

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES EN EL CÓDIGO
MUNICIPAL**

HENRY OSTILIO HERNÁNDEZ GÁLVEZ



GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2007

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES EN EL
CÓDIGO MUNICIPAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

HENRY OSTILIO HERNÁNDEZ GÁLVEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre de 2007



**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:		
Presidente:	Licda.	María Soledad Morales Chew
Vocal:	Lic.	José Eduardo Cojulún
Secretario:	Licda.	Rosa María Ramírez Soto
Segunda Fase:		
Presidente:	Licda.	María Soledad Morales Chew
Vocal:	Lic.	Julio César Quiroa Higueros
Secretario:	Lic.	Napoleón Gilberto Orozco Monzón

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis.” (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

Lic. Héctor Manfredo Maldonado Méndez
Abogado y Notario
Vía 6 3-42, zona 4, Guatemala
Tel. 2429-2200

Guatemala, 01 de octubre de 2007

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.

Licenciado Castillo Lutín:

Respetuosamente me dirijo a usted, con el objeto de manifestarle, que por resolución emanada de esa Unidad, se me nombró como asesor de tesis del estudiante HENRY OSTILIO HERNÁNDEZ GÁLVEZ, quien elaboró el trabajo intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES EN EL CÓDIGO MUNICIPAL".

En virtud que el trabajo de tesis que tuve a bien asesorar, cumple a cabalidad con los requisitos establecidos en el reglamento para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; que el método principal utilizado para el desarrollo de la investigación ha sido el jurídico, completándolo con el método sociológico, puesto que las mancomunidades es un tema de naturaleza eminentemente social; que las técnicas de investigación utilizadas han sido la investigación documental y la entrevista, técnicas que fueron suficientes para el desarrollo de la presente investigación y que aportan conocimientos tanto teóricos como prácticos de la legislación guatemalteca, específicamente a nuestro ordenamiento jurídico en materia de MANCOMUNIDADES, no dudando que además será un buen aporte para la bibliografía guatemalteca y de gran apoyo documental para estudiantes de la carrera de Abogacía y Notariado y autoridades municipales, con base al Artículo 32 del Reglamento citado, emito **DICTAMEN FAVORABLE** aprobando el referido trabajo de tesis.

Atentamente,

Lic. Héctor Manfredo Maldonado Méndez
Colegiado No. 5,251

Licenciado
HECTOR MANFREDO MALDONADO MÉNDEZ
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, G.A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, nueve de octubre de dos mil siete.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) HELDER ULISES GÓMEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante HENRY OSTILIO HERNÁNDEZ GÁLVEZ, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES EN EL CÓDIGO MUNICIPAL".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc. Unidad de Tesis
MTCL/slth

Profeta Profesional
Lic. Helder Ulises Gómez
Abogado y Notario

Guatemala, 10 de octubre de 2007

Licenciado

Marco Tulio Castillo Lutín
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.

Licenciado Castillo Lutín:

Por medio del presente me dirijo a usted con el objeto de manifestarle que en cumplimiento a la designación contenida en la resolución de fecha nueve de octubre de dos mil siete, procedí a **REVISAR** el trabajo de tesis intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES EN EL CÓDIGO MUNICIPAL", elaborado por el bachiller **HENRY OSTILIO HERNÁNDEZ GÁLVEZ**.

El presente trabajo de tesis denota una investigación y estudio completo realizado a través del método jurídico, completándolo con los métodos sociológico, interpretativo y analítico, así como técnicas de investigación documental y la entrevista, que permitieron llegar a confirmar la hipótesis planteada como puede establecerse en el desarrollo del presente trabajo.

El tema elegido por el bachiller **HENRY OSTILIO HERNÁNDEZ GÁLVEZ**, es de relevancia y aporte al derecho administrativo, por cuanto no existe suficiente regulación legal en materia de Mancomunidades, contribuyendo con el presente trabajo a una mejor orientación a los gobiernos locales en el desarrollo de los procedimientos en la constitución de mancomunidades o asociaciones de cooperación intermunicipal. En el presente trabajo se desarrolló el problema antes descrito a través del análisis del marco legal vigente en esta materia. Hago mención también que las conclusiones y recomendaciones se encuentran acordes a los objetivos planteados en la investigación.

En virtud de los antes relacionado considero que el presente trabajo de tesis llena los requisitos establecidos en el Reglamento para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por lo que con base en el Artículo 32 del Reglamento citado, se emite **dictamen favorable** debiendo continuar con el procedimiento correspondiente.

Sin otro particular, atentamente


Lic. Helder Ulises Gómez
Colegiado No. 5,235
Licenciado
HELDER ULISES GOMEZ
Abogado y Notario

10^a Avenida 13-53 zona 1 oficina 303 Edificio Duarte
Tel. 22517587



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, veintidós de octubre del año dos mil siete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **HENRY OSTILIO HERNÁNDEZ GÁLVEZ**, Titulado "ANÁLISIS JURIDICO DE LAS MANCOMUNIDADES EN EL CÓDIGO MUNICIPAL" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/stlh








ACTO QUE DEDICO

A DIOS:	Por haberme permitido alcanzar esta meta
A MIS PADRES:	Francisco Antonio Hernández Hernández (QEPD) María Olivia Antonia Gálvez Por haberme apoyado siempre
A MI ESPOSA:	María Teresa Pineda Morán Por su amor y apoyo incondicional
A MIS HIJOS:	Teresa Gabriela, María Alejandra y Henry Daniel, quienes son la razón de mi vida
A MIS HERMANOS:	Bayron, Magaly, Milton, Paty, Douglas Con cariño
A MIS ABUELITAS:	Juana Hernández (QEPD) y Catalina Gálvez (QEPD) Con especial cariño
A MIS TIOS:	Con respeto y cariño
A MIS SOBRINOS, PRIMOS Y DEMÁS FAMILIA:	Con amor
AMIGOS Y COMPAÑEROS:	Con respeto y aprecio
A:	La Universidad de San Carlos de Guatemala y en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. La mancomunidad.	1
1.1. Historia de la mancomunidad en Guatemala.	1
1.2. Definición de mancomunidad.	6
1.3. De las normas que regulan su origen.	7
1.4. Para qué sirven las mancomunidades ..	9
1.5. Cooperación intermunicipal.	10
1.5.1. Definición de cooperación intermunicipal.	10
1.5.2. Principios básicos que fundamentan la cooperación intermunicipal. .	15
1.5.2.1. La autonomía de los municipios.	15
1.5.2.2. La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.	16
1.5.2.3. Desarrollo y servicios públicos municipales.	17
1.5.2.4. Quién debe regular y prestar los servicios públicos municipales . . .	19
1.5.2.5. Participación ciudadana.	20
1.5.2.6. Solidaridad y equidad.	23
1.6. Formas de cooperación intermunicipal.	25
1.6.1. Redes de municipios.	26
1.6.2. Distritos metropolitanos.	27
1.6.3. Convenios intermunicipales.	29
1.6.4. Empresas intermunicipales de servicios.	32



Pág.

1.6.5. Mancomunidades de municipios.	33
1.7. Asociación de municipalidades.	40
1.7.1. Asociaciones de municipalidades como prestadoras de servicios.	41
1.7.2. Tipos de asociaciones de municipalidades.	42
1.7.2.1. De carácter territorial.	42
1.7.2.2. De carácter departamental.	42
1.7.2.3. De carácter nacional.	43
1.7.2.4. De carácter sectorial.	44
1.7.2.5. De carácter cultural y étnico.	44

CAPÍTULO II

2. Marco legal de las mancomunidades.	45
2.1. Definición legal de mancomunidad.	47
2.2. Procedimiento para la aprobación de los estatutos de las mancomunidades	49
2.3. Como se constituye una mancomunidad.	52
2.4. Pasos para la creación de una mancomunidad.	54
2.5. Aspectos propios de la mancomunidad (disposiciones generales)	55
2.6. Aspectos derivados del Acuerdo Gubernativo número 512-98, Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles	56
2.7. Instrumentos jurídicos para la constitución de una mancomunidad.	58



Pág.

2.9. La descentralización como un principio básico de la mancomunidad.	59
2.9.1. Antecedentes.	59
2.9.2. Concepto y significado de descentralización.	62
2.9.3. Concepto legal de descentralización.	65
2.9.4. El perfil institucional de la descentralización en Guatemala.	66

CAPÍTULO III

3. El municipio.	79
3.1. Antecedentes.	79
3.2. Definición de municipio.	81
3.3. Naturaleza del municipio.	85
3.4. Elementos del municipio.	85
3.5. Autonomía municipal.	92
3.5.1. Definición de autonomía municipal.	92
3.5.2. Características de la autonomía municipal.	94
3.5.3. Marco jurídico guatemalteco en materia de autonomía municipal.	95
3.5.3.1. La autonomía municipal en la Constitución Política de la República.	95
3.5.3.2. La autonomía municipal en el Código Municipal.	96
3.5.3.3. La autonomía municipal en la Ley General de Descentralización.	97
CONCLUSIONES.	99
RECOMENDACIONES.	101
ANEXOS	103
ANEXO A	104
ANEXO B	105

(ii)

En cuanto a la estructura del presente trabajo de tesis, quedó contenido en tres capítulos: en el capítulo I hace referencia a la mancomunidad y lo relacionado con las distintas formas de asociación de municipios. El capítulo II comprende lo relativo al marco legal de la mancomunidad, el proceso de constitución, la descentralización y la sostenibilidad financiera de la misma. El capítulo III, se hace necesario abordar el tema del municipio, toda vez que la mancomunidad es una agrupación de municipios, consecuentemente es necesario conocer sus antecedentes, definición, naturaleza y sus elementos.

El método principal utilizado para el desarrollo de la investigación es el método jurídico-sociológico toda vez que se hizo un análisis detallado del ordenamiento legal que regula lo concerniente a las mancomunidades, asimismo, lo que persigue la agrupación de municipios es la prestación de servicios o defensa de sus intereses en forma eficiente, con el propósito de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Las técnicas de investigación empleadas han sido la investigación documental y la entrevista, habiéndose logrado el presente trabajo de tesis profesional de graduación desarrollado a continuación.

(i)

INTRODUCCIÓN

La falta de un ordenamiento jurídico específico para el funcionamiento de las mancomunidades municipales, debilita el desarrollo o cumplimiento de sus actividades para las que son constituidas, toda vez que éstas como entidades locales dependen de la voluntad política de las autoridades municipales que las conforman; es decir, su estructura sobre la que están formadas depende de factores externos (políticos).

En la práctica se puede observar que la actividad propia de las asociaciones de municipios en mancomunidades, se proyecta en la satisfacción de una necesidad colectiva o en la defensa de intereses comunes para algunos municipios, lo que materialmente sería difícil y complicado, por no decir imposible atender por un solo municipio; de igual forma, no podría aprovecharse el apoyo económico y técnico que la comunidad internacional ha brindado a la sociedad organizada, situaciones que contribuyen al cumplimiento de la obligación constitucional que tiene el Estado de garantizar a los habitantes de la república: la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, es decir, cumplir con el fin supremo que consiste en la realización del bien común.

Las mancomunidades contribuyen positivamente en el desarrollo integral de nuestros pueblos, pero no cuentan con estructuras suficientemente sólidas, sus objetivos dejan de ser generales y permanentes, son vulnerables a cambios de gobiernos tanto locales como nacionales.

CAPÍTULO I



1. La mancomunidad

1.1. Historia de la mancomunidad en Guatemala

La mancomunidad de municipios se define como una entidad local, creada por dos o más municipios, de manera voluntaria y con carácter permanente, con uno o más intereses comunes.

En Guatemala el término **Cooperación Intermunicipal** significa la agrupación de municipios para la consecución de objetivos comunes, ejecución de obras públicas, la prestación adecuada de servicios públicos municipales de forma eficaz y eficiente, así como la satisfacción de competencias propias de los municipios de forma compartida; es relativamente nuevo, ya que cobra auge en el 2000, época en que se plantea un mayor impulso a la **Cooperación Intermunicipal** que parte de un cambio en la legislación y acciones concretas provenientes de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado –COPRE–, que apoyó el surgimiento de las mancomunidades.

“El número de mancomunidades formalmente constituidas en Guatemala es de veintidós, cinco se encuentran en vías de conformación”¹, desarrollando temas de suma importancia como lo son: Caminos rurales, Desechos sólidos, Ordenamiento Territorial, Recursos Naturales, Protección de Medio Ambiente, Desarrollo Integral, Agua potable, Seguridad Alimentaria, Exploración Minera y Protección de Recursos

¹Instituto de Fomento Municipal. **Investigación situacional: mancomunidades y empresas intermunicipales en Guatemala**. pág. 4

Hídricos, Infraestructura Vial, Hidroeléctrica y Empresas Intermunicipales de Servicios Básicos.



Adicionalmente a las mancomunidades existentes en Guatemala, le siguen otras iniciativas y formas de cooperación intermunicipal tales como: La Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala –ANAM–, una de las instituciones más antiguas de este género en América Latina, con 42 años de existencia que agrupa nominalmente a los 332 municipios de la república; desde sus inicios ha pasado por diversas etapas, incluidas severas situaciones de crisis y a menudo no ha mostrado la independencia para expresar los intereses del movimiento municipalista ante los gobiernos de turno.

En la actualidad es conducida por una directiva nacional, encabezada por un alcalde quien a su vez representa los intereses gremiales, lamentablemente el período de duración es de sólo un año, tiempo demasiado corto para desarrollar acciones, políticas y programas de fortalecimiento interno que logren consolidarla.

Esta asociación cuenta con una estructura intermedia conformada por 22 asociaciones departamentales en teoría, ya que en la práctica no opera. No obstante, aquí hay un interesante mecanismo potencial de fortalecimiento al movimiento municipal. Dentro de sus principales fortalezas se encuentra:

- La antigüedad institucional, que recoge y expresa la tradición municipal guatemalteca;



- Representa los 332 municipios del país;
- Unidad de movimiento asociativo municipal expresado en la coordinación de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI).

Y dentro de sus debilidades:

- Débil tradición de autonomía y de acción gremial efectiva frente al Gobierno Central;
- Insuficiencia tanto de recursos financieros estables como de profesionales y técnicos de apoyo a la gestión política y a la prestación de servicios;
- Dirección política de muy corta duración que hace inestable su accionar; estructuras departamentales formales y no reales;
- Inexistencia de apoyos reales, cuotas de los municipios miembros a la asociación.

Otra forma de Cooperación Intermunicipal es la Asociación Nacional de Jueces de Asuntos Municipales –ANJAM-, que nace como una necesidad en la obtención de conocimientos, especialmente a través de la experiencia en el proceso administrativo práctico municipal, fue creada de forma provisional en el 2001. Posteriormente se convoca a elecciones donde se presentan dos planillas, habiéndose convenido que la votación sería a viva voz entre los jueces, asesores y funcionarios presentes.

Otro ejemplo claro y positivo de cooperación intermunicipal lo vemos a comienzos de 1990, los servicios de agua potable y alcantarillado en las áreas urbanas de Flores y San Benito del departamento de Petén eran insuficientes, el abastecimiento de agua en calidad, cantidad y servicio



era deficiente, los drenajes prácticamente inexistentes, lo que conllevó a crear la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (EMAPET), que es una estructura institucional que permitió administrar y operar los servicios de agua potable y saneamiento. Los dos Concejos Municipales se asociaron en 1,996 y crearon esta figura en junio de 1997, con la asistencia de la Cooperación Técnica Alemana KFW y el apoyo técnico y financiero del Instituto de Fomento Municipal (INFOM).

“Otra forma de asociativismo en Guatemala, es la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), se constituyó en 1966 y agrupa 63 de los 110 municipios indígenas”² del país, lo que constituye un tercio de los 332 municipios.

