



# COOPERACIÓN INTERNACIONAL



**Joan Antón Font Monclús.**  
Doctor en derecho. Secretario General del  
Ayuntamiento de Tarragona.

**COLECCIÓN: MUNICIPALISMO Y COOPERACIÓN**

# **EL MUNICIPALISMO EN GUATEMALA**

En Guatemala, la Constitución Política de la República reconoce y establece el nivel de Gobierno Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local, y que la administración pública sea descentralizada con el propósito de promover el desarrollo integral de los municipios. Este proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco desarrolla una nueva visión de administración que interpreta el contenido del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en cuanto a su compromiso de emitir una legislación municipal, inspirada en promover la unidad nacional y el reconocimiento de garantías para una sociedad que se destaca por ser multiétnica, pluricultural y multilingüe.

La Fundación Musol a través de los proyectos que ejecuta en ese país, realiza acciones de fortalecimiento institucional, promoviendo los derechos humanos al agua y al saneamiento, contribuyendo al cumplimiento de la normativa que regula la gestión integrada de las cuencas hidrográficas y fomentando la participación de las mujeres en los espacios de gestión y gobernanza multinivel asociados.



Actualmente, las intervenciones de MUSOL en Guatemala, se enmarcan en los siguientes resultados de desarrollo:

1. El fomento de la sostenibilidad y la adaptación al cambio climático, de los medios de vida en las cuencas hidrográficas, para promover el ejercicio de los derechos humanos al desarrollo y a la alimentación.
2. La promoción del ejercicio del Derecho Humano al agua y al saneamiento, en un contexto de adaptación al cambio climático y la gestión integral de los recursos hídricos.
3. La mejora de las políticas públicas locales de promoción de los derechos humanos, de las mujeres, singularmente el derecho a una vida libre de violencia.
4. El fortalecimiento de la gobernanza territorial, como herramienta de promoción del derecho humano a la participación democrática, en particular de los grupos más vulnerables.

Los entes locales guatemaltecos, tienen un rol protagónico en todos los sectores prioritarios en que actúa MUSOL, ya que diseñan e implementan políticas y servicios relacionados con todos ellos. Por ello, están en el centro de las actuaciones de MUSOL.

Guatemala, junto con Bolivia, fue uno de los dos países en los que la Fundación Musol comenzó su andadura hace ahora 26 años y donde podemos presentar unos razonables resultados de desarrollo.

MUNICIPALISMO Y COOPERACIÓN, es una colección de artículos de investigación con fines divulgativos sobre la situación del municipalismo y la cooperación en los países europeos, latinoamericanos y africanos, en los que está presente la Fundación MUSOL.

La colección ha sido lanzada por la Fundación MUSOL con ocasión de su 25 aniversario (1998-2023) y pretende ofrecer a los actores de la cooperación internacional, investigadores/as y a cualquier persona interesada, información sobre las tendencias de la administración local y las dinámicas de la cooperación internacional en materia municipalista en los países citados con publicaciones de alto valor añadido y de interés para la base social de la Fundación MUSOL, que fomenten su implicación en la cooperación para el desarrollo. Adicionalmente, la colección permitirá sistematizar el conocimiento informal de los equipos de trabajo de MUSOL, ofreciendo herramientas de trabajo útiles para el diseño y ejecución de las estrategias de cooperación de la fundación.

## 1. INTRODUCCIÓN

Guatemala tienen una complejidad específica provocada por su configuración, su historia más o menos reciente y un proceso constante de descentralización iniciado en 2002, y de lucha contra la corrupción, la falta de transparencia o la incapacidad histórica en la prestación de servicios.

Por lo que hace referencia a su complejidad, hay que tener en cuenta que tiene una extensión de 108.889 Km<sup>2</sup> en donde habitan un poco más de 17.000.000 de habitantes, se hablan 24 idiomas y coexisten cuatro pueblos:

- a) El pueblo maya, que representa un 70 %.
- b) El pueblo xinca, que representa un 0,5 %.
- c) El pueblo Garífuna, que representa el 2 %.
- d) El pueblo mestizo, que representa el 25 %.

Y esta población está repartida en 340 municipios.

