p>
--	--	---	---

	<p>Desarrollo Urbano y Rural, según las regiones que se establezcan en el territorio; y el artículo 257 hace referencia a la calidad de vida de los habitantes que está implícito en el desarrollo integral.</p>	<p>artículo 95 estarán a cargo de la Dirección Municipal de Planificación de cada municipalidad y en tal sentido, el artículo 142 establece que es obligación de las municipalidades formular y ejecutar planes de desarrollo integral.</p>	<p>Desarrollo, además establece la relación entre desarrollo y calidad de vida de los habitantes. Por su parte, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala y su Reglamento establecen niveles de desarrollo, regulan el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo en sus diferentes niveles, y confieren facultades para que los mismos puedan dirigir sus actividades al desarrollo del país y a la participación ciudadana. Aunado a ello, otras leyes indican que los ingresos municipales deben destinarse al desarrollo y que el municipio</p>
--	--	---	---

			debe guiar su actuación con base a los planes y programas de desarrollo integral.
Obras de infraestructura y servicios públicos municipales	El artículo 253 señala que es función de los municipios atender los servicios públicos locales, y el artículo 257 establece que la Asignación Constitucional para las municipalidades se destinará a obras de infraestructura y servicios públicos.	El artículo 3 señala que los municipios deben atender los servicios públicos locales y el artículo 72, en tal sentido, regula que el municipio debe establecerlos, ampliarlos y mejorarlos, además los artículos 74 al 77 establecen que podrán ser concesionados y el procedimiento para el efecto.	La Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, regula lo relativo a la compra, venta y la contratación de obras y servicios, y las formas de concesionar servicios, e incluso obras.
Bienes Municipales	El artículo 260 regula que son propiedad exclusiva del municipio y gozan de las mismas	Los artículos 106, 107 y 108 se refieren a los bienes y valores municipales, la libre administración de los mismos por parte de la	La Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas,

	<p>garantías y privilegios de los bienes del Estado, en virtud del artículo 121.</p>	<p>administración municipal y las garantías y privilegios de los que están revestidos, así como su venta, permuta y arrendamiento.</p>	<p>regula la venta, permuta o arrendamiento de los bienes del Estado, extendiéndose sus disposiciones a los bienes municipales. El Código Civil, Decreto Ley 106, se refiere a los bienes nacionales de uso común, indicando que son “inalienables e imprescriptibles”, y en su artículo 457 señala que los bienes del municipio son del dominio público, y serán clasificados según los artículos 458 y 459 del mismo cuerpo legal.</p>
<p>Gobierno municipal</p>	<p>El artículo 254 establece que será ejercido por el Concejo Municipal integrado por alcalde, síndicos y concejales,</p>	<p>El artículo 3 establece que el municipio elegirá a sus propias autoridades y por ellas ejercerá el gobierno y administración de sus intereses; el artículo 8 literal c)</p>	<p>La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus reformas y su respectivo Reglamento,</p>

	electos por sufragio.	establece que es un elemento del municipio, el 9 indica que el gobierno municipal está a cargo del Concejo Municipal y el Alcalde, y el Título III regula los aspectos que conforman al gobierno y administración municipal, señalando sus atribuciones y facultades.	regulan el proceso electoral para elegir a las autoridades municipales, que tendrán a su cargo el gobierno y administración del municipio.
Alcaldías indígenas, alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares	El artículo 66 establece el reconocimiento, promoción y respeto del Estado hacia los grupos étnicos del país.	El tercer considerando, reconoce el compromiso del Estado de contar con una legislación acorde a la realidad de Guatemala: multiétnica, pluricultural y multilingüe, en el mismo sentido se dirige el artículo 2. Los artículos 55 al 59 regulan lo relativo a dichas alcaldías y señala que el gobierno del municipio las reconoce, respeta y promueve.	El Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, permite identificar el compromiso del Estado de respetar, promover y especialmente reconocer a los pueblos indígenas y sus formas de organización, que trae consigo, el desarrollo integral y la reconciliación nacional.

<p>Ordenamiento territorial</p>	<p>El artículo 253 establece que es función del municipio el ordenamiento territorial, guardando relación con el 224 relativo a la división administrativa del territorio.</p>	<p>Los artículos 4 y 23 Ter regulan el ordenamiento territorial a nivel interno del municipio; los artículos 142 al 149 establecen lo relativo al ordenamiento territorial y a los planes que deberá tener el municipio para su organización y mejor desarrollo, incluyendo los planes y usos del suelo y las licencias para construir y urbanizar dentro de las jurisdicciones de los mismos.</p>	<p>La Ley de Parcelamientos Urbanos, Decreto número 1427 del Congreso de la República de Guatemala y la Ley Preliminar de Urbanismo, Decreto número 583 del Presidente de la República de Guatemala, son fundamento en la elaboración de planes de ordenamiento territorial y en el control por parte de la administración municipal del uso del suelo y urbanización, para evitar el crecimiento desordenado del municipio.</p>
<p>Recursos económicos del municipio</p>	<p>El artículo 255 establece que la administración municipal debe procurar el fortalecimiento económico del municipio</p>	<p>El artículo 8 literal d) y g) señalan como elementos del municipio la capacidad económica y el patrimonio del mismo. El artículo 99 señala lo que comprenden las finanzas</p>	<p>El Código Tributario, Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, establece las diferencias entre impuestos,</p>