Está organizada en una Asamblea General, no cuenta con un presupuesto estable, ya que los municipios socios no pagan cuotas regularmente. Originalmente la asociación es apoyada por FUNDAMAYA, pero se ha independizado y ahora opera con recursos aportados por la Cooperación Internacional para la ejecución de diversos proyectos. Justamente una de las principales limitaciones es la falta de un flujo estable de recursos financieros.

Pese a su reducido tamaño y precariedad de recursos, la AGAAI juega un rol importante en la aplicación de los Acuerdos de Paz y posee una considerable influencia gremial y política dada su estabilidad institucional. Su relación con la ANAM

²Rosales, Mario, **Presentación de consultoría**. FLACMA. Pág. 3



actualmente es buena y entre ambas suman influencias, para incidir en las políticas de descentralización y defensa de los intereses de las municipalidades guatemaltecas.

Una de las principales fortalezas de la AGAAI, es la estabilidad, tanto de sus políticas como del personal operativo, en particular la continuidad de su actual secretario ejecutivo. Esto le ha permitido actuar en función de una planificación a largo plazo, expresada en un plan estratégico y su correspondiente plan operativo.

El Plan de Acción de la AGAAI, consta de tres aspectos importantes: 1) Agenda Política; 2) Agenda Institucional; y 3) Fortalecimiento de la Gestión Local:

La Agenda Política constituyó en el 2002, tres leyes claves: Ley de Descentralización; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; y el Código Municipal.

La Agenda Institucional incluye en el 2001: 1) La erradicación de la pobreza a través de la riqueza de nuestros pueblos, en el año 2002; 2) Encuentro nacional de mujeres municipalistas; 3) Congreso nacional de alcaldes y autoridades indígenas; y 4) La Descentralización en Guatemala y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El fortalecimiento de la gestión local pretende incorporar una oferta de servicios a las municipalidades, no obstante, ésta no se ha podido llevar a cabo por falta de recursos, lo que incluye asesoría jurídica, mediación en conflictos de límites y capacitación entre otros.



En ese sentido es importante recalcar que los esfuerzos en la cooperación intermunicipal, son iniciales, hace falta mucho por recorrer para consolidarlos, lo que demandan asesoría, asistencia técnica, sistematización de procesos y promoción de la misma cooperación, de una manera directa y sistemática que tenga efectos multiplicadores en la aplicación de los recursos.

1.2. Definición de mancomunidad

“Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la Ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias”, definición contenida en el Artículo 49 del Código Municipal.

Es decir, la unión voluntaria de dos o más municipios para el cumplimiento de un fin común. Una vez constituidas, las mancomunidades tienen personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, lo que quiere decir que son sujetos de derechos y obligaciones; son en otras palabras instituciones con vida propia, diferentes a los municipios, pero sólo pueden tener los derechos y obligaciones que les sean delegados por parte de éstos para el cumplimiento de sus fines.



1.3. De las normas que regulan su origen

Las mancomunidades, al ser entidades municipales, encuentran su origen en el Código Municipal, que en sus Artículos 49, 50 y 51 establecen:

- **Son asociaciones de municipios**, es decir que se forman con dos o más municipalidades.
- Que **tienen personalidad jurídica**, por tanto son una institución diferente de los municipios asociados en ellas y tienen capacidad legal para cumplir por ellas mismas, los fines que les hayan encargado; es decir, que son entes capaces de contraer obligaciones y ejercer derechos por sí mismas.
- Que se constituyen **mediante acuerdos celebrados entre concejos de dos o más municipios, de conformidad con la Ley**. De acuerdo con esto, su creación no es una decisión que pueda tomar el Alcalde Municipal por sí sólo, como representante del municipio y del Concejo Municipal, la idea detrás de este mandato o requisito, es que exista consenso entre los integrantes del Concejo para tomar la decisión de mancomunarse. Además, el único órgano municipal autorizado para conformar una mancomunidad es el Concejo Municipal.
- Que se constituyen **para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y prestación eficiente de servicios de sus competencias**. Lo que este párrafo no regula, es que las mancomunidades deberían tener como requisito para su funcionamiento, la identificación de problemas, políticas o



proyectos comunes entre los municipios que **conforman** la mancomunidad. Además, para la prestación de servicios debería ser indispensable que los municipios mancomunados sean colindantes; es decir, que sean vecinos o estén muy cerca unos a otros.

El Artículo 50 del Código Municipal (Asociación de municipios en mancomunidades) por su parte establece: “Los municipios tienen derecho a asociarse entre sí, en una o varias mancomunidades”. Lo que significa que no existe límite para formar parte de mancomunidades. El derecho de libre asociación se encuentra garantizado en el Artículo 34 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Por otro lado, debe quedar bien claro que el asociarse es un derecho, no una obligación. Ninguna municipalidad tiene la obligación de pertenecer a una mancomunidad; es más, únicamente debe hacerlo si considera que su pertenencia a una de éstas le será de beneficio.

- “Las mancomunidades tendrán personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se regirán por sus propios estatutos”.
- Como ya hablamos de la personalidad jurídica, nos referiremos exclusivamente a que éstas se rigen por sus propios estatutos.



1.4. Para qué sirven las mancomunidades

Algunas mancomunidades se han formado para promover el desarrollo integral de los municipios que las integran. Lo que hace una mancomunidad es ayudar a las municipalidades a cumplir ese fin. Actúan en complementariedad y no en sustitución de los gobiernos municipales.

El gobierno de la mancomunidad debe estar regulado en los estatutos de la mancomunidad que le dieron origen, pero manteniendo siempre el espíritu del Código Municipal, adecuando las competencias del Concejo Municipal a los fines específicos para los que se crea la mancomunidad.

Las funciones y atribuciones de una mancomunidad tienen que estar ligadas a los fines para los que fue creada. Por ejemplo: una mancomunidad que se crea para tratar el problema de los desechos sólidos (fin principal) tendrá como funciones: la recolección de los desechos, su tratamiento y disposición final, pero además, tendrá también las atribuciones de contratación del personal, elaboración de estudios para encontrar la forma más adecuada de manejar la basura y otras relacionadas con dicho fin, de ahí la importancia que éste quede bien definido en los estatutos o en el correspondiente reglamento del o de los servicios a prestar.

Para que una mancomunidad funcione, esa relación entre fines, funciones y atribuciones debe quedar claramente establecida en sus estatutos.

Eso sirve para definir que va hacer la mancomunidad. Luego, es importante decir como va a hacerlo, es decir, debe decidirse si los municipios están dispuestos a formular planes, políticas, programas o proyectos



comunes a través de la mancomunidad. O también si les resulta más económico y eficaz ejecutar una obra o quizás prestar un servicio en forma mancomunada.

La mancomunidad debe de focalizarse en áreas específicas de trabajo y proponerse resultados concretos y alcanzables en un tiempo razonable, el cual estará determinado por la naturaleza de la función asignada a la mancomunidad y por las expectativas ciudadanas respecto a lo que esperan de la mancomunidad.

De allí la importancia de que las mancomunidades desarrollen un plan estratégico a mediano y a largo plazo, pero que también tengan un plan operativo anual, que les permita disponer del financiamiento necesario y concentrarse en obtener logros, a través de una gestión eficaz de la gerencia o de la unidad intermunicipal.

1.5. Cooperación intermunicipal

1.5.1. Definición de cooperación intermunicipal

Actualmente vivimos una época en constante evolución, marcada por los procesos de globalización, la modernización de los Estados hace necesario repensar el concepto de Estado-Nación y los procesos de descentralización tendentes a fortalecer los gobiernos municipales.

Estos procesos de globalización, implican nuevos planteamientos por parte de la comunidad internacional, dedicando especial atención a las diferentes formas de asociacionismo intermunicipal, como instrumento de gestión y



desarrollo local que permita ir consolidando paulatinamente una **mejora en las** condiciones de vida de los ciudadanos y una participación cada vez más activa de éstos en la gestión de su propio desarrollo a la hora de redefinir sus políticas de cooperación.

Entre los innumerables retos que se presentan en el día a día de la gestión municipal se encuentra la **Cooperación Intermunicipal** como el instrumento de gestión para el desarrollo de los municipios.

El arte de asociación de una comunidad y la capacidad de los municipios para actuar juntos, constituye uno de los factores más importantes que pueden determinar el progreso económico de los mismos, permitiendo desarrollar entre los protagonistas el principio de solidaridad del más fuerte hacia el más débil, aprovechando las economías de escala que se dan de forma dinámica en el territorio. El compartir un mismo espacio y problemas comunes, hacen que la asociación de pequeños, medianos o grandes municipios en un nivel superior y común, les permita cumplir objetivos como la prestación de servicios públicos, que individualmente nunca serían logrados o si los pudieran prestar, exigirían mucho más trabajo y recursos.

No se puede hablar de desarrollo sostenible cuando no existe la capacidad de actuar unidos, teniendo enormes dificultades incluso, para plantearse el crear esta capacidad que debe crecer de forma orgánica en la cultura política de Guatemala.

Después de muchos años de desarrollar programas que han dedicado especial atención al fortalecimiento institucional, los gobiernos nacionales alegan que los gobiernos locales, siguen sin poder asumir un mayor número



de competencias por su falta de institucionalidad, lo que genera una **desconfianza** desde las instancias superiores de los gobiernos nacionales, cuando éstos se plantean transferir competencias.

“Es necesario reconsiderar el fortalecimiento institucional como un concepto más amplio que trasciende las fronteras de las municipalidades, en sus niveles administrativos y de infraestructuras, hacia un concepto que imponga gobernabilidad democrática de los municipios, dedicando especial atención a las capacidades de negociación y consenso tanto en el territorio con sus actores estratégicos como en sus relaciones con las diferentes instituciones del Estado para generar un clima de confianza que facilite la relación entre ambos niveles municipales y central”.³

La cooperación intermunicipal es una agrupación de municipios para la consecución de objetivos comunes, ejecución de obras públicas, la prestación adecuada de servicios públicos municipales de forma eficaz y eficiente, así como la prestación efectiva de competencias propias de los municipios de forma compartida.

La cooperación intermunicipal es una oportunidad para la concertación social a los niveles nacional, departamental, comunal y de unidades productivas rurales y urbanas, como algo esencial para estimular y estabilizar la dinámica económica y social. Las estructuras del Estado deben de adaptarse para llevar a cabo este papel de concertación y conciliación de intereses, a fin de poder operar con eficacia y eficiencia en pro de la modernización productiva y de la competitividad, de la promoción del

³Sanz, Miguel Ángel. **Documentos de reflexión sobre cooperación intermunicipal en Guatemala**, pág. 4



crecimiento económico y de la eficiente prestación universal de servicios sociales básicos.

El punto de partida de la cooperación intermunicipal, pasa por la toma de conciencia, necesidad, voluntad política y liderazgo de los alcaldes, concejales y síndicos sobre la problemática municipal y la eficiencia de la gestión municipal.

“La cooperación intermunicipal tiene que ir acompañada conjuntamente con procesos de descentralización, autonomía y democratización de los municipios para no producir una superposición de competencias.

“El Municipio es un ente natural y una realidad sociológica, por lo tanto no puede desaparecer en una estructura macroeconómica mayor, pero si integrar un organismo superior y compartir acuerdos y reglas diversas. Precisamente la aparición de organismos supramunicipales pone en el centro del debate la cuestión de autonomía municipal y las posibilidades que esta se vea afectada, por las competencias que los municipios ceden hacia arriba con la constitución de nuevos órganos de gobiernos supralocales”.⁴

Es este debate sobre la autonomía municipal lo que hace que se afronte la cooperación intermunicipal con temor, por lo que hay que tener claro que este tipo de instituciones van a tener mayor viabilidad si son creadas con fines claros, concretos y definidos, donde se va produciendo un traslado gradual de las atribuciones de las competencias que por ley tienen asignadas las

⁴Sanz. **Ob. Cit.** pág. 6



municipalidades, para que dichas entidades supramunicipales ~~asuman~~ el cumplimiento del fin específico para el que han sido creadas.

“En la Cooperación Intermunicipal, los concejos municipales son los que tienen la última instancia de aprobar las ordenanzas reguladoras y tributarias de los servicios que presta, trasladando a la entidad supramunicipal la potestad de ejecutar dichas ordenanzas así como las capacidades técnicas para su ejecución”.⁵

⁵**Ob. Cit.** pág. 6



1.5.2. Principios básicos que fundamentan la cooperación intermunicipal

1.5.2.1 La autonomía de los municipios

Cuando hablamos de autonomía municipal, debemos distinguir dos grados o tipos de autonomía: una absoluta y otra relativa. La autonomía es absoluta cuando el municipio tiene la posibilidad de darse su propia ley fundamental. Los municipios con autonomía relativa no tienen la facultad de darse su propia ley. Éstos sólo poseen autonomía política (posibilidad de darse organización y gobierno) autonomía administrativa.

En 1945, se constitucionaliza la autonomía municipal dentro de los límites administrativos. La Constitución Política de la República de Guatemala vigente, en el Artículo 253 define a los municipios como instituciones autónomas, les regula tres funciones y los faculta para emitir ordenanzas y reglamentos. El Código Municipal, en el Artículo 34 faculta al Concejo Municipal para emitir “su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, así como el reglamento del personal y demás disposiciones (sin especificar cuales) que garanticen la buena marcha de la administración municipal”⁶

⁶Castillo González, Jorge Mario. **Derecho Administrativo Guatemalteco**, Tomo I. Teoría General. pág. 378



1.5.2.2 La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos

Dentro de las actividades más importantes de los gobiernos locales destaca particularmente la prestación de servicios a la ciudadanía. Aunque la labor gubernamental no se reduce exclusivamente a la satisfacción de demandas vinculadas a reclamos inmediatos, pues subyace en su actividad un sentido mucho más amplio en donde la búsqueda de desarrollo constituye la guía general, la oportuna implementación de políticas acordes a las necesidades de la ciudadanía que además constituyan un punto de reclamo inmediato (visible y con cierto grado de intensidad) convierte a los servicios en un elemento clave para juzgar la gestión y en general el gobierno municipal.

El problema de generar e instrumentar políticas públicas encaminadas a la satisfacción de demandas ciudadanas asociadas a servicios específicos (agua, alcantarillado, pavimentación, etc.) presenta diversas facetas. Aparece una discusión sobre la pertenencia de la intervención pública o bien sobre las modalidades que éste debe asumir; también existe un debate sobre la posibilidad de cubrir demandas crecientes ante la carencia económica; los problemas de la eficiencia en la conjugación de medios y fines conducen al análisis de una faceta administrativa en el manejo de los servicios; otro punto a considerar es la intención y efecto de las acciones municipales en el marco del desarrollo local. Por éstas y otras razones el estudio de los servicios es susceptible de observarse a la luz de aspectos económicos, administrativos, políticos y sociales.



1.5.2.3. Desarrollo y servicios públicos municipales

“Desarrollo es el impulso progresivo y efectiva mejora cuando de los pueblos y sistemas políticos y económicos se trata”.⁷

El desarrollo, es la consecuencia del ordenamiento de un conjunto de procesos que se hace de adentro hacia fuera y de abajo hacia arriba, creando un ambiente propicio basado en la confianza, permitiendo generar consensos.

Cuando se habla de procesos de abajo hacia arriba, hay que entender la necesidad que existe de ordenar adecuadamente los servicios básicos municipales a los ciudadanos, como son el abastecimiento de agua potable, el tratamiento de las aguas residuales, el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, entre otros.

En tanto no estén debidamente ordenados los servicios básicos municipales, difícil va a ser que se desencadenen el resto de procesos, que permitan el desarrollo económico sostenido, si el territorio no ofrece ventajas competitivas de carácter dinámico y flexible.