A partir de esta complejidad inicial, traducida demasiadas veces en la dificultad de aplicación de normas de descentralización y modernización, analizaremos la realidad jurídica municipal de Guatemala a partir de su estructura y organización, el sistema político de representación, las competencias, la participación ciudadana y las finanzas públicas locales, partiendo de un análisis teórico que se desprende de la normativa de aplicación: La Constitución, la Ley electoral y de partidos políticos, el Código Municipal, la Ley de servicio municipal, la Ley general de descentralización y la Ley de Concejos de desarrollo urbano y rural

Guatemala inició un proceso de descentralización el año 2002 para propiciar la autonomía municipal que se reconoce a nivel constitucional, especialmente en lo administrativo y los derechos de los pueblos indígenas. Actualmente, los municipios siguen dependiendo fuertemente de las transferencias del gobierno central las cuales llegan a representar el mayor ingreso, seguidos de sus ingresos tributarios propios, dentro de los cuales el más importante es el impuesto único sobre bienes inmuebles.



## 2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

### 2.1. LA CONSTITUCIÓN Y NORMATIVA DE DESCENTRALIZACIÓN

El régimen municipal está regulado en el Capítulo VII (régimen municipal) del Título V (estructura y organización del Estado) de la constitución, artículos 253 a 262.

El artículo 253 incide en la autonomía de los municipios, a los que corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades.
- b) Obtener y disponer de recursos.
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción (sería lo que entendemos por ordenamiento urbanístico) y el cumplimiento de sus fines propios.

El apartado final contempla su potestad normativa que les habilita para emitir ordenanzas y reglamentos. Para ejecutar estas ordenanzas, el artículo 259 prevé que se podrá crear el Juzgado de asuntos municipales y un cuerpo de policía local.

El Gobierno municipal, desarrollado en el artículo 254, se confía a un concejo integrado por el alcalde, los síndicos y concejales que se eligen cada 4 años por sufragio universal y secreto.

Para poder realizar obras y prestar los servicios necesarios, las corporaciones municipales deberán procurar su fortalecimiento económico. Esta previsión del artículo 255 parece reforzar la potenciación de los recursos propios. Pero no se asegura constitucionalmente un nivel suficiente de recursos para el ejercicio de sus competencias. Y ello teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 239, corresponde al Congreso de la República decretar impuestos, arbitrios, y contribuciones especiales. No obstante, el artículo 257 establece que un 10 % del presupuesto general de ingresos ordinarios del estado se reserve a las municipalidades del país. De este importe, un 90 % se debe destinar a programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras y servicios públicos. Y el 10 % para financiar gastos de funcionamiento.

La Ley general de descentralización, aprobada por Decreto 12-2002, tiene por objeto desarrollar la descentralización y, entre otros, fija como principio orientador el de la autonomía municipal. Dicha ley fija como prioridades la descentralización de competencias en áreas de educación. Salud y asistencia social, seguridad ciuda-



dana, ambiente y recursos naturales, agricultura, comunicaciones, infraestructura y vivienda, economías, cultura, recreación y deporte.

El artículo 5 del reglamento de la ley de descentralización, aprobado por acuerdo gubernativo 312-2002, prevé expresamente que la delegación de competencias debe establecer las fuentes de los recursos financieros necesarios para su ejercicio.

Los destinatarios de la delegación de competencias por descentralización pueden ser:

- Las municipalidades.
- Las mancomunidades de municipios.
- Las demás instituciones del Estado.
- Las comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades.

## 2.2.

### EL CÓDIGO MUNICIPAL

Para profundizar en la estructura y organización de los municipios, debemos acudir al Código Municipal (CM), aprobado por Decreto 12-2002.

El CM define al municipio como una unidad básica de organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. El artículo 3 hace referencia a la autonomía municipal, ya prevista en la constitución, en base al cual elige a sus autoridades, y a través de ellas:

- Gobierna y administra sus intereses.
- Obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales.
- Atiende a los servicios públicos locales.
- Ordena territorialmente su jurisdicción (urbanismo).
- Procura su fortalecimiento económico.
- Emite ordenanzas y reglamentos.

