

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



**FUNCIÓN DE LA LEGISLACIÓN
EN EL FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO
Y FINANCIERO MUNICIPAL**

FRANCISCO JAVIER FUENTES CARBALLO

GUATEMALA, DICIEMBRE 2007

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

FUNCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN EL FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO 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

FRANCISCO JAVIER FUENTES CARBALLO

Previo a conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los Títulos Profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, diciembre del 2007

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

DECANO: Lic. Bonerge Amílcar 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. Avídán Ortiz Orellana.

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:
Presidente: Lic. Saulo de León Estrada.
Vocal: Lic. Napoleón Gilberto Orozco Monzón.
Secretario: Lic. Helder Ulises Gómez.

Segunda Fase:
Presidente: Lic. Edwin Leonel Bautista.
Vocal: Lic. Elmer Antonio Alvarez Escalante.
Secretario: Lic. Helder Ulises Gómez.

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

BUFETE PROFESIONAL GÓMEZ, GODÍNEZ, SANDOVAL
ABOGADOS Y NOTARIOS
Lic. Helder Ulises Gómez
10ª. Av. 13-58 Of. 303 Edif. Duarte, zona 1 Guatemala
Tels. 22517587, 54172648



Guatemala, 9 de agosto del 2007.

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

Licenciado Castillo:

Cumpliendo con la resolución dictada de esa Unidad de Asesoría de Tesis, procedí a asesorar el trabajo de tesis de el Bachiller **FRANCISCO JAVIER FUENTES CARBALLO**, intitulado **"FUNCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN EL FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO MUNICIPAL"**, por lo que me permito OPINAR:

En la investigación realizada por el Bachiller Fuentes Carballo, al consultar la bibliografía adecuada y citas correspondientes y después de haber atendido las sugerencias que durante la misma le fueron hechas, demostró su capacidad por lo que llegó a conclusiones y recomendaciones congruentes con su trabajo, debido a ello reúne los requisitos requeridos y cumple especialmente con el artículo 32 del normativo para el Examen General Público, por lo que puede servir de base para el examen público de tesis, previo a optar a los títulos profesionales de Abogado y Notario y al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestras de mi consideración y estima.

Licenciado **HELDER ULISES GÓMEZ**
colegiado 5235
Licenciado
HELDER ULISES GÓMEZ
Abogado y Notario



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) HÉCTOR MANFREDO MALDONADO MÉNDEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante FRANCISCO JAVIER FUENTES CARBALLO, Intitulado: "FUNCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN EL FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO 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



Bufete Jurídico Asociado
LIC. HÉCTOR MANFREDO MALDONADO MÉNDEZ
Vía 6 3-42 zona 4 de Guatemala
Tels. 24292200-55171391



Guatemala, 8 de octubre del 2007.

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



Licenciado Castillo:

Cumpliendo con la resolución dictada de esa Unidad de Asesoría de Tesis, procedí a revisar el trabajo de tesis de el Bachiller **FRANCISCO JAVIER FUENTES CARBALLO**, intitulado **“FUNCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN EL FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO MUNICIPAL”**, por lo que me permito OPINAR:

El Bachiller Fuentes Carballo, utilizó las técnicas, metodología, formas de redacción, cuadros estadísticos, bibliografía adecuada, emitió conclusiones y recomendaciones acordes con su trabajo, llegando a ser una contribución científica para ordenamiento jurídico de Guatemala; siendo que el trabajo reúne los requisitos requeridos y cumple especialmente con el artículo 32 del normativo para el Examen General Público, por lo que puede servir de base para el examen público de tesis, previo a optar a los títulos profesionales de Abogado y Notario y al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestras de mi consideración y estima.


Licenciado **HÉCTOR MANFREDO MALDONADO MÉNDEZ**
colegiado 5251

Licenciado
HECTOR MANFREDO MALDONADO MENDEZ
Abogado y Notario

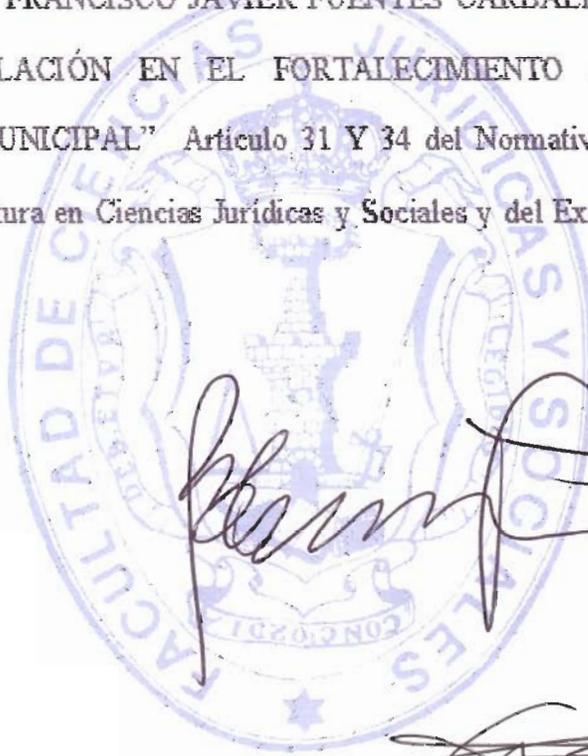


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veinticinco 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 FRANCISCO JAVIER FUENTES CARBALLO, Titulado "FUNCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN EL FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO 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/sllh



DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme la vida, ser mi fortaleza, y quien me acompaña en todo momento, bendiciéndome con permitirme culminar mi carrera como Abogado y Notario.
- A MI PADRE:** Javier Fuentes González, por ser la inspiración de mi vida y mi ejemplo a seguir; por su apoyo incondicional, su invaluable amor y sus valiosos e innumerables consejos.
- A MI MADRE:** Otilia del Carmen Carballo, por todo el apoyo incondicional recibidos en muchos momentos de mi vida.
- A MIS HIJOS:** Brenda Michelle, Francisco Javier, Marvin Humberto, Luis Enrique, Francisco José, Fátima María y Andrick Javier, quienes son toda mi vida, esperando que la culminación de mi carrera profesional les sirva como motivación y ejemplo a seguir.
- A MI QUERIDA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS:** Alma Mater, centro de conocimientos, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que me abrigó y me dió el nivel académico que pondré al servicio de la sociedad guatemalteca.
- A MI ASESOR DE TESIS:** Lic. Helder Ulises Gómez, por todo el apoyo, dedicación y orientación brindados en diferentes áreas, especialmente durante el desarrollo y realización del presente trabajo.
- A MI REVISOR DE TESIS:** Lic. Héctor Manfredo Maldonado Méndez, por el apoyo y revisión de la misma.
- A MI AMIGO:** Lic. Jorge Antonio Valladares Arévalo, con mucho cariño y respeto.
- A:** Humberto Donato Alvarado Molina, agradecimiento especial por los sabios consejos y apoyo durante mi carrera como estudiante universitario, sabiendo que desde el cielo se encuentra feliz por el triunfo alcanzado.
- A:** La Familia Monroy Vaides por todo el cariño y apoyo recibido en estos últimos años.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i

CAPÍTULO I

1. Las Municipalidades Como Expresión del Poder Local	1
1.1. El Poder Político	2
1.2. El Poder Económico	3
1.3. El Poder Religioso	3
1.4. Niveles de Poder	3

CAPÍTULO II

2. Historia y Desarrollo del Municipio	5
2.1. Época Colonial	5
2.2. Periodo independiente	6
2.3. El Municipio Contemporáneo	10
2.4. El Municipio en un Régimen Descentralizado	11
2.5. Mancomunidad de Municipalidades	13

CAPÍTULO III

3. Recursos Humanos y Servicios Municipales	17
3.1. Situación Académica	17
3.2. Demanda de Educación Formal Para los Recursos Humanos Municipales de la Región Central	20
3.3. Primaria	20
3.4. Básicos	20
3.5. Diversificado	21
3.6. Universitario	21

	Pág.
3.7. Diplomados	21

CAPÍTULO IV

4. Estructura Política y Administrativa Municipal	23
4.1. La Corporación o Concejo Municipal	23
4.2. La Alcaldía	23
4.3. Comisiones de Trabajo	23
4.4. Alcaldías Auxiliares	24
4.5. Situación Administrativa	24
4.6. Competencias Municipales y Capacidad de Prestación de Servicios	26
4.7. Dependencias, Empresas, Departamentos y Unidades Municipales	29

CAPÍTULO V

5. Fortalecimiento Financiero Municipal	31
5.1. Situación Financiera e Ingresos	31
5.2. Análisis de la Recaudación del IUSI por la Municipalidad de Guatemala	41
5.3. Atención Eficiente al Contribuyente del IUSI	42
5.4. Cobro de la Cartera Morosa	42
5.5. Deficiencias en la Información Recibida	43
5.6. Debilidades del Marco Jurídico Existente	43
5.7. Falta de Colaboración de Instituciones Estatales	44
5.8. Obstáculo Para las Municipalidades en la Aplicación del IUSI	44
5.9. La Emisión del Nuevo Código Tributario Municipal	45
5.10. Necesaria Coordinación entre Catastros Municipales, Registro de la Propiedad y Programas de Titulación de Inmuebles	45
5.11. El Plan de Prestaciones, Desfavorable Forma de Egresos Municipales	46
5.12. Implicaciones Penales para Alcaldes y Tesoreros	47

	Pág.
5.13. Deficiencia en el Cobro de Tasas	48
5.14. Empresas no Pagan en el Interior	49
5.15. Presupuesto Participativo: Socialización del Presupuesto	50

CAPÍTULO VI

4. 6. Fortalecimiento Administrativo Municipal	51
6.1. Planificación Estratégica Para la Administración Municipal	51
6.2. Concepto de Estrategia	51
6.3. Diferentes Enfoques Y Definiciones	53
6.4. Estrategia, Decisiones y Futuro	54
6.5. El Concepto Actual De La Estrategia	54
6.6. Estrategia Implícita Versus Estrategia Explícita	56
6.7. Niveles de la Estrategia	57
6.8. La Estrategia y El Pensamiento Estratégico	57
6.9. Técnicas De Planificación Estratégica Prospectiva	57
6.10. Estrategia de Escenario	58
6.11. El Planeamiento Estratégico	59
6.12. La Clave del Planeamiento Estratégico	60
6.13. Estrategia Planeamiento	60
6.14. Evaluación de La Estrategia	61

CAPÍTULO VII

7. Ámbito Jurídico y Político de la Administración Pública	63
7.1. Presidencia De La República	63
7.2. Vicepresidencia de la República	64
7.3. Ministros de Estado	64
7.3.1. Viceministros de Estado	66
7.4. Gabinete Presidencial	66