	<p>y la captación de recursos debe ser acorde al principio de legalidad del artículo 239.</p>	<p>municipales y el 100 enumera los ingresos del municipio. En el 101 se contempla el principio de legalidad y en el 102 se regulan las contribuciones por mejoras, así también el 104 señala que los ingresos producto de impuestos decretados en favor del municipio deben destinarse a los fines específicos para los cuales se crean y el artículo 110 regula el endeudamiento municipal para que el municipio cuente con recursos disponibles, si fuese necesario.</p>	<p>arbitrios y contribuciones; y en relación a recursos de los que puede disponer la administración municipal, las leyes sobre impuestos específicos, señalan que un porcentaje de lo recaudado se destinará a las municipalidades, como la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala y la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto número 15-98 del Congreso de la República de Guatemala.</p>
<p>Tasas y arbitrios municipales</p>	<p>El artículo 260 establece que son propiedad exclusiva del municipio y el 261 señala que ningún</p>	<p>El artículo 35 literal n) indica que es atribución del Concejo Municipal la fijación de tasas municipales y contribuciones por mejoras y la literal</p>	<p>El Código Tributario, Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, regula que se</p>

	organismo del Estado podrá eximir de los mismas, solamente las municipalidades.	o) le permite proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios y el artículo 105 se dirige en el mismo sentido que la C.P.R.G.	entiende por arbitrio, mientras que Ley del Arbitrio de Ornato Municipal, Decreto número 121-96 del Congreso de la República de Guatemala norma un arbitrio específico de uso y recaudación de la administración municipal.
Asignación del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado	El artículo 257 establece que será del 10% y señala el destino que tendrá.	Los artículo 118 al 124 establecen lo relativo a dicha asignación, los criterios para su distribución, las instituciones que colaboran para el efecto, entre otras disposiciones pertinentes para su regulación.	La Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, toma en consideración el porcentaje constitucional que será destinado a las municipalidades.
Presupuesto municipal	El artículo 237 establece que las entidades descentralizadas y	Los artículos 125 al 138 regulan el régimen del presupuesto municipal, la forma en la que se elaborará,	La Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la

	<p>autónomas, como la administración municipal, podrán tener presupuestos y que los enviarán al Organismo Ejecutivo y Congreso de la República para su conocimiento e integración al presupuesto general.</p>	<p>ejecutará, liquidará y la fiscalización a la que estará sujeto.</p>	<p>República de Guatemala y sus reformas y Reglamento, establecen los lineamientos bajo los cuales deberá formularse el presupuesto municipal, como la estructura programática y los principios que lo rigen. En relación a la fiscalización, la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, regula la fiscalización y auditoría que realizará a la administración municipal.</p>
<p>Relación laboral de funcionarios y empleados municipales</p>	<p>El artículo 262 señala que se regirán por la Ley de Servicio Municipal.</p>	<p>El artículo 80 regula que las relaciones laborales entre la municipalidad y funcionarios y empleados se regirán por la Ley de Servicio Municipal, reglamentos y</p>	<p>La Ley de Servicio Municipal, Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, es la principal ley en materia laboral que rige la administración</p>

		<p>pactos y convenios colectivos suscritos. El artículo 81 señala los funcionarios que nombrará el Concejo Municipal; del 83 al 90 se regulan aspectos sobre ellos y el 92 regula lo relativo a empleados municipales; el artículo 93 establece la carrera administrativa municipal y los artículos 94 al 96 señalan la capacitación a funcionarios y empleados municipales.</p>	<p>municipal, establece los procesos para optar a los puestos y cargos, así como los derechos, obligaciones y prohibiciones de los trabajadores municipales, entre otros aspectos que determinan el régimen laboral de la administración municipal. La Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala, tiene como fin transparentar la actuación municipal, y aún más, de quienes manejan fondos y recursos públicos.</p>
--	--	--	---

Derecho de Antejucio	El artículo 258 establece que los alcaldes no podrán ser detenidos ni enjuiciados, sin que proceda la declaración de autoridad judicial competente.	El artículo 48 regula el derecho de antejucio de los alcaldes municipales, y establece los aspectos procedentes mientras se lleva a cabo el mismo.	La Ley de Antejucio, Decreto 85-2002 del Congreso de la República, es la ley de la materia y establece que el antejucio es un derecho inherente del cargo, y regula el trámite y procedimiento de este.
Información y participación ciudadana	El artículo 28 regula el derecho de petición a las autoridades; el 29 establece el libre acceso a dependencias y oficinas del Estado, incluidas las de la administración municipal; el artículo 30 señala que los actos de la administración pública serán públicos y los interesados podrán	El Título IV regula lo relativo a la facilitación de información a los ciudadanos, el derecho a ser informado y la participación ciudadana, así como la consulta a vecinos cuando un asunto tenga repercusiones considerables, y en tal sentido, los artículos 18 y 19 regulan las asociaciones comunitarias, y el 20 reconoce las comunidades de los pueblos indígenas.	La Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, refuerza el deber de la administración municipal de permitir a la población acceder a la información que le solicita y sea de su interés.