Como entidades locales territoriales, el artículo 4 diferencia entre:

- a) El municipio.
- b) Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide.
- c) Los distritos metropolitanos.
- d) Las mancomunidades de municipios.



De acuerdo con el artículo 8, los elementos básicos que integran el municipio son:

- La población.
- El territorio.
- La autoridad ejercida por el Consejo Municipal y las autoridades tradicionales propias de las comunidades.
- La comunidad organizada.
- La capacidad económica.
- El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario.
- El patrimonio del municipio.

Las competencias de los municipios pueden ser propias o por delegación. Las primeras están definidas de forma amplia, como aquellas inherentes a su autonomía establecida en la Constitución de acuerdo con sus fines. Se garantiza esta autonomía en el sentido que se prevé que ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía establecida en la constitución. Se podría afirmar que entre este artículo y el 253 y 259 de la Constitución se fija un mínimo indisponible por parte del legislador. No obstante, es a éste a quien le corresponde el diseño y definición de los servicios, así como los recursos financieros de los municipios. Con lo cual parece una autonomía dirigida tan sólo a sus atribuciones administrativas.

El artículo 9 CM establece el Concejo Municipal como órgano colegiado de deliberación y decisión de los asuntos municipales, y al que corresponde el gobierno municipal. Está integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales. Sus competencias generales están descritas en el artículo 35 CM, que además prevé una cláusula residual según la cual le corresponden todas las demás competencias no previstas inherentes a la autonomía del municipio. El Concejo Municipal se organiza en 9 comisiones obligatorias previstas en el artículo 36. Aunque se prevea la posibilidad de creación de comisiones potestativas, esta previsión del artículo 36 reduce a la mínima expresión la capacidad de autoorganización de los municipios y de sus Concejos Municipales.

Es interesante la previsión del artículo 30 CM que fija la obligatoriedad de asistencia a las sesiones y la imposibilidad de abstenerse en una votación, o retirarse una vez se haya dispuesto. Es más, la inasistencia no excusada es sancionable y hasta se puede declarar vacante el cargo por inasistencia injustificada a 5 sesiones consecutivas.

Al alcalde le corresponde ejecutar y seguir las políticas, planes, programas y proyectos que autorice el Concejo Municipal, así como representar al municipio. Es el jefe

del órgano ejecutivo del gobierno municipal, y además miembro del Consejo departamental y presidente del Consejo municipal de desarrollo.

Al alcalde le corresponden funciones eminentemente ejecutivas, descritas en el artículo 53 CM, y una cláusula residual al prever que le corresponden las atribuciones que la legislación del Estado asigne al municipio y no atribuya a otros órganos municipales. Ello hay que interpretarlo de forma conjunta con el artículo 35 CM, que también prevé una cláusula residual en relación a las competencias inherentes a la autonomía del municipio. O sea, las competencias relacionadas con la misma no son del alcalde, sino del Concejo Municipal.

Los artículos 55 y 56 CM también prevén las alcaldías indígenas y las comunitarias o auxiliares. Las primeras, allí donde existan, deben reconocerse, incluyendo sus formas de funcionamiento administrativo. Las segundas deben ser reconocidas por el Concejo Municipal como entidades representativas, de acuerdo con los usos, normas y tradiciones de dichas comunidades. Sus funciones son básicamente colaborativas, de proposición, colaboración, cooperación e informe.

### **3. SISTEMA POLÍTICO DE REPRESENTACIÓN**

La normativa electoral se encuentra desarrollada en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, aprobada por Decreto 1-85, modificada mediante Decreto 26-2016 y su reglamento aprobado por acuerdo 18-2007.

El artículo 199 de la ley describe las clases de comicios, y entre estos están los referentes a las corporaciones municipales.

El artículo 202 se refiere a la mayoría relativa aplicable a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos, según el cual obtendrá la elección en su totalidad la plantilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos.

Las elecciones a concejales, de acuerdo con el artículo 203, se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías.