Cuando se ordenan adecuadamente estos servicios municipales, automáticamente mejora la calidad de vida de la población, tratar las aguas residuales y ordenar la recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos, se incide desde el gobierno local a las políticas públicas nacionales de salud.

⁷Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. pág. 243



Es por ello que se hace necesario apostar e implantar el nuevo concepto de gobierno local, como prestador de servicios públicos de sus competencias e ir abandonando progresivamente el concepto de gobierno local como un simple ejecutor de proyectos, en muchas ocasiones con un alto grado de descoordinación con las políticas públicas nacionales, donde el paternalismo y asistencialismo hacia los ciudadanos es la moneda común de cambio.

“Una adecuada prestación de servicios públicos básicos ofrece importantes beneficios económicos, de productividad y de salud. De acuerdo con la Encuesta Nacional de las Condiciones de Vida (ENCOVI) realizada por el Banco Mundial, los hogares que tienen acceso a servicios públicos modernos cuentan con ventajas importantes.”⁸

El costo de los servicios públicos municipales que se prestan de forma eficiente, es más bajo que los que se consiguen por medios tradicionales, el coste del kilovatio hora de los hogares que no disponen de energía eléctrica es 80 veces más alto que el precio de electricidad, con repercusiones bastante negativas para la salud de las personas, ya que tienen que utilizar como combustible velas y lámparas de mechas, haciendo funcionar los pocos electrodomésticos que tienen con baterías.

Tener acceso a los servicios eficaces y eficientemente, mejora substancialmente la productividad de los hogares y las microempresas familiares: Los hogares que disponen de agua entubada y gas propano para cocinar, ahorran cerca de seis horas hombre por semana, en comparación con los hogares que deben de salir a recolectar

⁸Foster y Araujo. **Informe Técnico No. 7** del GUAPA



Tener acceso a los servicios eficaces y eficientemente, mejora substancialmente la productividad de los hogares y las microempresas familiares: Los hogares que disponen de agua entubada y gas propano para cocinar, ahorran cerca de seis horas hombre por semana, en comparación con los hogares que deben de salir a recolectar leña para combustible. Las microempresas que cuentan con agua y electricidad son dos veces más rentables que aquéllas sin acceso a estos servicios.

Los sustitutos tradicionales de los servicios públicos modernos están asociados con impactos adversos a la salud, que entre otros contribuyen a la mortalidad infantil. Los niños de hogares con agua entubada y saneamiento adecuado, sufren menos diarreas y problemas de crecimiento en general (desnutrición).

1.5.2.4. Quién debe regular y prestar los servicios públicos municipales

“Es el municipio quien debe regular y establecer los servicios públicos municipales, teniendo competencias para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, garantizando su funcionamiento eficaz, seguro y continuo”, según lo establecido en el Artículo 72 del Código Municipal.



Tres formas de prestar dichos servicios:

- La municipalidad y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas.
- La mancomunidad de municipios según regulaciones acordadas conjuntamente.
- Concesiones de acuerdo con el Código Municipal, la Ley de Contrataciones del Estado y los Reglamentos Municipales.

1.5.2.5. Participación ciudadana

Se considera que la participación de la población guatemalteca es fundamental para garantizar la eficacia y eficiencia de la gestión pública, aspecto que sin embargo es también un reto, debido a los antecedentes de una cultura de autoritarismo todavía muy enraizados en ciertas partes del país, por lo que al hablar de participación ciudadana se establece una relación directa con el proceso de democratización, que existe en el país a partir del gobierno electo para dirigir el país desde 1986.

Reconociendo la importancia de la descentralización y cómo ésta puede efectivamente contribuir a mejorar los procesos de participación ciudadana, se establece un nuevo modelo de relaciones de fuerza y poder entre el Estado y la sociedad, que lleven a esta última a la defensa y protección de las necesidades, intereses y derechos no sólo individuales sino de sectores sociales y comunidades locales, para abrir los espacios necesarios para su participación en la gestión pública.



La suma de descentralización y de participación ciudadana se considera fundamental para fortalecer el ejercicio de la democracia participativa de naturaleza permanente, en apoyo de la democracia representativa.

La democracia, producto de una efectiva participación ciudadana, es también un mecanismo de vigilancia y control social, sobre sus representantes y gobernantes en el ejercicio de sus cargos, a través de procesos de auditoría social, lo que lleva a asumir en forma compartida las responsabilidades de la gestión, que repercute en un incremento de los niveles de gobernabilidad.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel protagónico en el proceso de descentralización y democratización, para presentar propuestas concretas a los poderes públicos de distintos niveles, para conducir a la ciudadanía en el control y fiscalización del gobierno municipal e instituciones departamentales, a través de implementar mecanismos de auditoría social, en participar activamente en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en contribuir a la construcción y desarrollo de las nuevas estructuras de poder real que supone el proceso de descentralización.

Actualmente en Guatemala, una primera intención de la descentralización, la participación ciudadana y la democratización, es contribuir a reducir los niveles de pobreza y las diferencias socioeconómicas que existen entre los sectores urbanos y rurales.



Se considera que un 54.3% de la población vive en condiciones de pobreza y el 22.8% en condiciones de extrema pobreza. En el segundo caso se estima que tres cuartos de la población rural son pobres, situación que contrasta con una cuarta parte de la población urbana.

Un 60% de la población vive en área rural, aunque tal situación está cambiando rápidamente. Vivir en el área rural en Guatemala, significa estar casi aislado de los procesos de toma de decisiones y de las oportunidades de desarrollo, por lo que el establecimiento de vínculos entre población y los niveles de resolución que tienden a concentrarse en la capital de la república, son fundamentales para satisfacer las necesidades reales de la población. Por la misma concentración de recursos y decisiones, existe una tendencia ahora histórica, para que el 50% de la población urbana habite en la ciudad capital.

La construcción y el desarrollo de la ciudadanía y la participación ciudadana son aspectos sustantivos de la descentralización y la democracia. La descentralización propicia, en medio de las relaciones de poder y fuerza entre el Estado y la sociedad y al interior de esta última, la defensa y protección de las necesidades, intereses y derechos, no sólo individuales, sino de sectores sociales y comunidades locales, abriéndose los espacios necesarios para su participación en la gestión pública.

La descentralización practicada en la forma expuesta, genera un proceso de legitimación en medio del cual, al Estado democrático se le facilita



el mantenimiento de su hegemonía y, con ello, el poder institucional inherente a su naturaleza política, para hacer en última instancia el coordinador, integrador y conductor de la nación.

Con la apertura de los espacios para la participación ciudadana, la descentralización se orienta a concretar el ejercicio de la democracia participativa de naturaleza permanente, en apoyo a la democracia representativa de ejercicio temporal al momento de ejercer el derecho del sufragio. La democracia participativa, resultado de la descentralización, es también un mecanismo de vigilancia y control social sobre sus representantes y gobernantes en el ejercicio de sus cargos, para asumir en forma compartida las responsabilidades de la gestión, lo que incrementa los niveles de gobernabilidad.

1.5.2.6. Solidaridad y equidad

“Solidaridad es la actuación o responsabilidad total en cada uno de los titulares de un derecho o de los obligados por razón de un acto o contrato. Asimismo, significa cooperación, ayuda, auxilio.”⁹

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala en el Título V, Capítulo II, Régimen Administrativo, Capítulo IV Artículo 242 con la creación del fondo de garantía, se desprende el principio de solidaridad del gobierno central hacia los departamentos y municipios.

⁹Osorio. **Ob. Cit.** pág. 720



El principio de solidaridad tiene una doble interpretación: a) Solidaridad en cuanto a la corrección de las diferencias territoriales de renta y riqueza; y b) Solidaridad como garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios públicos esenciales.

Una política de redistribución interpersonal e interterritorial de la riqueza y de los bienes públicos, debe contemplar distintos mecanismos (nivelación de servicios, fondos de compensación, desarrollo del sector público y discriminación positiva a favor de zonas más atrasadas económicamente a través de políticas de desarrollo regional, fondos estructurales como en el caso europeo) y de instituciones de coordinación en el marco del Estado, así como de mecanismos de colaboración diversos.

En la cooperación intermunicipal, este principio debe ser aplicado tanto desde el Estado central hacia los fondos sociales y estos hacia municipalidades o comunidades ejerciendo el mismo principio de las que disponen de una mayor cantidad de recursos, de articular instrumentos que permitan cooperar con las municipalidades y comunidades más pequeñas, que por sí mismas no serían capaces jamás, de poder prestar de forma adecuada los servicios públicos, porque en definitiva va a suponer el desarrollo integral del territorio, beneficiándose de esta adecuada vertebración que supone la solidaridad interterritorial.

Mientras que el principio de equidad es definido como “justicia distributiva; es decir basada en igualdad o proporcionalidad”¹⁰ queda ampliamente reflejado en la Constitución Política de la República de Guatemala,

¹⁰Osorio. **Ob. Cit.** pág. 288



específicamente en la Sección Segunda, Régimen Económico Social, Artículo 118 que en su parte conducente establece: "...y la equitativa distribución del ingreso nacional".

La equidad debe regir la cooperación intermunicipal para que en todos los territorios se disponga de las mismas oportunidades de generar desarrollo hacia los ciudadanos que pueblan estos territorios.

1.6. Formas de cooperación intermunicipal

La cooperación intermunicipal se presenta bajo diferentes formas, basadas en el consenso y la concertación: Redes de municipios nacionales o internacionales, convenios intermunicipales, empresas intermunicipales, agrupaciones de municipios (mancomunidades y asociaciones de municipalidades). El Código Municipal establece que los Concejos Municipales tienen competencia en sus distritos municipales, definiendo a éstos como la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un Concejo Municipal. La circunscripción territorial es continua y por ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Concejo Municipal. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad. Y siendo que las mancomunidades de municipios son entidades locales territoriales, como quedó explicado con anterioridad, serán los Concejos Municipales correspondientes los que ejerzan autoridad sobre ellas.



1.6.1. Redes de municipios

Las redes pueden ser de municipios y de municipios con otras entidades, principalmente privadas, sin ánimo de lucro, como nueva forma de organización que pretende alcanzar objetivos comunes a través de la participación activa de todos los agentes implicados en su consecución, dotándose de un **estilo de trabajo** que busca la complicitad de los miembros que las integran a través de formas de trabajo flexibles y participativas en un plano horizontal.

Las redes de municipios están encaminadas a:

- Difundir los contenidos de los proyectos municipales entre las autoridades municipales, las organizaciones sociales y la propia comunidad, estimulando de esta manera la creación y ampliación del movimiento.
- Intercambiar experiencias e información entre los miembros asociados, mediante reuniones periódicas y a través de la utilización de diferentes medios de comunicación.
- Reconocer y estimular a los municipios que realicen sus proyectos con mayor calidad.
- Convertirse en una instancia de acreditación y de incorporación de otros municipios señalando criterios mínimos para su inclusión en el movimiento.
- Algunas redes estatales elaboran publicaciones periódicas para difusión e intercambio de experiencias.



- Asimismo, cuentan con reglamentos internos, bases organizativas y algunas están constituidas formalmente como asociaciones intermunicipales que les garantiza respaldo del gobierno estatal.
- Existen redes internacionales para compartir experiencias y promover proyectos comunes entre países de diferentes continentes, cuya finalidad es la de promover nuevos modelos de ciudad, a través de la implementación transversal de políticas de igualdad de oportunidades y de la promoción de una ciudadanía activa, promocionando la transparencia, la educación, programas de género, salud, etc.

1.6.2. Distritos metropolitanos

Constituye otra figura de cooperación intermunicipal, dedicada especialmente a la cooperación entre entidades locales, integradas por municipios de las grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la administración conjunta y la coordinación de determinadas obras y servicios.

El 70% de la población europea reside en estas áreas como **culminación** de un proceso de crecimiento urbano iniciado, dado que pretende dejar en sus manos la gestión de los servicios y competencias que se le atribuye. Otro modelo diferente es el de la única entidad con competencias para la prestación de diversos servicios.



En España la creación de estas entidades depende de los gobiernos regionales, los que por Ley las crea, fijan sus competencias, sus órganos de administración, el régimen económico, de funcionamiento, los servicios y obras de prestación metropolitana. Esta dependencia del gobierno regional ha condicionado el poco desarrollo que han tenido, por el temor a generar un contrapoder que les hiciese frente desde los municipios más poblados de su territorio.

Un ejemplo de este tipo de entidad en Guatemala, sería de aplicación a la capital y los municipios de su entorno (Villanueva, San Miguel Petapa, Mixco, Chimaltenango, etc.), que forman el conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban formando una unidad funcional, donde se puede prestar los servicios de transporte público, agua potable y tratamiento de residuos sólidos urbanos, aprovechando las economías de escala (recursos de cada municipio) en una entidad rectora, la Entidad Metropolitana, mejorando así la productividad. Lo mismo sucede en la formulación de políticas metropolitanas, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicio de las competencias de los municipios que integran el distrito metropolitano.

Otra entidad metropolitana susceptible de formación sería Quetzaltenango y los municipios de su alrededor, pudiendo incluso aglutinar en ella a Totonicapán por su proximidad. También se podría dar este tipo de solución a los municipios de San Marcos y San Pedro, separados por una calle.



1.6.3. Convenios intermunicipales

Es una forma de cooperación entre municipios y entre éstos y otras entidades. Está reconocido en los Artículos 35 inciso s) y 68 primer párrafo del Código Municipal. Es la fórmula más sencilla de cooperar entre municipios.

Es la decisión de dos o más municipalidades para ejecutar obras, dar un servicio o lograr objetivos de manera conjunta. El convenio intermunicipal también es un instrumento de gestión para el cumplimiento eficiente y eficaz de las competencias y atribuciones de los municipios.

Los convenios se dirigen a realizar acciones puntuales, concretas, sencillas y de corto plazo como por ejemplo:

- Campañas de diverso objeto
- Construcción o arreglos de caminos, puentes, o carreteras
- Realización de estudios sobre potenciales económicos
- Apoyos para la prestación de servicios
- Capacitaciones e intercambios entre personal técnico-administrativo
- Realización de actividades culturales, deportivas y sociales en forma conjunta.

Pasos sugeridos para llegar a definir un convenio intermunicipal

Paso 1: Aclaración e identificación de la acción o acciones concretas a realizar en forma conjunta por dos o más municipalidades.

Paso 2: Elaboración de un perfil de proyecto o propuesta de la acción a ejecutar.

Paso 3: Análisis y definición de los principales aportes, compromisos y responsabilidades de las municipalidades participantes en el convenio.



Estructura de un convenio intermunicipal

- Título del convenio
- Antecedentes
- Objeto del convenio
- Funciones, responsabilidades y obligaciones de las partes
- Declaraciones especiales (plazos, normas de operación, beneficios, distribución de costos, etc.)

Existen tres tipos de convenios intermunicipales

- Convenios simples que se limitan a fijar acuerdos entre dos o más entidades locales para la gestión de servicios o competencias en común.
- Convenios celebrados por las entidades supramunicipales con otros entes locales. Los convenios permiten ampliar las competencias dentro de las entidades supramunicipales.
- Convenios que suponen la creación de una entidad común.

El establecimiento de convenios intermunicipales debería ser el primer paso para construir cualquier proceso de cooperación intermunicipal, constituyéndose en un punto de partida para ir incorporando nuevas fórmulas que vayan dando mayor entidad y operatividad al convenio.

Ejemplo: Un convenio es susceptible de ser firmado cuando varios municipios quieren ordenar el tratamiento de residuos sólidos urbanos de forma común, compartiendo con los municipios próximos algunas características



comunes, proximidad geográfica (Región Chort'i); una vía de comunicación (Zacapa y Chiquimula); una cuenca (Río Motagua).