	Pág.
7.5. Consejo de Ministros	67
7.6. Secretarías de la Presidencia y Vicepresidencia	67
7.6.1. Secretaría General de Planificación Económica -SEGEPLAN-.....	67
7.6.2. Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia	68
7.6.3. Secretaría General de la Comisión Para la Paz	68
7.6.4. Secretaría General de La Presidencia De La República	68
7.6.5. Secretaría Privada De La Presidencia De La República	69
7.6.6. Oficina Nacional del Servicio Civil	69
7.7. Direcciones Generales	69
7.8. Órganos Subordinados Al Ministerio De Gobernación	70
7.9. Órganos Más Importantes del Ministerio De Finanzas Públicas	71
7.10. Órganos Mas Importantes del Ministerio de Economía	71
7.11. Órganos y Entidades de Consulta y Control Jurídico y Político	71
7.12. Descentralización de La Administración Pública	75
7.12.1. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	76
7.12.2. Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural	77
7.12.3. Consejo Municipal de Desarrollo Urbano Y Rural	77
7.13. Gobernaciones Departamentales	78
7.14. Administración Municipal	79
7.15. Control Judicial Privativo y Constitucional de Los Actos de la administración Pública Guatemalteca	81
7.15.1. Contencioso Administrativo	81
7.15.2. Control Constitucional de la Administración Pública	83
7.16. Procedimiento Contencioso Administrativo	84
7.16.1. Características del Proceso Administrativo	85
7.16.2. Etapas o Fases del Procedimiento Administrativo	86
7.17. Principios del Proceso Contencioso Administrativo	88
CONCLUSIONES	91
RECOMENDACIONES	93
BIBLIOGRAFÍA	95

INTRODUCCIÓN

En Guatemala se desarrolla un fuerte impulso hacia el desarrollo y fortalecimiento del *Poder Local* representado en las municipalidades del país que deben asumir determinadas competencias contempladas en nuestra legislación, pero para ello es imprescindible que estas instituciones cuenten con el personal idóneo y debidamente capacitado que se apropie de las nuevas atribuciones ante las cuales debe responder con suficientes conocimientos tanto teóricos como práctico y de esa manera contribuyan al fortalecimiento municipal

Al hablar de atribuciones es factible también hablar de responsabilidades, estas pueden ser de naturaleza laboral dentro de los procesos que se desarrollan en el trabajo referido a las tareas que a cada quien se le encomiende, o puede referirse a responsabilidades legales de carácter administrativo, penal, civil y otras

Dentro de este escenario se encuentra la función que tiene nuestra legislación en lo que se refiere al fortalecimiento administrativo y financiero de las municipalidades, tanto por la capacidad del empleado municipal en el cumplimiento de sus funciones como del control que la misma legislación otorga a la ciudadanía o vecino a través de los procesos administrativos cuando una decisión del empleado o funcionario público afecta sus intereses

Es innegable que la función municipal se ve fortalecida tanto por el nivel de conocimientos del empleado o funcionario como la labor coherente de fiscalización del propio vecino, lo que deriva en desarrollo comunitario, por lo que en la presente investigación se desarrollan conceptos y resultados que se manifiestan de la siguiente manera: en el capítulo I se explica como la municipalidad representa a los vecinos considerados poseedores del poder local, en el capítulo II encontrará la historia y desarrollo de nuestros municipios, posteriormente en capítulo III se refiere a los recursos humanos y servicios municipales donde se encuentra un estudio sobre el nivel académico y la demanda de educación por parte de los empleados municipales,

seguidamente en capítulo IV se desarrolla la estructura política y administrativa municipal, luego en el capítulo V y VI se expresa información vinculada al fortalecimiento financiero y administrativo municipal para luego terminar en el capítulo VII exponiendo a nivel general el ámbito jurídico y político de la administración de la administración pública en Guatemala, lo cual es necesario debido a la integración de la ley y la analogía de funciones y responsabilidades que recaen sobre el funcionario o servidor público, cuyas competencias tienen la tendencia de ser descentralizadas hacia las municipalidades.

CAPÍTULO I

1. La municipalidad como expresión del poder local

La apertura democrática en Guatemala, ha permitido el desarrollo de diferentes expresiones de poder, ejemplificando podríamos mencionar: libertad de expresión del pensamiento, derecho a manifestación, surgimiento de diferentes formas de organización y participación ciudadana en agrupaciones económicas, políticas, religiosas, sociales y otras. Entendiéndose como Poder Local al conjunto de esas expresiones en el ámbito municipal y comunitario, en lo tocante a esto Morna Macleod manifiesta: “Por Poder Local entendemos las fuerzas, acciones y expresiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la micro región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local”¹. Es evidente que las reformas al código municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo y la nueva Ley General de Descentralización están fuertemente influenciadas por esta teoría, puesto que, esta última establece el traslado gradual y progresivo de competencias en materia de educación, salud, seguridad, ambiente, agricultura, comunicaciones y otras con dotación de recursos técnicos y financieros hacia las municipalidades, dependencias estatales locales e incluso a las comunidades organizadas, facultando a las últimas a realizar una auditoría social de los proyectos que se ejecutan en su municipio², pero antes debe fortalecerse a estas fuerzas sociales de los municipios y las municipalidades para un correcto traslado y administración de estas competencias.

Para entender mejor las diferentes esferas del poder, en este caso el Poder Local, se vuelve imprescindible estudiarlo separadamente, por ello Víctor Gálvez Borrel al citar a Demarchi, F. Y Aldo Allena dice: “En ciencias sociales se debe estudiar separadamente el poder económico, el político, el personal, etc., pero solo teniendo en

¹ Macleod, Morna, Poder Local, Reflexiones sobre Guatemala, Pág. 39.

² Artículos 1, 6, 7, y 19 del Dto. 14-2002, Ley General de Descentralización

cuenta su naturaleza unitaria es posible estudiar sus relaciones reciprocas y la dinámica social en su conjunto”³. En tal sentido se describen en forma breve los siguientes:

1.1. Poder Político

Es el que ejercen las agrupaciones con fines políticos, y otros grupos que no siendo políticos, actúan como grupos de presión para inclinar en determinada dirección las decisiones que deba adoptar quien ejerce como autoridad; aunque la concentración esencial se produce por intermedio del Estado como ente responsable de la regulación de las diversas esferas y campos de acción de la sociedad, cuya organización visible es el gobierno central y a nivel local correspondería al municipal, en ese sentido Víctor Gálvez Borrell indica: “El poder político usualmente se identifica con el poder formal y se manifiesta a través de las políticas publicas, detrás de la formación de tales políticas existen intrincados procesos mediante los cuales se expresan intereses sectoriales, de grupos, etc. En el caso del poder local, el municipal correspondería a la expresión de dicho nivel político. Se considera normalmente que las bases del poder político son la fuerza material -o la amenaza del uso de la fuerza- y la legitimidad”⁴, la legislación guatemalteca reconoce como organizaciones políticas las siguientes: los partidos políticos, comités cívicos para constitución de partidos, los comités cívicos electorales y las asociaciones con fines políticos⁵, en el nivel municipal es importante apuntar que la Asamblea Comunitaria es quien debe determinar la duración de los cargos de Alcaldías indígenas, comunitarias y auxiliares para que sean el vinculo con la municipalidad y representen a la comunidad, los alcaldes auxiliares deben ser nombrados por el alcalde en base a la designación o elección que hagan las comunidades⁶.