Para la elección de concejales se prevé un sistema complejo, en el que en un primer momento los resultados se fijan en columnas con un renglón por cada candidatura participante. En la primera columna se anota el número de votos válidos de cada candidatura. En la segunda, el mismo número dividido por dos, en la tercera, por tres, y así sucesivamente de acuerdo con el número de candidatos a elegir. Y de estas cantidades, de mayor a menor, se escogerán las que correspondan a igual número





de cargos en elección. Hasta aquí, sería igual al sistema D'Hondt. Pero a la menor de estas cantidades se le da el carácter de cifra repartidora. Hay que dividir el número de votos de cada candidatura por la cifra repartidora, sin apreciarse residuos. El resultado será el número de candidatos electos de cada candidatura participante.

El artículo 206 hace referencia a la composición de las corporaciones municipales, dependiendo de su número de habitantes, que deben contar con un alcalde, síndicos y concejales, titulares y suplentes:

- En los municipios de más de 100.000 habitantes, 3 síndicos, 10 concejales titulares, 1 síndico suplente y cuatro concejales suplentes.
- En los municipios de más de 50.000 habitantes y menos 100.000, 2 síndicos, 7 concejales titulares, 1 síndico suplente y 3 concejales suplentes.
- En los municipios de más de 20.000 habitantes y hasta 50.000, 2 síndicos, 5 concejales titulares, 1 síndico suplente y 2 concejales suplentes.
- En los municipios de 20.000 habitantes o menos, 2 síndicos, 4 concejales titulares, 1 síndico suplente y 2 concejales suplentes.

Los concejales titulares sustituyen en su orden al alcalde en ausencia de éste.

El mandato de las Corporaciones municipales es de 4 años. De acuerdo con el artículo 211, los alcaldes y demás integrantes de los concejos municipales electos, tomarán posesión de sus cargos el día 15 de enero siguiente a su elección.

#### **4. COMPETENCIAS Y SERVICIOS**

Las competencias municipales están desarrolladas en el Capítulo I del Título V CM, artículos 67 a 78.

Ya hemos dicho que las competencias de los municipios pueden ser propias o por delegación. Las primeras están definidas de forma amplia, como aquellas inherentes a su autonomía establecida en la Constitución de acuerdo con sus fines. El artículo 67 prevé una cláusula genérica competencial en relación con todas aquellas actividades y servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida, satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio. Esta cláusula habilita al municipio a desarrollar cualquier actividad o servicio económico, ambiental, cultural, social y de cualquier otro ámbito que se justifique de interés para la población. Lo cual habilita a los municipios para implantar cualquier actividad o servicio, siempre que se justifique un interés para la población.

El artículo 68, bajo el título de competencias propias, se refiere básicamente a competencias obligatorias, teniendo en cuenta la cláusula general del artículo 67, y que afirma que las propias deberán (en imperativo, hecho que comporta obligación) cumplirse por el municipio, sea de forma independiente, o entre varios municipios mediante convenio o mancomunidad. Estas competencias, obligatorias, son:

- a) Abastecimiento de agua, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, cementerios, recogida y tratamiento de residuos, limpieza y ornato.
- b) Caminos de acceso a circunscripciones inferiores al municipio.
- c) Pavimentación y mantenimiento vías públicas urbanas.
- d) Transporte de pasajeros y sus terminales locales.
- e) Licencias de obras.
- f) Cumplimiento de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas.
- g) Gestión de la educación pre-primaria y primaria, de los programas de alfabetización y educación bilingüe.
- h) Biblioteca pública municipal.
- i) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación.
- j) Farmacias populares municipales.
- k) Modernización tecnológica.
- l) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.
- m) Registro civil y demás registros que le correspondan.
- n) Policía municipal.
- o) Designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales.

Hay que tener en cuenta que los municipios de Guatemala tienen en su mayoría un número elevado de población que supera los 20.000 habitantes, con algunas excepciones, a partir de poco más de 2.500 habitantes. Esto les permite tener una entidad suficiente (en algunos casos uniéndose con otros municipios mediante convenios y mancomunidades) para prestar sus servicios. O sea, no se da una situación de micromunicipalismo como en España, donde existen, más de 9.000 municipios, algunos con menos de 100 habitantes, y que igualmente deben de prestar todos los servicios.