Por la proximidad geográfica de los municipios firman un convenio para establecer un punto en común donde verter los residuos, respetando el principio de autonomía municipal, reservándose cada municipio la competencia propia de la recolección domiciliaria en cada distrito municipal, cuyo objetivo sea la eliminación de diferentes vertederos, concentrando en un único punto la gestión de los residuos, mejorando en esta primera fase el impacto ambiental que ocasiona la eliminación de múltiples vertederos.

Una segunda fase del convenio sería unir esfuerzos para optimizar las rutas de recogida de residuos domiciliarios, mejorando las infraestructuras móviles (Camiones). En ambos procesos es aconsejable incluir a los actores que en ese momento gestionan la basura, recolectores, buscadores y separadores.

Conforme se consolidan las anteriores fases, dándose la mejora en la prestación del servicio, talvez sea necesario conformar una mancomunidad, como entidad local territorial, que permita emprender una serie de inversiones, con la correspondiente seguridad jurídica que implica esta fórmula como entidad de derecho público, asegurando la transparencia en la gestión de los recursos e introduciendo los conceptos de calidad, eficacia y eficiencia de los servicios públicos.



1.6.4. Empresas intermunicipales de servicios

Un ejemplo de este tipo de empresas es la Empresa Municipal de Alcantarillado y Agua Potable (EMAPET) entre los municipios de Flores y San Benito, su Junta Directiva está presidida por los Alcaldes de Flores y San Benito. No hay ningún tipo de representación de los sectores directamente relacionados con la prestación del servicio, como lo son los industriales, los hoteleros o la sociedad civil, lo que hace complicado traducir en realidades las decisiones tomadas por la misma.

La problemática da inicio cuando la empresa se plantea subir las tarifas, adecuando la relación del coste del servicio con el pago del mismo. Los procesos de este tipo deben ser graduales, progresivos y paulatinos, demostrando que las modificaciones tarifarias van aparejadas con la mejora de la prestación de servicio, convirtiendo al ciudadano, a los industriales, hoteleros, en un socio estratégico de la empresa, estableciendo los mecanismos de la participación ciudadana, para que sus demandas sean tomadas en cuenta.

“A finales de 1996, las municipalidades de Flores y San Benito formaron una empresa de servicio mancomunada, que permitió administrar y operar los servicios de agua potable y saneamiento en las áreas urbanas de dichos municipios, con autonomía de gestión sobre la base de estatutos y reglamento de operación y mantenimiento.



Facultades

- Aprobación de pliegos tarifarios.
- Modificaciones a los estatutos y reglamentos.

Estrategias

- Campañas de información y socialización con estudiantes del nivel primario medio y universitario.
- Elaboración de boletines informativos, trifoliales, pautas en radio periódicos locales y TV (sobre temas que interesa promover a EMAPET para el desarrollo del proyecto de agua potable y alcantarillado.)

Acciones de comunicación con autoridades y líderes locales

- Reuniones con COCODES, de Flores y San Benito. Se informa, se realiza y se promueve las acciones que realiza la empresa para conseguir apoyo político social.
- Se proporciona información constante a la población y líderes sobre las actividades de la empresa para promover el saneamiento ambiental y los beneficios que se tienen directa e indirectamente en la comunidad.”¹¹

1.6.5. Mancomunidades de municipios

El Código Municipal regula esta figura de cooperación intermunicipal, siendo una de las más avanzadas en la región, si se desarrolla adecuadamente

¹¹Memoria. I **Encuentro de Mancomunidades de Municipios**. pág. 40



este instrumento de cooperación dotándole de la institucionalidad adecuada, puede convertirse en una figura que contribuya a asentar el desarrollo de los municipios en Guatemala.

Constituye una opción de fortalecimiento para los municipios con economías de subsistencia y mayores niveles de pobreza. Lo que para una sola municipalidad resulta difícil de concretar, al efectuar conjuntamente la inversión entre varios municipios, el monto se comparte, se incrementa la capacidad técnica y se tiene un campo de gestión más amplio.

En Guatemala la única experiencia de cooperación intermunicipal que hasta la fecha ha dado mayores frutos, es la Asociación de Desarrollo Integral del Altiplano Marquense (ADIMAN) creada en marzo de 1997, adquiriendo su personalidad jurídica en 1998. Esta Asociación de Municipalidades, ejecuta proyectos con un préstamo del Banco Mundial a través del Instituto de Fomento Municipal -INFOM- y la Dirección General de Caminos.

Las municipalidades que la conforman son: San Marcos, Tejutla, Comitancillo, Concepción Tutuapa, Tajumulco, Tacaná, San Miguel Ixtahuacán, San José Ojetenám, Ixchiguán, Sipacapa, San Lorenzo, Sibinal. Sus objetivos principales son lograr el desarrollo integral del Altiplano de San Marcos, desarrollar esfuerzos coordinados para la ejecución de acciones que no es posible alcanzar en cada municipalidad en forma individual y ejecutar proyectos en conjunto, como el Proyecto Piloto de Caminos Rurales.



ADIMAN, como asociación de municipalidades utiliza mecanismos de concertación establecidos por los alcaldes, decide qué proyectos hay que emprender, pero no tiene la capacidad de manejar los recursos económicos del financiamiento del Banco Mundial, previamente aprobado por el Congreso de la República de Guatemala.

Logros y proyectos de la ADIMAM

- Creación y fortalecimiento de la asociación
- Mejor capacidad de gestión de proyectos
- Fortalecimiento de la autonomía municipal y del poder local
- Cuatro paquetes de obras en caminos rurales (382 km.)
- Más de 300,000 habitantes beneficiados por los tramos rehabilitados.
- Participación de la mujer en organizaciones comunitarias y municipales.
- Apoyo para la constitución de las mancomunidades Huistas y Mamsohue.
- Mantener el aporte fijo de los asociados para el funcionamiento de sus unidades técnicas.
- Dos nuevos proyectos, microempresas, puentes y veredas

Los caminos del altiplano márquense:

- Ruta principal (RN - 12): Esta red de caminos es la columna vertebral del Altiplano márquense, cuenta con una longitud de 76 kilómetros.
- Rutas departamentales (RD): Estos caminos son los que llevan a cada uno de los municipios del altiplano, tiene una longitud aproximada de 131 kilómetros.
- Rutas rurales: Son caminos que conducen de un municipio a una aldea y de una aldea a un caserío, paraje, valle. El Altiplano marquense



cuenta con 1,366 kilómetros de caminos rurales que están en malas condiciones, ya que no cuenta con instituciones que velen por la conservación de caminos.

Distancias de los caminos del altiplano marquense.

- Ruta Principal (RN 12) 76 km.
- Ruta Departamentales 131 km.
- Rutas Rurales 1,336 km.
- TOTAL 1,543 km.

Caminos realizados por el proyecto piloto

• **Primer paquete de obras. Caminos realizados**

- Balastro: 72.94 km.
- Empedrado: 4.40 km.
- 17 obras finalizadas y liquidadas
- 77.34 kilómetros
- Más de 30,000 beneficiarios directos e indirectos
- Q. 7.5 millones de inversión

• **Segundo paquete de obras. Caminos realizados**

- Balastro: 103.37 km.
- Empedrado: 10.35 km.
- 35 obras finalizadas y liquidadas
- 113.72 kilómetros
- Más de 98,000 beneficiarios directos e indirectos



- Q. 14,6 millones de inversión.

- **Tercer paquete de obras. Caminos realizados**
 - Balastro: 83.02 Km.
 - Empedrado: 2.55 Km.
 - 26 obras finalizadas y liquidadas
 - 85.57 kilómetros
 - Más de 60,000 beneficiados directos e indirectos
 - Q. 13,9 millones de inversión

- **Cuarto paquete de obras. Caminos en ejecución**
 - Balastro: 98.16 km.
 - Empedrado: 7.77 km.
- **Total**
 - 357.501 KM de balastro
 - 25.083 KM de empedrado
 - TOTAL 382.584 KM
 - Más de 300,000 beneficiados directos e indirectos
 - Q. 54,3 millones de inversión
 - 85% préstamo 4260 GU Q.46,177,657.87
 - 15% ADIMAM Q.8,148,998.45



Compromiso ante el Banco Mundial

ADIMAM con el propósito de crear y fortalecer el sentido de pertenencia a los comités realiza las siguientes actividades:

- Talleres comunales de capacitación y sensibilización
- Creación de comités de mantenimiento de caminos
- Entrega de herramienta básica
- Acompañamiento técnico a los comités locales (Unidad Técnica de Asistencia Vial)

Actividades futuras

- Rehabilitación de 793 Km. Equivalente al 50% de los caminos rurales del altiplano marquense.
- Apertura de carreteras 175 Km.
- Mantenimiento de caminos 1,175.13 Km.
- Proyectos de infraestructura, educación, salud, productivos y medio ambiente.
- Mayor acercamiento con las instituciones de gobierno e instituciones extranjeras

Soluciones

- Contar con un convoy propio (maquinaria)
- Contar con el apoyo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia a través de maquinaria y donaciones
- Apoyo de gobierno por medio de los fondos sociales.



- Donaciones y préstamos.

El Código Municipal en su Artículo 4, asigna a la mancomunidad el mismo carácter jurídico que al municipio, el de entidad local territorial, por consiguiente el desarrollo legal a partir de esa definición implica que la legislación que le afecta a las mancomunidades es la misma que a los municipios.

Como las mancomunidades deben crearse entre otros motivos, para la prestación eficiente de servicios de las competencias de los municipios, deben asignárseles fines específicos que no vulneren el principio constitucional de la autonomía municipal. Debe quedar claro que la municipalidad es la entidad rectora, que recibe las atribuciones de las competencias de forma progresiva de los municipios y la mancomunidad, única y exclusivamente para fines determinados.

Así, la mancomunidad está en un territorio, una población, tendrá que contar con una comunidad organizada, capacidad económica, un ordenamiento jurídico y un patrimonio propio, diferente del patrimonio municipal, para cumplir con las competencias específicas atribuidas por delegación.

“En la creación de la mancomunidad debe respetarse el espíritu del Código Municipal para la creación del municipio, al tratarse de una entidad local territorial, creada con el acuerdo de los Concejos Municipales de dos o



más municipios, loscuales tienen establecidos ya sus propios límites territoriales que no van a verse afectados.”¹²

1.7. Asociaciones de municipalidades

Las asociaciones de municipalidades se constituyen de acuerdo con el derecho que tienen éstas para defender sus intereses comunes y el cumplimiento de sus fines generales, así como los que garantiza la Constitución Política de la República en el Artículo 253, donde reconoce a los municipios como instituciones autónomas, por lo tanto este tipo de asociaciones debe tener como fin principal promover la defensa y el fortalecimiento de la autonomía municipal, pudiendo celebrar acuerdos y convenios que permitan el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades.

Características

- Persiguen fines gremiales, nacionales o subnacionales, de defensa de los intereses municipales: Autonomía Municipal
- Negociar en bloque ante los poderes del Estado, entidades nacionales o cooperación internacional
- La suscriben los alcaldes o alcaldesas
- Expresamente no son destinatarias de delegación de competencias
- Tienen razón de ser aunque no haya proceso de descentralización hacia las municipalidades.

¹² Memoria. Ob. Cit. Pag. 45



- No es obligatorio que cada municipalidad integrante esté representada en la Junta Directiva.
- No son entidades locales
- No pueden ejercer competencias propias de los municipios
- No pueden prestar y administrar servicios públicos municipales

1.7.1. Asociaciones de municipalidades como prestadoras de servicios

Las asociaciones de municipalidades se formarán para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales, consiguiendo coordinar con los diferentes niveles de administración del Estado, Central, Regional, Consejos de Desarrollo, Fondos Sociales e incluso en el ámbito internacional, representando los intereses de las municipalidades para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación en la ejecución de obras o la prestación de servicios municipales, según lo establecido en el Artículo 10 del Código Municipal.

Habría que determinar que servicios municipales son los que puede prestar una asociación de municipalidades, ya que el Código Municipal, no reconoce ninguna facultad a las asociaciones de municipalidades para la prestación de servicios municipales, como podemos observar en la transcripción literal del Artículo 73, que establece: **Formas de establecimiento y prestación de los servicios municipales:**



Los servicios públicos municipales serán prestados y administrados por:

- La municipalidad y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas;
- La mancomunidad de municipios según regulaciones acordadas conjuntamente;
- Concesiones otorgadas de conformidad con las normas contenidas en este Código, la Ley de Contrataciones del Estado y Reglamentos Municipales.

1.7.2. Tipos de asociaciones de municipalidades

Se pueden dar varios tipos de asociaciones de municipalidades para defender los intereses de los municipios:

1.7.2.1. De carácter territorial

La unión la determina la ubicación o cercanía geográfica, la división político-administrativa, el manejo de una cuenca o por estar ubicado en espacios fronterizos.

1.7.2.2. De carácter departamental

Integran a los municipios de un departamento, actuando como enlace con los niveles superiores de la administración del Estado, Regional y Nacional.

Lo más recomendable es que sean gremiales, para defender de forma más directa las necesidades de los municipios que conforman el departamento. Como ejemplo se cita la Asociación de Municipios de Sacatepéquez (AMSAC):



Línea estratégica de acción

Lograr el desarrollo socioeconómico del Valle de Panchoy, donde se encuentran inmersos los 16 municipios que conforman el departamento de Sacatepéquez, para convertirlo en próspero y solidario.

Ejes de acción

Eje de fortalecimiento administrativo:

- El ejercicio del alcalde auxiliar.
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- Ley General de Descentralización.
- Proyectos de formación y capacitación a cuadros medios municipales:
 - Diplomados sobre administración municipal.
 - Carrera Técnica sobre administración municipal.

Eje de asistencia de desarrollo integral: Gestión Intermunicipal

- Fortalecimiento del recurso humano en el área rural (educación a distancia).

1.7.2.3. De carácter nacional

Para defender los intereses gremiales de los municipios que integran la república, la autonomía municipal, la democracia, con una función propositiva y negociadora. Ejemplo: La Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala (ANAM).



1.7.2.4. De carácter sectorial

Por afinidad económica o productiva, ejemplo de ello fue la Mancomunidad de Municipios para el Desarrollo Turístico de la Región (MUNITUR). Desaparecida.

1.7.2.5 De carácter cultural y étnico:

Se dan en zonas con un alto índice de población indígena, de acuerdo a los usos, normas y tradiciones de las comunidades, ejemplo: Asociación Guatemalteca de Alcaldes Indígenas (AGAAI).



2. Marco legal de las mancomunidades

Es en el 2002, cuando entra en vigencia el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, en el que se le da vida a la figura de la mancomunidad, pese a que tiene una connotación distinta a la asociación de municipalidades, pues a la mancomunidad se le identifica o reconoce como una **entidad local territorial**, no se le da la importancia que esto implica, de esa cuenta encontramos en el Código Municipal, las siguientes normas que se relacionan con la mancomunidad de municipios:

ARTÍCULO 4. Entidades Locales Territoriales. Son Entidades locales territoriales:

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

“El surgimiento de esta nueva forma definida localmente, reconocida como una entidad local territorial, se debe al crecimiento poblacional, el crecimiento económico y el desarrollo social en determinado territorio.”¹³³

¹³³Castillo González. **Ob. Cit.** pág. 373



Asimismo, la mancomunidad como una entidad local, de conformidad con 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, que literalmente dice: “Servicios a los intereses públicos. Los municipios y **otras entidades locales** sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo a los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable.”

Dentro de las competencias del municipio, encontramos las propias y atribuidas por delegación, ésta última proviene del Gobierno Central, pudiendo ser destinataria de dicha delegación de competencia, la mancomunidad, como lo establece el Artículo 6, literal b), del Reglamento de la Ley General de Descentralización, respetando los términos de la delegación o transferencia, lo que en ningún caso podrá disminuir o alterar la potestad de autoorganización de los servicios del municipio, al respecto el Artículo 6 del Código Municipal establece que las competencias de los municipios son:

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

Las competencias propias son todas aquéllas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios. Las competencias atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los municipios, mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia, respetando la potestad de autoorganización de los servicios del municipio, establecidos en el Código.