³ Galvez, Víctor, Hoffman, Carlos y Mack, Luis, Poder Local y Participación Democrática Pág. 31.

⁴ Idem, Pág. 32.

⁵ Decreto 1-85 del Congreso de la República, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Literales a, b y c del Artículo 16,

⁶ Decreto 12-2002, del Congreso de la República, Código Municipal, Artículos 55 al 59.

1.2. Poder Económico

Por todos es sabido que el poder económico lo ostenta la oligarquía poseedora de los medios de producción y quienes deciden la manera de distribuir la riqueza que la población produce, suministrándole a la clase trabajadora una cantidad insignificante que le impide acceder a este poder. Los fabulosos excedentes que le quedan a quienes detentan este poder, son utilizados para comprar o atacar la voluntad de los políticos, de manera que estos decidan legislar, aplicar o ejecutar la ley, a conveniencia del poder económico, relacionado con esto Víctor Gálvez Borrell describe el poder económico de la siguiente manera: “Es el derivado de la coacción o el control que se ejerce como consecuencia de la posesión de los factores de producción”⁷.

1.3. Poder Religioso

Este poder lo ejercen quienes poseen mística, convencimiento y autoridad religiosa, pero siempre con aceptación y reconocimiento de un segmento de los actores locales, al respecto Víctor Galvez Borrell al citar a Emilio Durkheim anota: “Este poder correspondería al derivado de la posesión de recursos sacros”⁸, he de agregar que este poder no solo se limita al respeto que existe por la autoridad religiosa si no también abarca sanciones de carácter religioso y en algunas comunidades indígenas con formas rituales.

1.4. Niveles de Poder

Esto se refiere principalmente al ámbito de influencia que tienen determinadas personas o grupos de acuerdo a su campo de acción, en relación con esto Víctor Gálvez Borrell expresa: “Se refiere a ciertos círculos o espacios más o menos identificables o delimitados en los que puede rastrearse los efectos de determinadas

⁷ Galvez, Op. Cit. Pág. 32.

⁸ Idem, Pág. 32.

relaciones de poder”,⁹ para ampliar lo anterior se considera que existen los siguientes niveles:

- El poder en los grupos pequeños (familia, amigos, grupos, etc.) también conocidos como los micro poderes.
- El poder en las comunidades locales (aldeas, municipios, ciudades, etc.)
- El poder en las organizaciones y en los sistemas formales.
- El poder en relación al sistema internacional (injerencia en soberanía de otro país.)

⁹ Idem, Pág.32.

CAPÍTULO II

2. Historia y desarrollo del municipio

2.1. Época Colonial

Guatemala comparte con América latina los orígenes de sus municipios ya que estos fueron fundados por los conquistadores españoles siguiendo el modelo de los ayuntamientos castellanos.

El 25 de julio de 1524, Pedro de Alvarado, conquistador del Reyno de Coathemalan, fundó la Ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala, sobre las ruinas de lo que fuera Ixinché, capital del Reyno cakchiquel. El primer paso lo constituyó nombrar el personal del ayuntamiento de la siguiente manera: un alcalde, un regidor, un oficial de hacienda, un fiscal, un escribano real, un escribano público y un pregonero, según anota Carlos Arturo Soto Ramírez “La ciudad que estaba llamada a ser capital, no se pudo edificar, por lo que en 1527 se trasladó al valle de Almolonga”¹⁰.

Como en todos los municipios latinoamericanos el municipio se utilizó como instrumento colonial de dominación, para servir de enlace formal entre los reinos indígenas conquistados y la corona española y para aplicar las disposiciones de carácter político, militar, territorial y fiscal de esta. Pedro Pérez Valenzuela anota: “Por la venta en subasta de los puestos públicos, los oficios concejiles fueron pasando a manos de familias acaudaladas, surgiendo así un gobierno municipal oligárquico”¹¹. Aunque fue en este periodo que los intereses locales empezaron a fortalecerse frente a los intereses de la corona, fue entonces que las autoridades municipales se convirtieron en interpretes de los anhelos de las ciudades y villas habitadas por los criollos y mestizos.

¹⁰ Soto Ramírez, Carlos Arturo, El Municipio Como Gobierno Local en Guatemala, Pág. 11.

¹¹ Pérez Valenzuela, Pedro, El Ayuntamiento, Nueva Guatemala de la Asunción, Pág. 51.

En 1812, a través de la Constitución de Bayona (artículos 309 al 323) decretaba que en aquellos poblados del interior con mas de mil almas, se decretaba la necesidad de un ayuntamiento, presidido por un Jefe Político o Alcalde Primero, por vecinos electos, sin derecho a reelección, que ocuparían los cargos de regidores, alcaldes y procuradores síndicos, estos últimos debían ser renovados cada año, siendo los diputados provinciales responsables de supervisar su funcionamiento, también se establecieron atribuciones y el sistema para cobro de arbitrios.