De acuerdo con el artículo 73, los servicios públicos municipales pueden ser prestados por:



- a) El municipio y sus dependencias administrativas o empresas públicas.
- b) Mediante mancomunidad de municipios.
- c) A través de concesiones.

La implantación de un cuerpo de policía es optativa y depende que el municipio tenga suficientes recursos.

## 5. RÉGIMEN DE RECURSOS HUMANOS

El nombramiento de los funcionarios corresponde al Concejo Municipal en base a unas ternas propuestas para cada cargo por el alcalde. Este sistema puede suponer un obstáculo a la profesionalización de la función pública local de Guatemala. Por lo que se refiere al secretario, tesorero, registrador civil y demás funcionarios que demande la modernización de la administración, sólo pueden ser nombrados o removidos por el Concejo Municipal.

En relación con los funcionarios que demande la modernización de la administración, el artículo 90 CM hace referencia a un Gerente municipal, un Director financiero, un Juez de asuntos municipales u otros funcionarios que coadyuven al eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas de los municipios.

El procedimiento para seleccionar a personas para ocupar puestos de trabajo es el de oposición, y no pueden ser sancionados o despedidos si no es con fundamento legal. La municipalidad debe promover el desarrollo de la capacitación de su personal, al menos una vez por semestre. Esta formación de capacitación obligatoria sí que puede ser un instrumento adecuado para la profesionalización de la función pública local, ya que propicia un reciclaje constante del personal que trabaja en la administración.

Las garantías mínimas e irrenunciables de los trabajadores de las municipalidades están desarrolladas en la Ley de Servicio Municipal (LSM).

El artículo 3 fija los principios generales, destacando el derecho de todos los guatemaltecos a optar a puestos municipales que se otorgan, atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez, a través de una oposición, y estableciendo una carrera administrativa. Esto, excepto los puestos señalados por ley. También se fija una garantía contra actuaciones arbitrarias, previendo que los trabajadores municipales están garantizados contra sanciones o despidos que no tengan fundamento en una causa legal.

El artículo 19 LSM regula los puestos de libre designación (de confianza) que no están sujetos a la LSM, y que son:

- a) Alcaldes auxiliares.
- b) Personal por contrato.
- c) Miembros de la policía municipal.
- d) Director y subdirector de la oficina asesora de recursos humanos de las municipalidades.
- e) Empleados cuyas funciones sean declaradas de confianza.
- f) Personal que sirve "ad honore".

Los demás son puestos de carrera. Es de destacar el amplio margen que otorga este artículo para nombrar personal de libre designación no sometido a oposición. Y en algunos puestos delicados, como la policía local o el personal por contrato. Es más, la definición de funciones de confianza puede ser muy amplia, pudiendo producir una reducción drástica de los puestos a seleccionar mediante procedimientos sometidos a mérito y capacidad.

Para la selección de personal para los puestos de carrera, de acuerdo con el artículo 27 LSM, corresponde a cada municipalidad la organización, convocatoria, dirección y ejecución de las pruebas selectivas de ingreso y acceso.

Según un estudio publicado en [www.plazapublica.com](http://www.plazapublica.com), redactado Juan Manuel Castillo Zamora, en Guatemala hay poco más de 57.000 empleados públicos municipales, de acuerdo con los datos registrados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Según dicho estudio, la LSM estipula la creación de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las municipalidades, que debe establecer un registro de todos los empleados municipales comprendidos en el servicio de carrera. Pero esta oficina, pasados más de treinta años (la LSM es de 1987), no funciona, y dicho registro es inexistente.

Estos 57.000 empleados públicos significan que los empleados municipales representan el 15,42% del total de empleados públicos (en España, por ejemplo, este porcentaje es del 21,39%). El municipio que cuenta con más empleados públicos es Guatemala, con casi 7.200 empleados, si tenemos en cuenta las empresas municipales. Si comparamos con Barcelona, por ejemplo, el resultado es el siguiente:



	Núm. habitantes (aprox.)	Núm. Empleados públicos
Barcelona	1.600.000	12.300
Municipalidad de Guatemala	2.900.000	7.200

Esta comparativa ya deja entrever una falta de profesionales de las municipalidades en Guatemala para ejecutar sus cometidos propios y prestar correctamente sus servicios, y desarrollar correctamente sus competencias.