2.1. Definición legal de mancomunidad

La definición legal de la mancomunidad la encontramos en el Artículo 49, que literalmente dice: “Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias”.

Esta definición no debe confundirnos con lo que establece el Artículo 10 del Código Municipal, que se refiere a la asociación de municipalidades, toda vez que esto constituye el derecho que tienen las municipalidades de asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales. Por otra parte, las mancomunidades como ya quedó expuesto, a diferencia de las asociaciones de municipalidades, constituyen una entidad local territorial.

Tomando en cuenta el espíritu de ambos Artículos, las asociaciones de municipalidades son entes de defensa y representación de intereses gremiales (como la ANAM y las Asociaciones Departamentales de Municipalidades, por ejemplo) y las asociaciones de municipios sí corresponden efectivamente a la figura de mancomunidad, que ejerce funciones delegadas por los municipios.

“Por ello, jerárquicamente las mancomunidades siempre van a responder y estar subordinadas a los municipios que las conforman, pues son auxiliares en el cumplimiento de sus fines y se rigen por las mismas leyes que los municipios.”¹⁴

¹⁴Guía para la Conformación y Sostenibilidad de Mancomunidades de Municipios en Guatemala, pág. 9



“Un mismo municipio puede estar asociado con otros en una o varias mancomunidades, por lo que no existe limitación alguna para integrar más de una mancomunidad, gozando cada una de personalidad jurídica por disposición de la ley. Asimismo el Código Civil atribuye personalidad jurídica a las instituciones de derecho público creadas por la ley, de manera que la ley puede ser fuente de personalidad jurídica.”¹⁵

El Artículo 50 del Código Municipal establece ese derecho de asociación, la calidad de personalidad jurídica para las mancomunidades, el límite de las mancomunidades y la representación de los municipios mancomunados ante los órganos directivos, y que literalmente dice: “Asociación de Municipios en Mancomunidades. Los municipios tienen el derecho de asociarse con otros en una o varias mancomunidades.

Las mancomunidades tendrán personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se regirán por sus propios estatutos.

Las mancomunidades no podrán comprometer a los municipios que la integran más allá de los límites señalados en el estatuto que les dio origen.

En los órganos directivos de la mancomunidad deberán estar representados, todos los Concejos Municipales de los municipios que la integran”.

¹⁵Castillo González. Ob. Cit. pág. 218



Para que una mancomunidad nazca a la vida jurídica, es preciso que cuente con estatutos, los cuales deben ser aprobados de conformidad con lo que para el efecto preceptúa el Artículo 51 del Código Municipal y el contenido del Acuerdo Gubernativo número 512-98, Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles.

2.2. Procedimiento para la aprobación de los estatutos de las mancomunidades

El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de la materia (Acuerdo Gubernativo 512-98) y deberá cumplir además las reglas siguientes:

- La elaboración de los estatutos corresponderá a los concejos y síndicos de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea;
- Cada Concejo Municipal de los municipios mancomunados aprobará los estatutos mediante acuerdo tomado por lo menos con las dos terceras partes del total de sus integrantes, debiendo contener el referido acuerdo los siguientes aspectos:
 - a. El nombre, objeto, domicilio y municipios que constituyen la mancomunidad.
 - b. Los fines para los cuales se crea.
 - c. El tiempo de su vigencia.
 - d. El aporte inicial de cada uno de los municipios que la crean y las cuotas ordinarias y extraordinarias a que se comprometan.



- e. La composición de su Junta Directiva, la forma de designarla, sus atribuciones y responsabilidades.
- f. El procedimiento para reformarla o disolverla, y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir con relación a su gestión y sus bienes.
- g. Los mecanismos de control de la mancomunidad.
- h. La definición de la parte, o cuota alícuota, que deba asumir cada municipio o sus concesionarios para la utilización de los servicios que presta la mancomunidad.

Asimismo, las competencias que por ley le corresponden al municipio, pueden ser delegadas a dos o más municipios, quienes por medio de un convenio podrán responsabilizarse de las mismas, o bien que dicha competencia sea delegada en una mancomunidad, tal y como lo preceptúa el Artículo 68 del mismo cuerpo legal:

“Competencias propias del municipio. Las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidad de municipios, y son las siguientes:

- a. Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, administración de cementerios y la autorización y control de los cementerios privados; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato;
- b. Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio;
- c. Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas;



- d. Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales;
- e. Autorización de las licencias de construcción de obras públicas o privadas, en la circunscripción del municipio;
- f. Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio;
- g. Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como los programas de alfabetización y educación bilingüe;
- h. Administrar la biblioteca pública del municipio;
- i. Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación;
- j. Gestión y administración de farmacias municipales populares;
- k. Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios;
- l. Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio;
- m. La administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley;
- n. La prestación del servicio de la policía municipal; y,
- o. La designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales.”

De igual forma, la administración y prestación de los servicios públicos podrán ser a cargo de una mancomunidad, facultad que está contenida en el Artículo 73 del mismo Código:



“Forma de establecimiento y prestación de los servicios municipales.
Los servicios públicos municipales serán prestados y administrados por:

- a. La municipalidad y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas;
- b. La mancomunidad de municipios según regulaciones acordadas conjuntamente;
- c. Concesiones otorgadas de conformidad con las normas contenidas en este Código, la Ley de Contrataciones del Estado y Reglamentos Municipales.”

2.3. Como se constituye una mancomunidad

Para constituir una mancomunidad hay que cumplir con los requisitos y pasos que regula el Código Municipal y el Acuerdo Gubernativo 512-98, no obstante el paso fundamental es tener una clara y decidida voluntad política, así como estar convencidos sobre la necesidad de conformarla y seguros que su creación puede contribuir de manera efectiva a los fines que se pretenden alcanzar.

La mancomunidad sólo es un medio, un instrumento para alcanzar resultados, pero cuando no se pueden lograr, se pueden convertir en una carga financiera e institucional, que afecta la gestión de las municipalidades mancomunadas. No hay que perder de vista que las mancomunidades tienen un potencial como auxiliar de la gestión del gobierno municipal, pero requiere de una fuerte y sostenida voluntad política para hacerlas funcionar.



Los miembros de los concejos municipales que son parte de la mancomunidad deben presupuestar y planificar con toda responsabilidad el tiempo que deberán dedicar a la creación, fortalecimiento y consolidación de ésta, sabiendo que una vez que lo logren, los réditos políticos del tiempo y recursos invertidos, serán mucho mayores.

En cuanto a su dirección, las mancomunidades pueden tener tres órganos principales: I) La Asamblea General; II) La Junta Directiva; III) Las Comisiones.

La Asamblea General, está integrada por los miembros de los Concejos Municipales de los municipios que conforman la mancomunidad. Es el órgano máximo de decisión. Entre otras funciones, esta Asamblea elige a los miembros de la Junta Directiva, la cual a su vez se encarga de dirigir la mancomunidad, y crea las comisiones específicas que considere necesarias para el buen funcionamiento de ésta.

La asamblea puede reunirse en forma ordinaria o extraordinaria. En forma ordinaria el número de veces que determinen los estatutos. En forma extraordinaria las veces que sea necesario. Para que las asambleas tengan validez deben cumplir con los requisitos establecidos en los estatutos respecto a la forma de convocatoria o quórum.

La Junta Directiva, se encarga de cumplir las decisiones que se tomen en la Asamblea General y de velar por el adecuado funcionamiento de la mancomunidad, así como la supervisión de la persona o unidad administrativa que se encargue de administrarla.



En los órganos directivos de la mancomunidad, deberán estar representados, todos los concejos municipales que la integran, según lo establecido en el Artículo 50 del Código Municipal. La Junta Directiva puede reunirse por lo menos una vez al mes.

Si los estatutos lo establecen, la Asamblea General puede crear las comisiones de trabajo que considere necesarias, por área o sector.

2.4. Pasos para la creación de una mancomunidad

- Integración de dos o más municipios por iniciativa de dos o más concejos municipales por medio de acuerdo celebrado entre ellos, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias, de conformidad con las funciones propias de los Concejos Municipales establecidas en el Artículo 35 literal s) del Código Municipal, específicamente lo relacionado a la aprobación de los acuerdos o convenios correspondientes.
- Tomada la decisión de mancomunarse, se procede a la elaboración de los estatutos de la mancomunidad, para lo cual, debe observarse el procedimiento siguiente:
- Concejales y Síndicos de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad se constituyen en asamblea para la elaboración de sus estatutos.



- Elaborados los estatutos en asamblea, cada Concejo Municipal de los municipios mancomunados, aprobará mediante acuerdo tomado por lo menos con las dos terceras partes del total de sus integrantes.

2.5. Aspectos propios de la mancomunidad (disposiciones generales)

- Nombre.
- Objeto.
- Fines.
- Domicilio y sede (Departamento donde está ubicada su sede y dirección de la sede)
- Municipios que la integran.
- Vigencia (La ley no establece un tiempo específico por lo que puede ser en forma definida o indefinida)
- Aporte inicial de cada uno de los municipios que la crean, cuotas ordinarias y extraordinarias a que se comprometan.
- La composición de su Junta Directiva, la forma de designarla, sus atribuciones y responsabilidades.
- Procedimiento para reformarla o disolverla, y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir con relación a su gestión y bienes.
- Mecanismos de control de la mancomunidad.
- La definición de la parte o cuota alícuota, que debe de asumir cada municipio o sus concesionarios por la utilización de los servicios que presta la mancomunidad.



2.6. Aspectos derivados del Acuerdo Gubernativo Número 512-98 Reglamento de Inscripción de Asociaciones Cíviles

Artículo 3. DE LOS ESTATUTOS: El cuerpo estatutario que regirá la actuación y funcionamiento de la Asociación en su desarrollo deberá dividirse en capítulos que regularán dentro de su articulado, como mínimo los siguientes aspectos:

- Denominación, naturaleza, objeto, domicilio, plazo y fines.
- De los asociados:
 - a. Requisitos de ingreso
 - b. Derechos y deberes.
- Estructura orgánica:
 - a. De la Asamblea General: Integración, sesiones, convocatoria, resoluciones, quórum y atribuciones;
 - b. De la Junta Directiva: Integración, elección de los miembros, toma de posesión y duración en los cargos, resoluciones y atribuciones;
 - c. Del Presidente: Funciones o atribuciones;
 - d. Del Vicepresidente: Funciones o atribuciones;
 - e. Del Secretario: Funciones o atribuciones;
 - f. Del Tesorero: Funciones o atribuciones; y,
 - g. De los Vocales: Funciones o atribuciones.
- Del Patrimonio y Régimen Económico:
 - a. Integración;
 - b. Destino; y,
 - c. Fiscalización del patrimonio.



- Del Régimen Disciplinario:
 - a. Faltas;
 - b. Sanciones;
 - c. Procedimiento; y,
 - d. Recursos.
- De las modificaciones a los estatutos:
 - a. Solicitud;
 - b. Estudio;
 - c. Quórum de aprobación;
 - d. Resolución;
- De la Disolución y Liquidación:
 - a. Causas; y,
 - b. Procedimiento
- Disposiciones finales:
 - a. Interpretación de los estatutos

Una vez aprobados los Estatutos por todos los Concejos Municipales, los representantes de éstos deberán comparecer ante el notario para que éste elabore la escritura pública que los contendrá y dará origen a la mancomunidad.

Una vez firmada por todos los representantes de los concejos, debe de inscribirse el primer testimonio de la misma en el municipio donde la mancomunidad tendrá su domicilio.



El registro deberá devolver el testimonio razonado, una vez ~~haya sido~~ inscrita la mancomunidad en el libro correspondiente y con dicha inscripción la mancomunidad podrá iniciar sus actividades.

Luego debe inscribirse ante la Superintendencia de Administración Tributaria y la Contraloría General de Cuentas.

2.7. Instrumentos jurídicos para la constitución de una mancomunidad

- Punto de acta de cada municipalidad. Donde se haga constar la decisión de participar y de iniciar la constitución de la mancomunidad.
- Proyecto de Estatutos de la mancomunidad. Según la ley debe ser elaborado por los Concejales y Síndicos de la totalidad de municipios constituidos en asamblea.
- Acuerdo Municipal de cada municipalidad. En el que se aprueban los estatutos de la mancomunidad; los cuales deberán estar aprobados con las dos terceras partes de cada concejo.
- Escritura pública. Por medio de la cual la mancomunidad sale a luz pública.
- Inscripción en la SAT y Cuentadancia. Para ejercer y actuar legalmente en gestiones, contratos y obligaciones de la mancomunidad.



2.8. Otros instrumentos para el funcionamiento de una mancomunidad

- **Organizacionales:** Reglamento interno, manual de funciones, procedimientos, estatutos, políticas internas.
- **De planificación del trabajo:** Planes, programas y proyectos; guías de trabajo; planes operativos anuales; planes de inversión; otros.
- **De regulación municipal:** Reglamentos de servicios públicos, acuerdos intermunicipales, ordenanzas municipales, planes de tasas y contribuciones, otros.
- **Para la ejecución de proyectos u obras:** Concesiones a empresas privadas, empresas de la mancomunidad, dependencias intermunicipales, contratos, otras.

2.9. La descentralización como un principio básico de la mancomunidad

2.9.1. Antecedentes

Guatemala cuenta con una experiencia de descentralización desde 1945, año en el cual se eligieron democráticamente por primera vez, los gobiernos municipales. La descentralización del Estado, la modernización de los partidos políticos, la ampliación de los derechos de ciudadanía a las mujeres, la autonomía obtenida por los municipios y la Universidad de San Carlos de Guatemala, fueron elementos centrales de la reforma y de la modernización del Estado, en el marco de la Revolución Democrático-burguesa de 1944, la reforma económica, social e institucional de entonces sentó las bases de la modernización de la sociedad y del Estado. Este progreso integral y con



visión de largo plazo fue truncado por la contrarrevolución de 1954 y, posteriormente por el prolongado enfrentamiento denominado **conflicto armado interno** de 36 años, que culminó a finales de 1996.

A pesar del ambiente de confrontación, ese periodo fue relevante por el ascenso gradual de los movimientos indígenas y la participación de organizaciones cooperativas, ligas campesinas, partidos políticos (en especial el Partido Revolucionario y la Democracia Cristiana) y entidades políticas malogradas, como el Frente Unido de la Revolución. Los primeros alcaldes indígenas fueron electos en 1970. Los primeros comités cívicos y el primer intento en fundar un partido indígena se dieron en esos años, particularmente de 1973 a 1974 (dos casos son muy relevantes al respecto, el Xel-jú en Quetzaltenango y el FIN en Chimaltenango). El gran fraude electoral de 1974, año en el que el Frente Nacional de Oposición ganó las elecciones generales, determinó la frustración y la consiguiente radicalización del movimiento social e indígena.

La descentralización y la autonomía municipal fueron mutiladas por el fraude y la imposición de las autoridades, situación que continuó hasta 1982.

En ese año, al darse el golpe de Estado, los municipios fueron centralizados por el régimen militar de esa época y los alcaldes y las corporaciones municipales (actualmente Concejos Municipales) fueron nombradas por el Ejecutivo. Paralelamente se militarizaron los territorios departamentales y municipales con un proceso de desconcentración territorial y funcional del ejército. Esa denominación castrense comenzó a revertirse luego de la firma de los Acuerdos de Paz.