Dentro de este escenario, a finales del periodo colonial, el sector publico se definía claramente por dos facciones: a) la burocracia central, integrada por funcionarios peninsulares que representaban a la corona y solo les interesaba su carrera administrativa y enriquecimiento personal y b) los ayuntamientos, que favorecían el desarrollo local y defendían los intereses de criollos y mestizos, siendo este hecho para que en el seno de los ayuntamientos se gestara el movimiento emancipador del poder colonial¹².

2.2. Periodo Independiente

Después de la independendencia, las provincias de Centroamérica se anexaron a México, posteriormente se declararon independientes e intentaron, infructuosamente, constituir un solo país federado. Separándose Guatemala en 1839, y el 21 de marzo 1847 a través de un decreto emitido por Rafael Carrera, se fundó la República de Guatemala, bajo el régimen de gobierno unitario.

La información enunciada es importante para conocer la fecha de fundación de nuestro país pero, en cuanto al régimen municipal estoy obligado destacar que con anterioridad ya se le daba trascendencia, para esto debo subrayar que con fecha 28 de septiembre de 1836, la Asamblea Legislativa emitió un Decreto que contiendo 3 capítulos y 73 artículos, organizó y reglamentó a las municipalidades del Estado, en

¹² Soto Ramírez, Carlos Arturo, Op. Cit. Pág. 13.

donde se establecía que los pueblos con mas de 200 habitantes debía organizarse una municipalidad integrada por personas calificadas y electas por la población.

El 16 de diciembre de 1839, bajo el gobierno de Mariano Rivera Paz, se emitió el decreto 73 de la Presidencia (Ley Constitutiva del Poder Judicial) por la que se les asignó a los Alcaldes las funciones de Jueces de Paz, desde esa fecha pesa sobre las autoridades municipales tales funciones, las cuales fueron reguladas en la Constitución de 1985 en el sentido que prohíbe a los funcionarios municipales desempeñar estas funciones, ordenando al Organismo Judicial que antes del 15 de Enero de 1988 debía designar jueces de paz donde haya necesidad.

El Acta Constitutiva del 19 de octubre de 1851, da pleno reconocimiento a las municipalidades como entidades de derecho público, con facultades para emitir y reformar ordenanzas y decretar arbitrios de acuerdo a procedimientos establecidos en la misma Ley, extendiendo su administración al sector rural y la administración económica y política de los pueblos bajo el principio de elección y renovación de los cargos.

En el tiempo de la reforma liberal en 1871 bajo el gobierno de Justo Rufino Barrios, las municipalidades tenían a su cargo apoyar a los finqueros en el enganche y matricula de cuadrillas de jornaleros trabajadores y de cordel, por el sistema de mandamiento. Durante este gobierno se emitió el Decreto Gubernativo 242 del 30 de septiembre del 1879, el cual de 12 capítulos y 120 artículos conformó la que, en opinión de Humberto Martínez Morales “Fue la primera y verdadera ley municipal completa ya que establece que los municipios deben regirse por una sola Ley”¹³, esto fue esencial para lograr los fines del Estado ya que resalta y mantenía el principio de elección popular directa, concediendo facultades para establecer los arbitrios necesarios para su institución y entre otras cosas determinaba el numero de miembros del consejo y sus categorías. La Ley Constitutiva de la República decretada por Asamblea Nacional

¹³ Martínez Morales, Humberto, El Municipio en la Doctrina y la Legislación, Tesis de Grado de Abogado y Notario, USAC, Guatemala, nov. 1963, Pág. 30.

Constituyente el 11 de diciembre de 1879 ratifica esos principios. Durante los siguientes 55 años el régimen municipal no sufrió mayores cambios hasta el 24 de abril de 1934 durante la dictadura de Jorge Ubico, cuando se emitió La Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos que restringió la autonomía municipal al nombrar Jefes Políticos que serían el medio de comunicación entre las municipalidades y el gobierno central, supervisaban el cumplimiento de deberes de los municipios, proponían el aumento o disminución de concejales, resolvían sobre las elecciones municipales, aprobaban reglamentos, consultas presupuestarias, arbitrios y otros. Además podían presidir las sesiones ediles y tenían una cuota de poder tan alta que las autoridades municipales parecían sus dependientes. Un año después en 1935 se emitió el decreto 1702 nueva Ley Municipal de la República que contenía 87 artículos en 13 capítulos y esencialmente suprimía el derecho popular de elegir a sus gobernantes negándole a la Junta Municipal el poder de gobernar su municipio y asignándole la calidad de órgano consultivo, al referirse a esta época Carlos Arturo Soto Ramírez dice: “El municipio volvió a ser un instrumento de dominación como en 1524, y como gobierno local se convertía en una figura decorativa”¹⁴.

Durante los años dorados de la trunca revolución de octubre, Se decretó una nueva Constitución de la República, y en derivación de ella, el 24 de abril de 1946 el Congreso de la República emitió el decreto numero 226, Ley de Municipalidades que contenía 115 artículos en 8 títulos y 19 capítulos con 5 disposiciones transitorias. Esta Ley restituye la autonomía municipal y establece 55 funciones de la administración municipal, reconoce la personería jurídica del municipio y el alcalde es reconocido como jefe del gobierno de la administración municipal.

El 4 de febrero de 1957 fue emitido el decreto 1132, Ley del Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, entidad estatal, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada para fortalecer a las municipalidades mediante la prestación de asistencia técnica y financiera, para que estas pudiesen promover el progreso y desarrollo de sus pueblos y fortalecer su economía.

¹⁴ Soto Ramírez, Carlos Arturo, Op. Cit. Pág. 18.