A pesar de este esfuerzo, no existe una fórmula matemática para establecer el número exacto de empleados municipales, ni de los necesarios. En el estudio mencionado se considera que los 57.000 empleados son insuficientes, teniendo en cuenta que las competencias municipales son muy amplias, lo que provoca que ningún municipio cumpla con sus atribuciones al 100 %.

## 6. FINANZAS PÚBLICAS

Antes de abordar las finanzas municipales, el CM regula la administración financiera en los artículos 97 y 98. El objetivo es integrar a las municipalidades en el proceso de administración y consolidación financiera del sector público. Por este motivo, deben incorporar en su estructura administrativa una Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM), que en teoría debía de estar en funcionamiento en todas las municipalidades antes del año 2006. Por acuerdo Ministerial 558.2021, se ha aprobado el manual de la administración financiera integrada municipal.

Esta unidad está a cargo de un director nombrado por el Concejo Municipal de una terna propuesta por el alcalde. Para corporaciones de escasa entidad, en las que su situación no permita la creación de esta unidad, sus funciones corresponderán al tesorero municipal.

Las atribuciones de la AFIM son:

- a) Elaborar la programación y formulación del presupuesto, programar su ejecución y evaluar su gestión.
- b) Administrar la gestión financiera del presupuesto, la contabilidad integrada, la deuda municipal, la tesorería y las recaudaciones.
- c) Registrar las diversas etapas de la ejecución presupuestaria del ingreso y gasto, así como el seguimiento de la ejecución física.

- d) Asesorar al alcalde y al Concejo Municipal en materia de administración financiera.
- e) Mantener una adecuada coordinación con los entes rectores de los sistemas de administración financiera y aplicar las normas y procedimientos que emanen de estos.
- f) Dirigir y administrar todo el proceso de liquidación y recaudación de impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones establecidos en las leyes.
- g) Elaborar y mantener actualizado el registro de contribuyentes en coordinación con el catastro municipal.
- h) Informar al alcalde y a la oficina municipal de planificación sobre los cambios de los objetos y sujetos de la tributación.
- i) Administrar la deuda pública municipal.
- j) Administrar la cuenta caja única, basándose en los instrumentos gerenciales, de la Cuenta Única del Tesoro Municipal y flujos de caja y programación.
- k) Elaborar y presentar la información financiera que por ley le corresponde.
- l) Coordinar con el INFOM (Instituto de fomento municipal) y la ANAM (Asociación nacional de municipalidades) los planes de capacitación correspondientes para la aplicación del CM y leyes conexas.

De acuerdo con el artículo 99, las finanzas del municipio corresponden al conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio.

Los ingresos del municipio, de acuerdo con el artículo 100, son:

- a) Las aportaciones del Ejecutivo.
- b) El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio.
- c) Las donaciones que se hicieren al municipio.
- d) Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes.
- e) El producto de los arbitrios, tasas y servicios municipales.
- f) El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o tengan su sede en el mismo.





- g) Los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos.
- h) Los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales.
- i) Los intereses producidos por cualquier clase de débito fiscal.
- j) Los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en el sistema financiero nacional.
- k) Los provenientes del sector institucional del municipio.
- l) Los provenientes de las transferencias recurrentes de los distintos fondos nacionales.
- m) Los provenientes de los convenios de mancomunidades de municipios.
- n) Los provenientes de los contratos de concesión de servicios públicos municipales.
- o) Los provenientes de las donaciones.
- p) Los provenientes de aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos del Estado.
- q) El precio de la venta de bienes inmuebles.
- r) Los provenientes de las licencias para construcción, modificación o demolición de obras civiles.
- s) Los ingresos por servidumbre onerosa, arrendamientos o tasas.
- t) Cualesquiera otros que determinen las leyes o los acuerdos y demás normas municipales.