El resultado más importante de todo el proceso sociopolítico contemporáneo de Guatemala (1986-2000) es que la descentralización de Estado y la modernización de la sociedad, son actualmente necesidades nacionales sentidas y planteadas por la diversidad de sectores y actores. Este planteamiento se concreta en la Constitución de 1985 y la reforma constitucional de 1994 y sobre todo en los Acuerdos de Paz de 1996, que contienen la aspiración de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.

En la Constitución de 1985, la descentralización fue retomada como política pública, incorporándose nuevos elementos que le dan mayor consistencia pero a la vez dejando vacíos importantes que subsisten hasta el presente. Los Acuerdos de Paz pusieron de manifiesto esos vacíos y propusieron lineamientos de políticas que buscan profundizar la descentralización. Tanto los gobiernos municipales como diversos actores de la sociedad civil, han plantado reiteradamente demandas relacionadas con la democratización del poder y el pleno reconocimiento y respeto a la autonomía municipal.

La descentralización aparece por primera vez en el marco constitucional guatemalteco con la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala, por la Asamblea General Constituyente el 15 de mayo de 1985, la cual entró en vigencia en 1986. El poder legislativo expresa una primera visión del proceso de descentralización, que buscaba el desplazamiento del gobierno hacia la periferia y el traslado real del poder de decisión a los diferentes niveles del Estado.



La Guatemala del tercer milenio cuenta con un sistema político altamente centralista, que constituye una de las causas de la gran exclusión social y la discriminación de los pueblos indígenas. Los poderes municipales son débiles y más aún los poderes locales comunitarios, siempre subordinados a la estructura del poder de los organismos centrales del Estado. La cultura política del sistema estatal ha sido consecuente con la naturaleza del sistema político precariamente democrático. Dicho de otra manera, hay falta de tradición de una cultura democrática y de una ciudadanía activa con desarrollo humano, que en la mayoría de sociedades descentralizadas constituyen los pilares fundamentales de la descentralización y la democracia.

El 11 de noviembre de 2002, es aprobado el Decreto número 14-2002, que contiene la Ley General de Descentralización en cumplimiento de las normas jurídicas, a efecto de que el Gobierno Central traslade el poder de decisión política y administrativa, y desde luego, los recursos y fuentes de financiamiento a los gobiernos locales y comunidades debidamente organizadas.

2.9.2. Concepto y significado de descentralización

La descentralización consiste en confiar la realización de algunas competencias administrativas, la ejecución de recursos financieros y el correspondiente poder de decisión a órganos de gobierno que no guardan con la administración central una relación de jerarquía, sino de coordinación.

La descentralización 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 idóneo para el combate de la pobreza.

En síntesis, conforme el marco constitucional y legal vigente, el Organismo Ejecutivo promoverá, en primer lugar, la transferencia de funciones, recursos y toma de decisiones hacia los gobiernos municipales, conservando el gobierno central las funciones normativas y reguladoras; seguirá siendo responsable de la gestión estratégica de la política de desarrollo, la reforma y modernización de la administración, el establecimiento de normas de calidad para la prestación de servicios públicos y la supervisión de su cumplimiento. El Gobierno Central fortalecerá el nivel gubernamental departamental para que preste eficientemente los servicios desconcentrados y articule el nivel nacional con el municipal.

La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos, desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. En este contexto la descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa, que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada uno con sus correspondientes gobiernos regionales o locales y estrechamente relacionados con la unidad superior o gobierno central.



De esta manera se entendería que un país se está descentralizando, cuando sus administraciones subnacionales o territoriales vienen gozando de un cúmulo de competencias significativas que requieren a su vez, la disponibilidad fiscal intergubernamental, convirtiéndose en un aspecto fundamental dadas sus implicaciones en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro de un Estado.

En otros términos, un sistema fiscal descentralizado presupone la existencia al menos, de dos niveles distintos de competencia política. La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central. De modo que la concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales, no se considera generalmente como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración.

Cuando se examina un proceso de descentralización en dimensión fiscal, por lo general se estudian sistemas políticos con gobiernos nacionales, con una significativa importancia como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público. Por diversas razones de tipo político y económico, se analiza la conveniencia y la posibilidad de transferir ciertas facultades a los gobiernos locales.

En este sentido es recomendable analizar qué tipo de funciones debe seguir cumpliendo el Estado de manera centralizada y cuáles de ellas pueden



ser descentralizadas y hasta qué grado. Para ello resulta práctico utilizar la tradicional asignación, distribución y estabilización de las mismas y revisar los principales planteamientos del manejo de éstas, frente al proceso de descentralización.

2.9.3. Concepto legal de descentralización

La definición legal de descentralización la encontramos en el Artículo 2 de la Ley General de Descentralización y que literalmente dice: “Se entiende por descentralización al proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las Municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”.

Como en otras partes de América Latina, en Guatemala se desarrolla un interesante aunque todavía incierto proceso de descentralización. Una nueva legislación derivada de los Acuerdos de Paz abre nuevos espacios a los Gobiernos Locales para impulsar sus iniciativas autónomas de desarrollo.



2.9.4. El perfil institucional de la descentralización en Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce la base de la descentralización política en el municipio. En la sección relativa al régimen municipal, la Carta Magna establece, entre otras cosas, que “los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas”. Entre otras funciones les corresponde: elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus propios fines.

Para los efectos correspondientes, emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos. El Gobierno Municipal será ejercido por un Concejo, el cual se integra con el Alcalde, los Síndicos y Concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Los concejos municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que le sean necesarios. La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República, a la ley y a las necesidades de los municipios.

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



podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento. Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provengan de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

El régimen administrativo del Estado se inicia en el municipio, continúa en el departamento y llega a la región. La Constitución Política de la República de Guatemala establece que “la administración (del Estado) será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo cuando así convengan a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios o cualquier otro sistema sin menoscabo de la autonomía municipal.”

La interrelación entre descentralización y desconcentración

Guatemala ha avanzando lentamente. En nuestro medio no existe ni descentralización local (gobierno de aldea o gobierno de comunidad indígena local, por ejemplo) ni descentralización regional (regiones autónomas como en Nicaragua), ni descentralización departamental (gobierno departamental electo). Lo que ha predominado como parte de la modalidad centrista del Estado ha sido la desconcentración hacia las comunidades locales (invadiendo la jurisdicción del municipio) y la desconcentración hacia el departamento



(los Consejos de Desarrollo son en parte una modalidad de desconcentración), mediante la prestación de servicios de los ministerios de Estado.

La descentralización significa un nuevo reparto del poder y un nuevo concepto del poder, el cual se transfiere del Estado central hacia otros órganos o instituciones estatales para su ejercicio autónomo, dentro del marco de la unidad del Estado y la nación. Mientras que la desconcentración significa en esencia que el poder central del estado conserva el poder y sólo lo delega a determinadas dependencias del mismo órgano y a territorios determinados, evitando que otros órganos del mismo poder central del Estado o de instituciones descentralizadas y la sociedad civil participen en su control y evaluación.

La descentralización y la desconcentración de acuerdo a la Constitución, indican que una de las opciones que tiene el Gobierno de Guatemala, es descentralizar la función administrativa, a través de los órganos que ya están creados, tales como los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Con esta descentralización se puede alcanzar un nivel de mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de cada uno de los departamentos.

Técnica y doctrinariamente, descentralizar significa, dotar de independencia en cuanto a funciones de carácter técnico a los órganos y entidades de la administración, sin perderse del control de parte de la administración centralizada. Es el proceso mediante el cual el propio Estado transfiere parte de su capacidad de decisión a instancias menores de su organización, ubicadas en diferentes partes del territorio nacional.



El propósito esencial de la descentralización es incorporar a toda la población del país al proceso de desarrollo. Esto significa que deberá dotarse, a la instancia descentralizada, de presupuesto propio y competencia de ejecución de sus propios planes o metas para la búsqueda de la satisfacción de sus propias necesidades.

“Desde el punto de vista jurídico existen otras leyes que, permiten la efectiva descentralización de la Administración Pública, iniciando con la Constitución Política de la República de Guatemala, que regula la división administrativa del territorio del Estado de Guatemala, lo divide en Regiones, Departamentos y Municipios, dejando plasmada la posibilidad de que estas leyes (Ley Preliminar de Regionalización y Ley de Consejos de Desarrollo Urbano Y Rural), fortalezcan no sólo a los departamentos sino a las regiones ya establecidas.”¹⁶

A primera vista la descentralización es lo opuesto a la centralización. La centralización es considerada obsoleta y la causa que limita la eficiencia, eficacia y efectividad de la administración pública. Cualquier empresa, negocio, Ministerio de Estado, universidad, organización pública o privada en parte es centralizada y en parte es descentralizada. El problema en toda administración pública o privada no es la centralización o descentralización; el verdadero problema es saber descentralizar sin renunciar a la centralización.

¹⁶Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte especial.** págs. 131 y 132



Las empresas públicas o privadas normalmente son organizaciones centralizadas/descentralizadas, que así operan con éxito. La descentralización es cierta dispersión de la autoridad no del poder, el cual dicen, se mantiene tal y como está estructurado. La descentralización de la autoridad, jurídica y técnicamente hablando, permite que las personas apliquen su propio juicio al momento de ordenar el curso de las actividades o al momento de tomar las decisiones de conformidad con las leyes y los reglamentos.

La descentralización distribuye la autoridad en la estructura de la organización pública, tanto así que si no tiene distribución, hay centralización. En Guatemala el principal problema de la descentralización es político. ¿Cuánta autoridad debe centralizarse y cuánta autoridad debe distribuirse? El Gobierno, ¿Cuánta autoridad está dispuesto a centralizar y cuánta autoridad está dispuesta a distribuir? Cualquier respuesta debe tener como base la convicción de que la centralización absoluta en una persona: el Presidente de la República o en una organización del Organismo Ejecutivo; la Presidencia de la República, es prácticamente imposible. La centralización absoluta produce la anulación de los subordinados.

“Al contrario, la descentralización absoluta equivalente a distribuir la autoridad en todos los subordinados, es prácticamente imposible. La descentralización absoluta produce la anulación de los jefes y la desaparición de la organización.”¹⁷

¹⁷Castillo González. **Ob. Cit.** pág. 236



El Reglamento de la Ley General de Descentralización, establece que uno de los destinatarios de las delegaciones de competencias por descentralización del Organismo Ejecutivo son entre otras: las mancomunidades de municipios. Asimismo se establece que cuando se realice dicha delegación de competencias, las mismas deben tener previstas las fuentes de los recursos que se requieran para su ejercicio, bajo el principio del equilibrio fiscal.

Sostenibilidad financiera de las mancomunidades

La forma más adecuada de sostener a una mancomunidad, es por medio de los aportes de los municipios que la conforman y los ingresos percibidos, producto de la prestación de servicios, para que la misma sea autosostenible. Dichos aportes se pueden establecer de varias maneras:

- Monto fijo e igual para todos los municipios
- Porcentaje proporcional sobre los ingresos ordinarios en cada municipio
- Distribución proporcional del presupuesto de la mancomunidad
- Gestión y cobro de uno o varios servicios públicos, según tarifas aprobadas.

En su mayoría, las mancomunidades utilizan el primer criterio, tiene la ventaja que es sencillo y transparente, aunque a veces la cantidad establecida no tenga relación alguna con las necesidades financieras y de sostenibilidad.

El segundo criterio es ventajoso porque cada municipio aportará según su capacidad económica (Principio de Progresividad). No obstante, en



Guatemala la mayoría de los municipios tienen una carga tributaria local muy baja, porque el esfuerzo fiscal de las municipalidades no siempre es apropiado.

Además, los ingresos ordinarios incluyen las transferencias del Gobierno Central. Por ello utilizar los ingresos ordinarios como punto de partida para determinar el monto que aportará cada miembro de la mancomunidad, no siempre va a reflejar la capacidad económica del municipio.

El tercer criterio, el aporte de cada municipio se basa en el presupuesto de la mancomunidad, dado que éste refleja sus políticas y prioridades programáticas. El monto total de su presupuesto para funcionamiento se puede dividir así: En partes iguales; o en montos distintos según la población, la cobertura de servicios u otros criterios similares.

Esta última modalidad es importante, porque evita que los municipios pequeños financien a los municipios grandes, que tienen una mayor demanda de servicios por parte de la mancomunidad, mientras que en otros países los municipios más grandes pagan más de lo que les corresponde, aplicándose el principio de solidaridad. Es más efectivo, porque hace que los gastos estén en función de los ingresos previstos y porque transparentan todas las fuentes de financiamiento que recibe la mancomunidad.

El cuarto criterio aplica cuando las mancomunidades han sido delegadas para prestar un servicio municipal; por ejemplo, recolección de basura en forma mancomunada. En ese caso las tarifas que son pagadas por los usuarios del servicio, sirven para cubrir los costos de operación de dicho



servicio y, en parte, para financiar los gastos de funcionamiento de la mancomunidad, contribuyendo así a la sostenibilidad de la gestión mancomunada.

En conclusión, cualquiera de esas modalidades o criterios funciona cuando las cuotas se establecen de acuerdo a la capacidad económica de los municipios asociados y se incluyen dichos aportes en el presupuesto anual de cada municipalidad, con desembolsos automáticos y periódicos hacia la mancomunidad.

“Existen otras formas de financiar una mancomunidad, entre las que destaca la gestión de los proyectos ante órganos gubernamentales y ante organismos de cooperación internacional, como una fuente alternativa de financiamiento para la ejecución de proyectos de inversión o de formación de capacidades técnicas. La dependencia de este tipo de financiamiento para cubrir el rubro de funcionamiento no es recomendable, salvo para una inicial generación de capital, ya que puede generar una dependencia y un riesgo para la sostenibilidad de la propia mancomunidad.”¹⁸

Para el caso de la delegación de competencias por parte del ejecutivo, el Artículo 5 del Reglamento de la Ley General de Descentralización establece: “Descentralización de competencias y asignación de recursos financieros. La descentralización por delegación de competencias que se realicen deben tener previstas las fuentes de los recursos que se requieran para su ejercicio, bajo el principio del equilibrio fiscal”.

¹⁸USAID. **Guía para la Conformación y Sostenibilidad de Mancomunidades de Municipios en Guatemala.** pág. 16



La mancomunidad en el derecho comparado

La mancomunidad en Honduras

“Para que una mancomunidad establezca su marco jurídico, es necesario que defina en primer lugar sus estatutos de manera consensuada, los que de igual manera deberán ser ratificados por las Corporaciones Municipales a fin de que cada municipio tenga claro cómo y para qué está delimitada la mancomunidad.

Para facilitar el asesoramiento a las asociaciones intermunicipales en su marco legal y normativo, la AMHON (Asociación de Municipalidades de Honduras) elaboró un documento básico de Estatutos de Mancomunidades, el cual fue revisado por asesores legales y validado por algunas mancomunidades, respetándose en su aplicación los objetivos y competencias propias, trazadas por cada una de esas entidades.

La definición de estatutos generalmente implica varias reuniones con autoridades municipales, enfatizándose en los capítulos que figuran los objetivos, áreas de acción y régimen económico.

Una vez que los estatutos han sido lo suficientemente discutidos y analizados por los alcaldes o alcaldesas y miembros de la Asamblea General, éstos son presentados a cada Corporación Municipal para su análisis, ajuste y aprobación.

Alrededor de 42 mancomunidades han definido y aprobado sus respectivos estatutos, plasmando en ellos sus objetivos y responsabilidades por cumplir.



La definición de estos documentos, le permite a las mancomunidades por una parte regular su actuación y por otra iniciar un proceso para la obtención de la personalidad jurídica.