	<p>obtener información de los mismos y el artículo 31 regula el libre acceso a archivos y registros estatales, de parte de personas que desean conocer lo que de ellas conste. Y el artículo 34 regula el derecho a la libre asociación.</p>		
<p>Juzgado de Asuntos Municipales y Cuerpo de Policía</p>	<p>El artículo 259 faculta a la administración municipal a crearlos, de acuerdo a sus recursos y necesidades y para ejecutar sus ordenanzas y cumplir sus disposiciones.</p>	<p>El artículo 79 regula la creación de la policía municipal, de ser conveniente y contar con los recursos necesarios; y los artículos 161 al 171 hacen alusión al Juzgado de Asuntos Municipales, las atribuciones que tendrá y los procedimientos que se llevarán a cabo en ellos. Ambos aplican el régimen sancionatorio, faltas, sanciones y multas, cuando</p>	<p>Los Juzgados de Asuntos Municipales aplican supletoriamente el Código Procesal Civil y Mercantil Decreto Ley 107, Código Procesal Penal Decreto 51-92 y sus reformas, Ley del Organismo Judicial, Decreto número 2-89 y Ley de lo Contencioso Administrativo,</p>

		procede, en virtud de los artículos 150 al 154.	Decreto 119-96. Además, para su correcto funcionamiento, cada administración municipal podrá emitir un reglamento que los norme, ejemplo de ello es el Reglamento del Juzgado de Asuntos Municipales de la ciudad de Quetzaltenango, el cual establece el ámbito de competencia que tendrá, la forma en la que se organizará y las atribuciones del Juez y demás empleados municipales que laboren en él.
Procedimientos Administrativos	El artículo 221 establece al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, cuyo fin es controlar la juridicidad de los actos de la	El Título VII regula los principios reguladores de los procedimientos administrativos, y señala cómo se formarán los expedientes y la fundamentación en leyes administrativas y procesales que	La Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, es la principal ley en materia de procedimientos administrativos,

	administración pública, y por lo tanto, de la administración municipal.	deberán tener las resoluciones. Los artículos 115 al 160 regulan los medios de impugnación a los que se podrán recurrir dentro de la administración municipal y los artículos 166 al 170 señalan cómo se llevará a cabo el procedimiento administrativo hasta su resolución final.	y contiene normas que deberá aplicar la administración municipal cuando conozca de los mismos, y de los medios de impugnación que contempla dicha ley, además de otras leyes supletorias, como el Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto Ley 107 y la Ley del Organismo Judicial, Decreto Número 2-89 del Congreso de la República.
Disposiciones normativas de carácter municipal	El artículo 253 señala que el municipio es una institución autónoma y para cumplir adecuadamente con sus fines, emitirá ordenanzas y reglamentos.	El artículo 3 se dirige en el mismo sentido que la C.P.R.G., el artículo 34 establece la creación del reglamento interno del Concejo Municipal y las ordenanzas y reglamentos para la organización y funcionamiento de sus oficina, de personal, viáticos y demás disposiciones que garanticen la buena administración municipal; el	Para la emisión y aprobación de disposiciones normativas, la administración municipal deberá sujetarse a lo establecido por la Constitución Política de la República, en el sentido de no contrariar, tergiversar, disminuir o menoscabar los derechos y garantías en ella constituidas,

		<p>artículo 35 literal i) regula que el Concejo Municipal podrá emitir y aprobar acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales; el artículo 141 se refiere a resoluciones sobre plazos, apremios y notificaciones surgidas por procedimientos administrativos municipales y el artículo 170 relaciona a las resoluciones finales de los expedientes que conoce el Juzgado de Asuntos Municipales. Sin embargo, el Código Municipal precisa en ciertos artículos la procedencia específica de dichas disposiciones normativas de carácter municipal.</p>	<p>así como las demás leyes ordinarias y reglamentos que conforman el ordenamiento jurídico de Guatemala. En relación a la vigencia de estas, se atiende a la Ley del Organismo Judicial, Decreto Número 2-89 del Congreso de la República. Cabe resaltar que cada administración municipal emite y aprueba distintas disposiciones normativas, es decir, reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales, según sus propias necesidades, y que les permiten cumplir mejor y eficientemente sus fines, por lo que las disposiciones normativas de un municipio, no son aplicables en otro.</p>
--	--	--	---