El artículo 105 establece una prohibición de exención de pago de arbitrios o tasas por parte de ningún órgano del Estado, excepto la propia municipalidad. El Concejo Municipal puede acordar, con un quórum de dos terceras partes, condonar o rebajar multas y recargos por falta de pago de arbitrios, tasas y otras contribuciones y derechos, siempre que lo adeudado se cubra en el tiempo que se señale. Esta medida parece diseñada para propiciar el pago voluntario a la administración como objetivo fundamental, que pasa por sobre de los posibles recargos y multas que se establezcan por la falta de pago en plazo. A resultas de su aplicación, y en cuanto a la filosofía que se desprende de la norma, parece una medida muy adecuada, encaminada a la recaudación básica y a no generar liquidaciones de difícil solución y pago. O sea, lo importante es la cantidad adeudada y la posibilidad de pagarla, no los intereses, recargos y multas que genere, que devienen una medida auxiliar condonable.

El endeudamiento municipal está regulado en los artículos 110 y siguientes, diseñándolo como un instrumento adecuado para el logro de sus fines, teniendo en cuenta la capacidad de pago del municipio, a la que no debe exceder dicho endeudamiento. Se entiende por capacidad de pago para cualquier año, el límite máximo entre los recursos ordinarios obtenidos y los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda.

Los requisitos para poder contratar préstamos son:

- a) El producto se destine exclusivamente a financiar la planificación, programación, y ejecución de obras o servicios públicos municipales, o a la ampliación, mejora y mantenimiento de los existentes.
- b) Se ha de acordar con el voto favorable de las dos terceras partes del total de miembros que integran el Concejo Municipal.
- c) Los préstamos externos y las emisiones de títulos y valores, tanto en el mercado interno como externo, deberán ser canalizados por el Ministerio de Finanzas Públicas y estar sujetos a la política de endeudamiento establecida por el Estado para el sector público.
- d) La tasa de interés que se contrate para los préstamos con el sistema financiero regulado no debe exceder la tasa activa promedio de interés, reportada por el Banco de Guatemala.

El artículo 257 de la Constitución prevé que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente un 10 % del presupuesto general de ingresos ordinarios del estado se reserve a las municipalidades del país. De este importe, un 90 % se debe destinar a programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras y servicios públicos. Y el 10 % para financiar gastos de funcionamiento. Esta previsión se desarrolla en los artículos 118 y siguientes del CM. Esta aportación se distribuirá en base a los siguientes criterios:

- a) El 25% distribuido proporcionalmente al número de población de cada municipio.
- b) El 25% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades.
- c) El 25% distribuido proporcionalmente al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.
- d) El 15% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos.
- e) El 10% distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.

El presupuesto municipal está regulado en los artículos 125 y siguientes CM. El ejercicio presupuestario coincide con la anualidad, de 1 de enero a 31 de diciembre. Se determina el equilibrio presupuestario, de tal forma que los gastos no puedan superar los ingresos.

El artículo 128 prevé la sujeción de la elaboración del presupuesto a la realidad financiera del municipio en base a las estimaciones y resultados de los últimos 5 años.



El presupuesto debe ser aprobado por el Concejo Municipal como muy tarde el 15 de diciembre de cada año. En otro caso, se prorroga el del año anterior, que puede ser modificado o ajustado por el Concejo Municipal.

La hacienda municipal debe ser fiscalizada, y se deben rendir cuentas de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas.

## 7. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los artículos 60 y siguientes CM regulan la participación ciudadana de forma genérica. Una regulación más detallada la encontraremos en la Ley de Concejos de desarrollo urbano y rural.

El CM prevé la obligación de facilitar la información y la participación de los ciudadanos. Ahora bien, los procesos de participación no podrán menoscabar las facultades de decisión del Concejo Municipal, el alcalde o el resto de órganos representativos.

El artículo 62 hace referencia al derecho de todos los vecinos de acceso a los acuerdos y sus antecedentes, así como a los registros y archivos financieros y contables, en los términos del artículo 30 de la Constitución, que hace referencia a los interesados. Con lo cual, el acceso a archivos y registros está limitado a los interesados. No obstante, a los acuerdos y sus antecedentes, pueden acceder todos los vecinos, pero no las personas de otras municipalidades.