Es ampliamente conocido que la revolución de octubre fue truncada por un movimiento patrocinado por la supercúpula económica guatemalteca y el imperialismo estadounidense, hecho que culmina el 2 de julio de 1954 con el derrocamiento del presidente Jacobo Arbenz, dando fin al proyecto que conducía al país en el camino de ser independiente con una sociedad justa y un pueblo libre¹⁵, la causa real de este movimiento fue la defensa de los intereses de la oligarquía, basados en la doctrina de seguridad nacional promovida por Estados Unidos en el marco de la guerra fría EEUU-URSS. Carlos Arturo Soto anota lo siguiente: “Este movimiento autollamado liberacionista y anticomunista inmediatamente abatió personas, leyes, libros, instituciones y organizaciones vinculadas con el ensayo político truncado, conservando aquellas políticamente inocuas”¹⁶. El recién iniciado régimen represivo, promulgó el decreto 226 que mandaba al Alcalde en su toma de posesión, prometer ser fiel a la nueva constitución que ha “reintegrado” la autonomía municipal y la revolución de octubre, siendo esto una burla para la revolución, pero es la actitud propia de politiqueros que se dejan manipular por la clase explotadora y que en la actualidad valiéndose del analfabetismo de nuestra población, celebran cada 20 de octubre una revolución que fué truncada y ya no existe.

En congruencia con el artículo 16 transitorio de nuestra Constitución Política, y por datos históricos, se deduce que durante el gobierno del General José Efraín Ríos Montt, fue redactada una nueva Constitución Política de la República de Guatemala que actualmente nos rige, la cual restauró la autonomía y poderes municipales, entró en vigencia el 31 de mayo de 1985 y el 3 de noviembre de ese año se celebraron elecciones generales en donde fueron electas nuevas corporaciones municipales quienes tomaron posesión de sus cargos el 15 de Enero de 1985. Esta misma constitución asigna a las municipalidades un 8% del presupuesto general de ingresos del Estado, reconoce a los bienes municipales las mismas garantías que gozan los

¹⁵ Galich, Manuel, Diez Años de Primavera (1944-1954) en el País de la Eterna Tiranía, Revista Alero 5, USAC, Pág. 3.

¹⁶ Soto Ramírez, Carlos Arturo, Op. Cit. Pág. 19.

bienes del Estado y entre otras cosas concede a los Alcaldes la calidad de gobernantes al concederles el derecho de antejuicio.

2.3. El Municipio Contemporáneo

A lo largo de los distintos escenarios donde se a desarrollado el quehacer municipal, la supercúpula económica guatemalteca a utilizado al ejército nacional y gobernantes que le sirven de títeres, como instrumentos para centralizar el poder político y económico, repartiendo únicamente migajas a los municipios y su población, utilizando la represión contra el desarrollo de las distintas expresiones del Poder Local, pero, las Leyes municipalistas aprobadas durante el gobierno del Licenciado Alfonso Portillo quien fue postulado por el Frente Republicano Guatemalteco, fortalecen el poder local permitiendo que en cada aldea, caserío, barrio, cantón o colonia se puedan crear Concejos Comunitarios de Desarrollo -COCODES-, e incluyendo en la Ley General de Descentralización, facultades para que la población pueda solicitar **Auditoria Social** de los proyectos que se desarrollan en sus comunidades para lo cual la Contraloría General de Cuentas deberá rendir informe a la población de los resultados, para hacer una aproximación a la dinámica que tomará el municipio actual, será necesario enumerar las siguientes Leyes que fortalecen el poder municipal:

- Ley General de Descentralización
- Ley de Servicio Municipal
- Ley de Concejos de Desarrollo
- Código Municipal
- Código Tributario Municipal (en discusión)

Este conjunto de leyes tratan de devolver el poder a la gente, que a través de la historia ha estado y estará representada por las municipalidades que son instituciones postradas y sojuzgadas por el status jurídico y político impuesto por el sector económicamente poderoso.

Aunque en el horizonte se puede visualizar que al operativizar las nuevas leyes citadas se devuelve el poder a la población restaurándole sus derechos inherentes como grupos y personas que fueron anterior al estado, y que pueden y deben exigir que sus propios impuestos sean utilizados para el desarrollo de sus municipios a través de la dotación de recursos para las municipalidades que de acuerdo al artículo 4, inciso a), del Reglamento de la Ley General de Descentralización es la administración mas cercana a los ciudadanos y es la responsable de prestar los servicios públicos de una manera eficaz y eficiente, para esto será necesario considerar el conflicto armado interno que empujó a la población a asumir una actitud pasiva y sumisa ante los personajes que ostentan el poder político, económico y militar que resquebrajó o no permitió el desarrollo de la sociedad, y a partir de esta realidad construir o reconstruir el entretejido social de forma integral e incluyente, relacionado con esto Boisier manifiesta: “Construir socialmente significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una sociedad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo”¹⁷.

Es sabido que la capacitación del recurso humano municipal debe acompañarse de fortalecimiento a los actores locales para que actúen como contrapeso en las decisiones que deban tomarse dentro del escenario municipal, si a todo ello le agregamos la dotación de recursos económicos es seguro que contaremos con municipalidades mas eficientes, y en el caso de esta investigación, autoridades municipales y actores locales mas comprometidos en el desarrollo local.

2.4. El Municipio en un régimen descentralizado

La municipalidad es la institución local reconocida por el Estado que conoce mejor que éste los problemas dentro de su circunscripción territorial, además tiene una

¹⁷ Boisier, Sergio, Palimpsesto de las Regiones como Espacios Socialmente Construidos, Pág. 15.

estrecha y directa relación con la población de su municipio, amparado en lo anterior, coincido con muchos autores que afirman que la municipalidad es la entidad indicada para prestar los servicios públicos de manera mas eficaz y eficiente por la cercanía que tiene con los vecinos, en congruencia con esto el segundo párrafo del artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la administración será descentralizada para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país¹⁸, para enfocar de mejor manera la relación entre descentralización y municipio, es necesario definir descentralización como la creación de espacios locales para la toma de decisiones lo que debe ir acompañado del fortalecimiento de la municipalidad y la sociedad civil para aprovechar esos espacios con recursos públicos o privados, la Ley General de Descentralización lo describe como un 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 publicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la mas amplia participación de los ciudadanos y continua estableciendo que debe existir control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado¹⁹, Los Acuerdos de Paz firmados durante el gobierno de Álvaro Arzú, al referirse al tema señalan la necesidad de crear un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con la transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de recursos...los órganos gubernamentales podrán basar sus acciones en las propuesta que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad²⁰, es innegable que la capital es y ha sido el feudo de la clase política y principalmente de la clase económica que de diversas maneras ha obstaculizado el desarrollo de los municipios y su población. estoy convencido que la descentralización es una oportunidad que se debe aprovechar a la brevedad para

¹⁸ Constitución Política de la República de Guatemala, segundo párrafo del art. 224.