En la actualidad 23 mancomunidades cuentan con su respectiva personalidad jurídica, otras ya realizaron los trámites correspondientes, encontrándose la documentación requerida en la Secretaría de Gobernación y Justicia, y el resto no han iniciado ningún trámite debido posiblemente a la falta de una mayor asistencia en el proceso de asociacionismo.”¹⁹

Constitución de la mancomunidad

“Las mancomunidades de municipios son entidades voluntarias, en las que sus integrantes tienen la posibilidad de abordar de manera conjunta muchos de los problemas que por sus características, criterios de racionalidad económica o eficiencia técnica y administrativa, no pueden enfrentar individualmente o es recomendable realizar de forma mancomunada.

De las actuales asociaciones intermunicipales existentes, las primeras en surgir en Honduras datan de la década de los años 90, registrándose en ese período la creación de once (11) entidades intermunicipales, siendo la Zona Metropolitana del Valle de Sula la primera en crearse (1993), seguida de AMUPROLAGO y la Mancomunidad de Municipios del Norte de Choluteca.

¹⁹El Asociacionismo Intermunicipal en Honduras. **Estado Situacional**. 2ª. ed. pág. 10



Una vez surge la idea u objetivo de algunos municipios de unirse, a fin de poder atender sus intereses comunes, es cuando se da inicio a un proceso de búsqueda y sensibilización de conocer y aprender sobre las mancomunidades y su funcionamiento.

En este proceso de sensibilización se pretende que los y las representantes de los municipios conozcan más sobre las mancomunidades y los compromisos que ello implica, para lo cual es necesario contar con voluntad política, tiempo, recurso humano y financiero. Sin la conjugación de estos elementos los avances serán mínimos, como pasa en algunas mancomunidades que desde su fecha de creación hasta hoy día no cuentan con un Plan de Desarrollo o un Plan Operativo, ni mucho menos con una Unidad Técnica Intermunicipal.

Las mancomunidades han identificado y definido objetivos comunes y similares, prevaleciendo entre otros los siguientes: 1) Mejorar las condiciones socioeconómicas de los municipios (desarrollo integral y sostenible); 2) Fortalecimiento Institucional (a nivel de mancomunidad y municipio); 3) Facilitar los procesos de descentralización; 4) Contribuir a la protección de los Recursos Naturales.

Aproximadamente la mayoría de las mancomunidades, han formalizado su conformación mediante la emisión de Acuerdos Municipales y firma de Actas de Constitución.



Las Actas de Constitución recogen la voluntad de los municipios de mancomunarse, sus objetivos y compromisos, estableciendo la fecha de creación de la entidad intermunicipal.

Usualmente las Actas de Constitución se firman en la primera reunión de Asamblea General, la cual también puede ser aprovechada para aprobar los estatutos, elegir y juramentar la Junta Directiva.

La Asamblea General como órgano máximo de autoridad es conformada en la mayoría, por el alcalde o alcaldesa más dos regidores y/o regidoras de cada municipio socio. En un porcentaje mínimo de mancomunidades esta instancia es conformada por toda la Corporación Municipal de cada municipio, tal es el caso de la Mancomunidad del Norte de Choluteca y AMUPROLAGO.

Todas las mancomunidades reportan una Junta Directiva, la mayoría electa y ratificada en Asamblea General, otras se mantienen como Juntas Directivas provisionales, hasta la realización de la primera reunión de Asamblea General.

La AMHON con el apoyo de Organismos de Cooperación Internacional y a través de sus diferentes programas y proyectos ha podido dar asistencia técnica permanente (de dos a cuatro años) a alrededor del 50% de las mancomunidades, el resto se les ha brindado asistencia puntual mediante



estos mismos programas y proyectos, así como por parte de organizaciones gubernamentales y privadas de desarrollo.”²⁰

²⁰Ob. Cit. Pág. 7



3. El municipio

3.1. Antecedentes

“El municipio como concepto, tiene su nacimiento en la época romana, pero como expresión de comunidad, su nacimiento se remonta a miles de años. Dice el Maestro Fernández, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de arrastrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar sus problemas individuales; en ese sentido, -Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman: el origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hayan indicios de suficiente validez como para afirmar que en los pueblos de altos grados de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, forma de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal.”²¹

“El municipio es de origen romano, pues originariamente era la ciudad sometida a Roma, a la que en el Siglo IV se concedió la ciudadanía romana, pero sin sus derechos políticos. Más tarde, el término designó la

²¹Calderón Morales. **Ob. Cit.** pág. 170



comunidad organizada según el derecho romano o latino. Además de la ciudad en sí, el municipio comprendía el territorio adyacente, con los campos y los pequeños núcleos de la población. En sus inicios, el régimen municipal se basó en la efectividad de sus cargos por los hombres libres, pero desde el Siglo II los magistrados municipales fueron elegidos por un organismo restringido, la curia, que tenía el carácter de asamblea permanente y, en general, estaba formada por unos cien miembros. El régimen municipal fue perdiendo autonomía y a partir de Dioclesiano el peso de la burocracia imperial acabó por ahogar lo que quedaba de las libertades municipales y por convertir al municipio en una pieza más de la administración, de forma que la curia se convirtió en un órgano de recaudación de impuestos. Además, la extensión del latifundio arrebató al municipio la administración de su territorio.”²²

“Existe una doctrina que reconoce al municipio, un origen natural, y otra que le reconoce únicamente un origen legal. La primera constituyó una doctrina filosófica de la segunda mitad del siglo pasado, actualmente pasada de moda, pero en la cual se han inspirado algunas legislaciones locales. La doctrina del origen legal del municipio, representa un contrapunto a la doctrina natural, recoge la tendencia unificadora y centralista de la Revolución Francesa. El municipio no descansa aquí, sobre una base social y jurídica de carácter tradicional, sino que se amolda a unas normas apriorísticas dictadas por el legislador.”²³

²²Salvat, Editores, **La enciclopedia**, pág.10622.

²³Escorcia, Jorge Flavio. **Curso de experto en dirección y gestión pública local**. pág. 345



3.2. Definición del municipio

“Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local. La misión del municipio es promover el desarrollo de la comunidad y la realización del bienestar social.”²⁴

“El municipio es una categoría jurídica por presencia, habida cuenta que se impone y existe porque no puede no existir y nace de la necesidad, por lo que se identifica como una comunidad primaria surgida ineluctablemente por las relaciones de vecindad; asimismo en otro sentido se considera el municipio como una categoría jurídica por consecuencia, toda vez que es impuesta y existe porque, pudiendo no existir, es conveniente que exista y nace de la subsistencia; en consecuencia, interpreta al ente municipal como una comunidad nacida en función de un esquema distributivo de funciones considerado eficaz.”²⁵

“El municipio es la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de

²⁴Cardona Recinos, Rokael. **Descentralización y autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana**. pág. 82
²⁵Fernández, Jorge, **Seguridad pública y municipal**. pág. 37.



carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.”²⁶

“El municipio es una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional.”²⁷

“Según una teoría llamada sociológica o ius naturalista, 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 administrarlas. De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga origen anterior a él o, si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política, y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes haya dado origen a otro organismo superior, que es el Estado. Según otra teoría, llamada legalista, el municipio no sólo tiene el expresado origen natural, sino que es además una institución creada por la ley y sin más atribuciones que las concedidas por el Estado. Mas cualquiera que sea el verdadero origen, y partiendo del hecho de su existencia, no cabe duda acerca de que su finalidad se halla vinculada con el servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos; entre ellas las

²⁶**Ob. Cit.** Pág. 85.

²⁷**Enciclopedia jurídica** omeba, pág. 960.



que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía de costumbres, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares, todas las cuales son atendidas con los recursos provenientes de los impuestos y tasa que pagan los contribuyentes. Como es lógico, no existe una norma universal relativa a la organización de los municipios, pues ella varía en los diversos Estados. Puede, sin embargo, afirmarse que por lo general están integrados por un cuerpo colegiado y deliberante, que tiene a su cargo establecer las normas u ordenanzas que afectan a la prestación de los servicios que tiene a su cargo, y un órgano ejecutivo, que se encuentra sometido a la autoridad de un jefe, corrientemente titulado alcalde y también intendente. La rama deliberante suele estar formada por los concejales o ediles de elección popular y presidida, según las legislaciones, por el propio alcalde o por uno de los miembros del cuerpo, elegido por éste. El alcalde en algunos países, es de elección popular, y en otros, de designación por el Poder Ejecutivo.”²⁸

“En la época romana, la ciudad principal y libre que se regía por sus propias leyes; cuyos vecinos podían obtener y gozar de los derechos y privilegios de la misma Roma. En la actualidad, la primera o menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las autoridades y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas. En las grandes urbes no existe descampado; y en ciertas regiones poco hospitalarias no hay verdadero centro edificado.

Ossorio, Manuel, **Ob. Cit.** pág. 632.



El ayuntamiento compuesto por alcalde y concejales, en otros sitios o épocas llamados corregidor o intendente, y regidores o ediles.”²⁹

Analizadas las definiciones anteriores, se concluye que el objetivo en común consiste en la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, lo cual logra a través de la prestación de los servicios, los cuales unas veces son subsidiados y otras veces son autosostenibles, es decir que se cobra por la prestación de dicho servicio.

Nuestro ordenamiento jurídico contempla lo relacionado al municipio, en donde nuestra Constitución Política contiene las funciones y su autonomía, específicamente el Artículo 253 que establece: “Autonomía municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

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

Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

²⁹Cabanellas, Guillermo, **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** pág. 492.



3.3. Naturaleza del municipio

Teniendo en cuenta que la naturaleza es la esencia y propiedad característica de cada ser, nuestro Código Municipal en el Artículo 2, define la naturaleza del municipio como se describe a continuación: “Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”

Por su parte el Código Civil en su Artículo 15, reconoce al municipio como una persona jurídica de derecho público.

Habiendo definido lo que es el municipio, su naturaleza y su reconocimiento como persona jurídica, es procedente entrar a analizar los elementos propios del municipio.

3.4. Elementos del municipio

“Entre la doctrina y la legislación, existen diferencias en cuanto a cuales son los elementos del municipio; los elementos doctrinarios establecen la existencia



jurídica del municipio, siendo éstos la población, el territorio y la autonomía. Si faltare uno de ellos, el municipio se considera jurídicamente inexistente.”³⁰

En la enumeración de los elementos en el Código Municipal, no se contempla como elemento del municipio, la autonomía, estableciéndose en el Artículo 8, los siguientes:

- a. La población.
- b. El territorio.
- c. La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- d. La comunidad organizada.
- e. La capacidad económica.
- f. El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- g. El patrimonio del municipio.

En cuanto a la población, el Código Municipal en el Artículo 11 establece que: “La población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial.”

“La población constituye el elemento más importante del municipio, porque un territorio sin habitantes no puede ser municipio; la población municipal no es simplemente un conjunto cualquiera de seres humanos, se trata de un

³⁰Castillo. **Ob. Cit.** pág. 368



conjunto de seres humanos con el ánimo de permanencia, asentados en un territorio específico y relacionados en razón de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo.”³¹

El territorio es otro elemento fundamental que constituye la circunscripción territorial, en donde se asienta la población del municipio.

“Es un elemento esencial, es el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico municipal y de asentamiento de la población; este espacio territorial debe ser propio y exclusivo, en la que no se puede confundir con otro territorio con otro u otros municipios. Pero este territorio recordemos que es parte del territorio del Estado, por ser el municipio la base de la división territorial del Estado; sin territorio propio no puede existir municipio.”³²

El territorio está regulado en el Artículo 22 del Código Municipal que literalmente dice: “División territorial. Cuando convengan a los intereses del desarrollo y administración municipal, o a solicitud de los vecinos, el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas, observando, en todo caso las normas de urbanismo y desarrollo urbano y rural establecidas en el municipio, así como los principios de desconcentración y descentralización local. La municipalidad remitirá en el mes de julio de cada año, certificación de la división territorial de su municipio al Instituto Nacional de Estadística y al Instituto Geográfico Nacional.”

³¹Calderón. **Ob. Cit.** pág. 177

³²**ibid.** pág. 178



La autoridad es uno de los elementos contenidos en el Código Municipal, a diferencia de la doctrina que no lo contempla como tal; la Constitución Política deja establecido que el poder proviene del pueblo, únicamente lo delega para su ejercicio en las instituciones estatales. El ejercicio del poder municipal es autónomo y se deposita en las autoridades de gobierno municipales que incluyen órganos monocromáticos o unipersonales (alcalde, directores, juez de asuntos municipales) y el sistema mixto (alcalde, concejo).

“La ejercida actividad de la autoridad municipal en representación de los habitantes, tanto por el concejo municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades municipales, se realizan estrictamente dentro de su circunscripción territorial.”³³

“El municipio fundamenta su autoridad en una autoridad legítima que proviene de la elección libre y directa de los vecinos. Tanta importancia se atribuye a la elección de las autoridades municipales que los juristas municipalistas coinciden en la afirmación de que si no hay elección de autoridades, el municipio es jurídicamente inexistente.”³⁴

El gobierno y administración del municipio, se encuentra contenido en el Título III del Código Municipal, estableciéndose en el Artículo 33 lo referente al gobierno del municipio, que literalmente dice: “Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la

³³**ibid.** pág. 178

³⁴Calderón. **Ob. Cit.** pág. 370



integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.”

Otro elemento lo constituye la comunidad organizada, que consiste en la organización que realizan los vecinos, de tipo civil, no lucrativa, que tiene vida jurídica para colaborar con el desarrollo del municipio.

La capacidad económica del municipio se refiere a la disponibilidad financiera con que cuenta la municipalidad, para la prestación de los servicios y cumplimiento de sus fines, en la satisfacción de las necesidades de sus habitantes, a través del aporte constitucional y el pago de arbitrios y tasas municipales para su sostenibilidad.

El Código Municipal en el Artículo 99 regula lo relacionado con la hacienda municipal, estableciéndose lo siguiente: “Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio.”

Entre los principales elementos del patrimonio del municipio se pueden establecer los siguientes:

- a. Los provenientes por disposición constitucional.
- b. El producto de los impuestos.
- c. Los arbitrios y tasas municipales.
- d. Las contribuciones por mejoras.
- e. Los ingresos provenientes de las multas.



- f. Los provenientes de los contratos de concesión.

Con relación al ordenamiento jurídico municipal, éste está integrado en primer lugar por la Constitución Política de la República, seguidamente por el Código Municipal, otras leyes aplicables al municipio, los reglamentos, las ordenanzas y los acuerdos de aplicación general y especial del Concejo Municipal de observancia general en el ámbito del municipio, lo que le confiere la certeza jurídica al municipio.

El último elemento contenido en el Código Municipal es el patrimonio municipal, el cual está constituido por los bienes de la municipalidad y que forman parte de la hacienda municipal.

El principal elemento de un municipio es la población, es decir el conjunto de personas físicas, delimitado de un modo objetivo por la posesión de un vínculo especial de pertenencia y relación con él y se origina por la residencia permanente o circunstancial en el término municipal o circunscripción territorial que lo delimita. Integran también la población municipal las personas que como tal aparecen en el padrón o registro municipal o en el listado de habitantes elaborado para su medición y control.

Desde el punto de vista del territorio que les sirve de asiento, adquieren especial interés las leyes y normas que se refieren a las alteraciones o modificaciones del término municipal, se distinguen así las hipótesis de incorporación de un territorio a otro, la fusión entre dos o más territorios y la



segregación de parte del mismo para formar un municipio independiente. Todos estos fenómenos se producen en función de criterios políticos que tienden a promover una mayor eficiencia en el logro de los respectivos intereses así como una mejora en la satisfacción de demandas y sus necesidades públicas.

Desde el punto de vista de la organización, cobra un especial relieve el órgano de gobierno que lo rige, el denominado Ayuntamiento. A veces, los ayuntamientos de dos o más municipios acuerdan formar una sociedad, consorcio o mancomunidad para conseguir algún servicio específico, como transportes, abastecimiento de agua u otros para conseguir mejoras en la satisfacción de las necesidades públicas.