El artículo 63 regula las consultas a los vecinos que debe ser acordada por 2/3 partes del Concejo Municipal. Esta consulta debe referirse a asuntos de carácter general que afecten a todos los vecinos y deberá contar al menos con la firma del 10% de los vecinos empadronados. El resultado de la consulta es vinculante si en la misma participa el 20 % de los vecinos empadronados y la mayoría vota a favor del asunto. Para el resto de consultas, el resultado es vinculante si participa el 50 % de los vecinos empadronados y la mayoría vota a favor del asunto.

Si el asunto afecta los derechos e intereses de las comunidades indígenas o de sus autoridades, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, aplicando los criterios propios de sus costumbres y tradiciones.

La Ley general de descentralización, en sus artículos 17 a 19, también regula la participación ciudadana para facilitar el proceso de descentralización. Las organizaciones comunitarias podrán participar en obras, programas y servicios públicos en

coordinación con las autoridades municipales. El artículo 19 regula la fiscalización social, estableciendo que las comunidades organizadas pueden realizar la auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus localidades. Pueden solicitar a la Contraloría General de Cuentas la práctica de la auditoría que corresponda.

La ley de los Consejos de desarrollo urbano y rural, aprobada por Decreto 12-2002, define el sistema de Consejos de desarrollo como el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena en la gestión pública para llevar a cabo la planificación democrática de desarrollo en base a los principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.

El sistema de Consejos de desarrollo se integra en los siguientes niveles:

- a) El Nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- b) El Regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.
- c) El Departamental, con los Consejos de Departamentales de Desarrollo.
- d) El Municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo.
- e) El Comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Los consejos Municipales de Desarrollo están integrados por:

- a) El alcalde.
- b) Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal.
- c) 20 representantes de los consejos comunitarios de desarrollo.
- d) Representantes de las entidades públicas de la localidad.
- e) Representantes de entidades civiles locales que sean convocados.

Sus funciones son (artículo 12):

- a) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.
- c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal.



- d) Promover Políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- e) Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.
- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verificar su cumplimiento y, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal, al Consejo Departamental de Desarrollo o a las entidades responsables.
- g) Evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales de desarrollo y proponer a la Corporación Municipal o al Consejo Departamental de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.
- h) Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de preinversión y de inversión pública, con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizados en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.
- i) Conocer e informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con fondos provenientes del presupuesto general del Estado.
- j) Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- k) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- l) Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos, con responsabilidad sectorial en el municipio.
- m) Velar por el cumplimiento fiel de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

El artículo 23 establece que se constituyen los Consejos Asesores Indígenas en los niveles comunitarios. Su propósito es el de asesorar al órgano de coordinación del consejo comunitario y del municipal de desarrollo en donde al menos exista una comunidad indígena. Estos consejos se integran por las autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo con sus principios y normas.

## 8. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

**MERINO ESTRADA, V.** *"Régimen municipal Iberoamericano. Ediciones Universidad de Salamanca"*. 022, Salamanca.

**PINTO, V.** *"Municipalismo y poder local. Asociación de Investigación y Estudios Sociales"*. Fascículo 5, diciembre 2021.

**ALFONZO BETETA, L. y RUBIO PÉREZ, R.** *"Apuntes sobre descentralización"*. Edita URL-KFW. 2006, Universidad Rafael Landívar.

**MONZÓN JUÁREZ, J. A.** *"La Carrera Pública municipal en Guatemala: perspectivas conceptual y jurídica"*. <https://docplayer.es>

**CASTILLO ZAMORA, J. M.** <https://www.plazapublica.com>

## 9. AUTOR Y COORDINACIÓN

**Joan Antón Font Monclús.** Doctor en derecho, Secretario General del Ayuntamiento de Tarragona, Profesor asociado de la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona, Miembro de Musol, Miembro del Col·lectiu Maspons i Anglasesell.

### Coordinación académica de la colección:

**María Teresa Carballeira Rivera.** Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, Secretaria ejecutiva del Grupo Compostela de Universidades y delegada de la fundación MUSOL en Galicia.

**Rafael García Maties.** Presidente de la Fundación MUSOL, funcionario con habilitación nacional, secretaría con categoría superior.

**Francesco Filippi.** Director del área de proyectos y responsable de calidad de la Fundación MUSOL, licenciado en cooperación internacional para el desarrollo.