¹⁹ Ley General de Descentralización, art. 2.

²⁰ Acuerdos de Paz, acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, título I, Democratización y desarrollo participativo, numeral 8.

impulsar el desarrollo de los municipios y con ello erradicar o disminuir los problemas de seguridad ciudadana, educación, salud, empleo, seguridad alimentaria, medio ambiente y otros, si existiese todo esto en los 332 municipios de nuestro país evitaríamos las migraciones internas que preferentemente se desplazan a la capital en busca de oportunidades y solo encuentran un abanico de problemas como desempleo, una economía de sobrevivencia, hacinamiento humano, delincuencia, contaminación, un lugar para vivir en orillas de los barrancos y otros. En cambio con la descentralización habría desarrollo en los municipios, y las oportunidades que esto genera, sería aprovechada por los pobladores, quienes ya no tendrían necesidad de desplazarse masivamente a la capital, y con ello se descongestionarían las ciudades y tendríamos desarrollo en los cuatro puntos cardinales de nuestra nación.

2.5. Mancomunidad de Municipalidades

La mancomunidad de municipalidades es una forma de cooperación intermunicipal, por medio de la cual dos o más municipalidades se unen para solucionar de manera solidaria los problemas que son comunes a sus municipios. Estas entidades supramunicipales se crean después de la concertación y el consenso, nacen a partir de las necesidades de los alcaldes de resolver problemas que trascienden los límites de su territorio y de las recomendaciones de la comunidad internacional que prefiere financiar proyectos municipales mancomunados y dejar de apoyar la solución de problemas municipales de forma individual cuando existe la posibilidad de solucionarlos de manera conjunta, al respecto Miguel Ángel Sanz señala: “La cooperación intermunicipal se presenta bajo diferentes formas en otros países y son: los consorcios, redes de municipios, distritos metropolitanos, convenios intermunicipales, empresas municipales de servicio, fusión de municipios, agrupaciones de municipios, distrito administrativo, comarca y mancomunidad de municipios”²¹, en el caso de Guatemala están reguladas del artículo 49 al 51 del Código Municipal que establece que una mancomunidad se constituye mediante acuerdo celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de acuerdo a la Ley, para la formulación común de políticas públicas municipales,

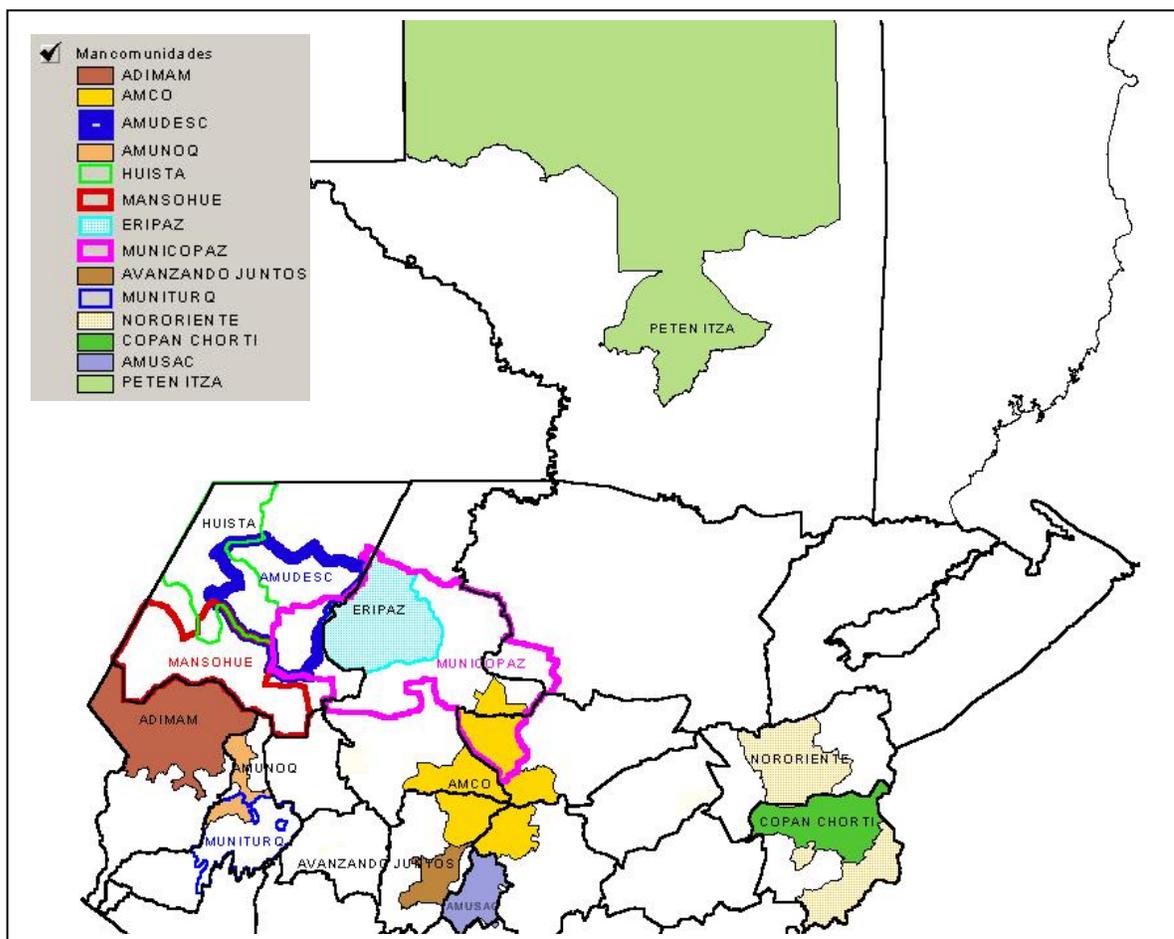
²¹ Sanz, Miguel Ángel, Documento de Reflexión sobre Cooperación Intermunicipal en Guatemala, Pág. 14.