“En algunas ocasiones, por razón de la mayor complejidad de la administración de un determinado municipio, se crea un régimen especial que muchas veces no es compatible con el sistema uniforme de organización de todos los municipios dentro de un Estado; cuando son más grandes se constituyen en áreas metropolitanas, o por el contrario, a causa de la organización en pequeña escala de un municipio y su escasa población, se crea lo que se llama régimen de consejo abierto, que se caracteriza por la inexistencia de órganos colegiados representativos de los electores, donde todos los vecinos se reúnen en una asamblea vecinal que resuelve sus propios problemas.”³⁵

³⁵Biblioteca de Consulta Microsoft ® Encarta © 2004. © 1993-2003



3.5. Autonomía municipal

3.5.1. Definición de autonomía municipal

La autonomía local es un concepto que genera grandes reticencias por parte del poder central, al concebirla como una amenaza para la integridad y unidad del territorio nacional. Dicha autonomía ha sido una constante reivindicación desde las autoridades locales en los últimos años, lo que ha dado a múltiples concepciones de la misma. Por ello, creemos necesaria una definición de lo que entendemos por autonomía local.

“La autonomía local es el derecho que tienen los municipios a gobernarse libremente y administrarse del modo que se convengan dentro de su propia esfera y para sus fines propios. Dicha autonomía tiene un límite; así la autonomía no debe concebirse como unos grupos de municipios aislados e independientes completamente del Estado y del resto de entidades subnacionales, sino que debe entenderse dentro del marco en el que se constituyen dichos municipios. Es decir, la autonomía se manifiesta en tanto que el municipio es independiente para la configuración de sus mecanismos de organización y gestión, siempre dentro de la estructura estatal en la que se encuentra encuadrado.”³⁶

“Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Pero en

³⁶Navarro Vicente, Marc. **Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local.** pág. 2



éste último sentido, la autonomía supone la unidad de los entes autónomos dentro del Estado único. Se trata simplemente de una descentralización administrativa y política, que no debe confundirse con lo que en un Estado federal representan las provincias o Estados miembros, que son no autónomos, sino independientes, salvo en las facultades a que hayan renunciado para delegarlas en el Estado federal.”³⁷

“Es el derecho que tienen las comunidades legalmente constituidas, para que, dentro de las esferas de sus competencias, elija libremente a su gobierno municipal, en una entidad con personalidad jurídica propia; y se otorgue sus propias normas internas y generales de convivencia social y comunal; resuelva sus asuntos propios sin la intervención de los otros organismos del Estado; además, que cuente con la potestad de generación de sus propios tributos y la libre disposición de sus recursos; estas prerrogativas deben estar definidas y determinadas plenamente en la Constitución.”³⁸

Es en la doctrina donde se genera la contraposición de criterios al definir la autonomía, ya que en nuestra legislación se le da la calidad de autónomo al municipio, por lo que dicha connotación no prejuzga sobre las particularidades necesarias para considerar si un órgano es o no autónomo, persiguiendo con esto, darle seguridad jurídica a las actuaciones de aquel órgano administrativo público, al que la Constitución le otorga dicha calidad.

“La gran tendencia de los Estados modernos es la de lograr la descentralización de la administración pública y en buena medida los municipios

³⁷Ossorio. **Ob. Cit.** pág. 112
³⁸Calderón. **Ob. Cit.** pág. 214



llevan esta tendencia a través de la autonomía. Ya han quedado obsoletas las teorías que propugnan por una administración pública centralizada, la que siempre ha traído como consecuencia dificultades para cualquier Estado; es por ello que se ha visto en la necesidad de descentralizar algunas de sus funciones delegándolas en representantes locales (municipalidades).”³⁹

3.5.2. Características de la autonomía municipal

Las características que se han destacado del contenido del principio constitucional de la autonomía municipal son:

- “La autonomía municipal excluye los controles administrativos de oportunidad de otras administraciones públicas sobre la actividad de los municipios, y únicamente serán admisibles los controles de legalidad realizados por los tribunales y perfectamente determinados en la legislación de régimen local. Esta exclusión radical de controles administrativos sólo la garantiza la autonomía local cuando los municipios actúan ejerciendo competencias propias y no cuando realizan competencias delegadas por el Estado, como las previstas en el Artículo 134 de la Constitución.”⁴⁰

Se puede hacer un resumen doctrinario de las características indispensables, para poder considerar que un órgano administrativo es autónomo, y para el efecto se describen a continuación:

³⁹**Ob. Cit.** pág. 207
⁴⁰**Ob. Cit.** pág. 211



- a. Independencia Financiera -autofinanciamiento-
- b. Independencia Técnica y política
- c. Patrimonio propio
- d. Facultad para emitir sus propias Leyes
- e. Facultad para dictar sus propias normas internas
- f. Facultad para elegir a sus autoridades

3.5.3. Marco Jurídico guatemalteco en materia de autonomía municipal

3.5.3.1. La Autonomía municipal en la Constitución Política de la República

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República establece que los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas.

Entre otras funciones les corresponde:

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

Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

Cuando la Constitución se refiere a que una de las funciones de los municipios consiste en atender los servicios públicos locales, se está refiriendo a una independencia técnica, la cual se puede considerar como una característica



de la autonomía; de igual forma cuando se refiere al cumplimiento de sus fines propios, estamos ante la independencia política, que también puede considerarse como otra característica de la autonomía.

De relevante importancia es este hecho, en el que la Constitución concede autonomía a los municipios, es decir, que les reconoce la capacidad para elegir a sus autoridades y de ordenar, atendiendo el principio de descentralización que recoge en su Artículo 224, “parte importante de lo que son asuntos públicos, pero eso, en manera alguna, significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal. Por consiguiente, las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales, como lo expresa el Artículo 154 constitucional.”⁴¹

3.5.3.2. La autonomía municipal en el Código Municipal

El Artículo 3 del Código Municipal establece lo relacionado a la autonomía de los municipios, el cual literalmente dice: “Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

⁴¹Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 48, expediente No. 183-97. Sentencia 20-05-98. pág. 25.



Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes **coordinará** sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.

Ninguna Ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.

Asimismo el Artículo 7 del Código Municipal establece: “El municipio en el sistema jurídico. El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este Código.”

3.5.3.3. La autonomía municipal en la Ley General de Descentralización

La Ley General de Descentralización reconoce la autonomía de los municipios como un principio orientador del proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo, por lo que el objeto de dicha ley consiste en desarrollar el deber constitucional del Estado, de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo, al municipio.



Como ya quedó plasmado en el presente trabajo, las **municipalidades** son órganos administrativos, destinatarias del poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, tal y como lo preceptúa el Artículo 2 de la Ley General de Descentralización.

Después de observar lo establecido en la ley y comparado con lo que la doctrina nos dice, podemos inferir que legalmente está definida la autonomía para darle certeza y seguridad jurídica a las actuaciones de los municipios; no obstante, podemos decir que técnicamente no existe la autonomía municipal, toda vez que el municipio no llena la totalidad de las características para considerarse como autónomo, pues estos dependen económicamente del gobierno central; es decir, su patrimonio es insuficiente para cumplir con sus objetivos y fines propios del municipio.

CONCLUSIONES



1. Las mancomunidades como entidades locales territoriales, son órganos con personalidad jurídica propia, independiente de los municipios que la conforman, constituidas para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las localidades que las integran, susceptibles de atribuírseles competencias por parte del Organismo Ejecutivo.
2. Las mancomunidades no cuentan con disposiciones legales suficientes, que permitan desarrollar sus funciones para las que son constituidas, debido a la vulnerabilidad de las mismas a cambios políticos y muchas veces carecen de programas de carácter permanente, no cuentan con patrimonio y recursos propios y los aportes individuales de cada municipalidad que las conforman son mínimos.
3. Las mancomunidades son instituciones dependientes tanto de ayudas nacionales como internacionales, su situación financiera se vería seriamente afectada si no existieran compromisos sólidos con dichos agentes externos, que permiten la continuidad en sus funciones, debido a que en la prestación de servicios no se formulan programas que permitan contar con ingresos derivados de la prestación de los mismos.



1. Dentro del ordenamiento jurídico no se establece la forma en que deba constituirse sus asambleas, dando lugar a malas interpretaciones que podrían afectar los intereses de municipios pequeños que las integran, toda vez que en la práctica, el quórum de votación lo integran la totalidad de los miembros de los Concejos Municipales que las conforman, lo que pondría en desventaja a los municipios con menos integrantes de un consejo; es decir, una mancomunidad de dos municipios en la que uno de los dos concejos cuenta con dieciocho integrantes y otro con diez, no tendría el municipio con menor número de votantes, capacidad de decisión, en virtud de que las mismas serían tomadas por el municipio con mayor cantidad de votantes.

RECOMENDACIONES

1. Se hace necesario que la Asociación de Municipalidades de Guatemala, gestione ante un órgano que tenga Iniciativa de Ley (Organismo Ejecutivo) el cual presente un proyecto de ley que contenga una regulación clara y específica relacionada con la conformación, estructura, fiscalización, etc., para que su actuar sea transparente, funcional, práctico y no exista desigualdad de condiciones entre los municipios miembros de la mancomunidad, teniendo como fin, mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en su circunscripción territorial.
2. Fortalecer sus estructuras por medio de compromisos o convenios interinstitucionales que tengan una base legal, creando condiciones de estabilidad, donde pueda existir capacitación a sus órganos administrativos; procurando evitar que las mismas no sean vulnerables a los cambios de autoridades municipales, producto de procesos electorales. Debiendo respetarse los programas de desarrollo de las mancomunidades ya sea a corto, mediano o largo plazo, en virtud de que redundan en beneficio de la comunidad.
3. Que las normas que regulan lo concerniente a las mancomunidades se reformen, con el objeto de evitar ambigüedades que ocasionen desventajas e ilegalidades en perjuicio de los intereses de la población, toda vez que un municipio que utilice en mayor proporción los servicios de la mancomunidad, no sea subsidiado por otro que se sirva en menor escala de los mismos.



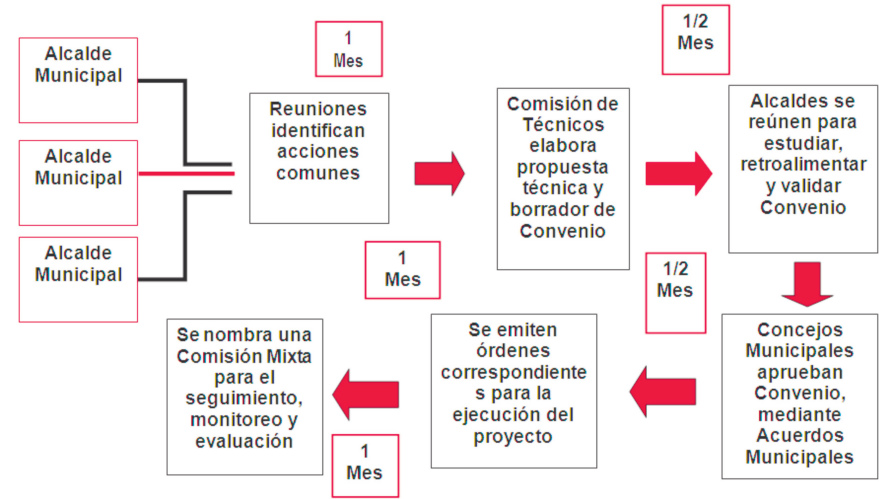


ANEXOS



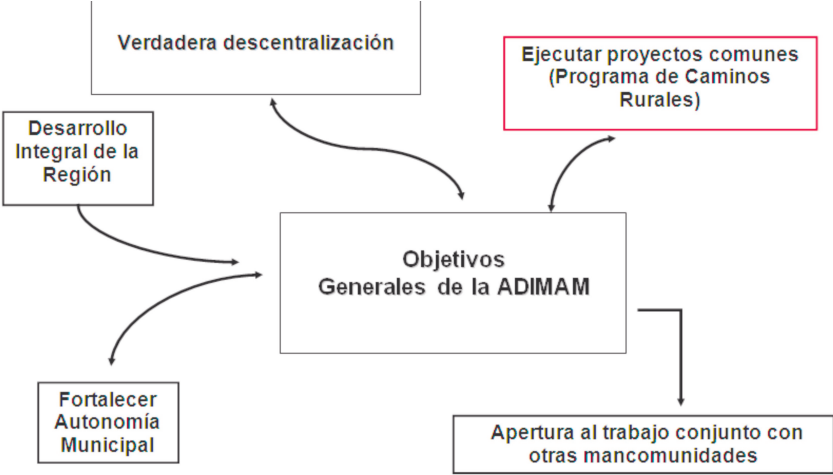
ANEXO A

Proceso formal para llegar a concretar un convenio intermunicipal





Objetivos generales de la Asociación de Desarrollo Integral del Altiplano Márquense (ADIMAM).





BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN NACIONAL DE MUNICIPALIDADES. **Estatutos de la asociación nacional de municipalidades de Guatemala.** Guatemala. (s.e.); (s.f).
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** 26a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1999.
- CALDERON Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte especial.** 2º. T.; 5ª. ed. Guatemala: Ed. Litografía Orión. 2005. págs. 376
- CARDONA Recinos, Rokaël. **Descentralización y autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana.** 1ª. ed. Guatemala: Ed. Fundación DEMUCA. 2000. págs. 96
- Corte de Constitucionalidad. GACETA Número 48, **Expediente número 183-97.** Sentencia del 20-05-98
- ENCARTA. **Biblioteca de consulta Microsoft.** 2004
- ESCORCIA, Jorge Flavio. **Curso de experto en dirección y gestión pública local.** 1ª. ed. Antigua Guatemala, Guatemala: (s.e.); 1999. págs. 26
- El asociacionismo intermunicipal en Honduras. **Estado Situacional.** 2ª. ed., Honduras: Ed. Litocom. 2003. págs. 41
- FOSTER Y ARAUJO. **Informe técnico número 7.** (s.e.) (s.l.i). 2002.
- GARCIA González, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco.** 1º.T; 17ª. ed.; Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas, 2006. págs. 643
- USAID. **Guía para la conformación y sostenibilidad de mancomunidades de municipios en Guatemala.** 1ª. ed. Guatemala: (s.e.); 2006. págs.31
- INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL. **Investigación situacional: mancomunidades y empresas intermunicipales en Guatemala.** 1ª. ed. Guatemala: (s.e.); 2005. págs. 96



- INFOM, ANAM, USAID, GTZ, INAP. **Memoria. I encuentro de mancomunidades de municipios.** Guatemala. (s.e.); 2006. págs. 54
- NAVARRO Vicente, Marc. **Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local.** (s.e.); (s.l.i.); (s.f)
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales.** 6a. ed.; revisada, corregida y aumentada; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1981. págs. 797
- OMEBA, **Enciclopedia jurídica.** Ed. Bibliográfica Omeba; Tomo XIX. Buenos Aires, Argentina. 1979. págs. 960-961
- ROSALES, Mario. **Consultoría sobre asociativismo municipal.** Guatemala. (s.e.); 2002
- SALVAT, **La enciclopedia.** Revisada, corregida y aumentada; 14º. T; Madrid España: Ed. Salvat, 2004. págs. 10622 – 10623.
- SANZ, Miguel Angel. **Reflexión sobre cooperación intermunicipal en Guatemala.** 1ª. ed. Guatemala. GTZ. 2003. págs. 47
- Legislación:**
- Constitución Política de la República.** Asamblea Nacional Constituyente, 1986.
- Ley General de Descentralización.** Congreso de la República, Decreto número 14-2002.
- Código Municipal.** Congreso de la República, Decreto número 12-2002.
- Código Civil.** Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley 106, 1963.
- Reglamento de la Ley General de Descentralización.** Acuerdo Gubernativo Número 312-2002.