tendrán personalidad jurídica y no podrán comprometer a los municipios mas allá de los estatutos que le dió origen, aprobándose estos últimos mediante acuerdo de cada uno de los concejos municipales con la aprobación de por lo menos las dos terceras partes del total de sus integrantes²², las mancomunidades son consideradas por la ley como entidades locales territoriales al igual que el municipio, pero es importante subrayar que es la voluntad del municipio como persona jurídica la que le da origen, además el tercer párrafo del artículo 224 de la Constitución Política de la República dice que 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.

²² Código Municipal, capítulo II, mancomunidades de municipios, arts. 49 al 51.

MAPA No. 1

MAPA DE MANCOMUNIDADES EN GUATEMALA



Fuente: Proyecto ENCTAR de INFOM realizado por la Consultora Luis Berger Grup,

A la fecha existen en Guatemala 14 mancomunidades de municipalidades, aunque algunas adopten otro nombre asociativo, funcionan como tales y solo falta apoyo de las diferentes instituciones del gobierno central para su consolidación.

CAPÍTULO III

3. Recursos humanos y servicios municipales

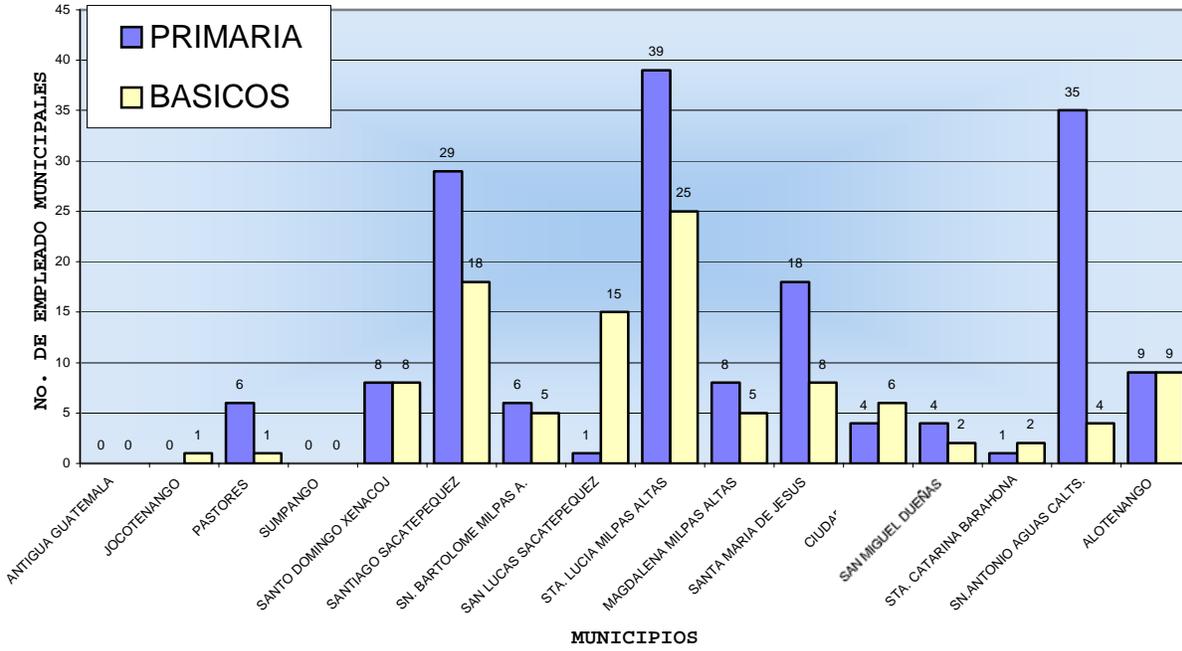
3.1. Situación académica

El Código Municipal, Decreto 12-2002, establece en los artículos 92 al 94, que todo empleado y funcionario municipal será responsable conforme a la Ley de las acciones u omisiones en que incurra en el desempeño de su cargo, también establecen que los cargos se otorgarán por medio de oposición y que las municipalidades en coordinación con otras entidades municipalistas y de capacitación, tanto publicas como privadas, se esforzarán por capacitar al personal municipal por lo menos una vez por semestre con la finalidad de fortalecer la carrera administrativa municipal.

Se realizó una investigación en los municipios que pertenecen a los departamentos de Guatemala, Escuintla y Sacatepéquez faltando la información de los municipios de Mixco, Villa Nueva, Guatemala y Antigua Guatemala, las respuestas obtenidas, sucintamente incluyen información básica de nivel de escolaridad, llegándose a determinar lo siguiente: Del total de empleados municipales que asciende a la cantidad de 3,377 (100%), el 10% son analfabetos, 31% cursaron únicamente estudios a nivel primario, el 25% ha cursado el nivel de estudios básicos, el 26% posee título de diversificado, el 4% son profesionales universitarios y el 4% no respondieron, por el ámbito espacial del presente trabajo, únicamente se incluyen las graficas que reflejan los resultados del departamento de Sacatepéquez.

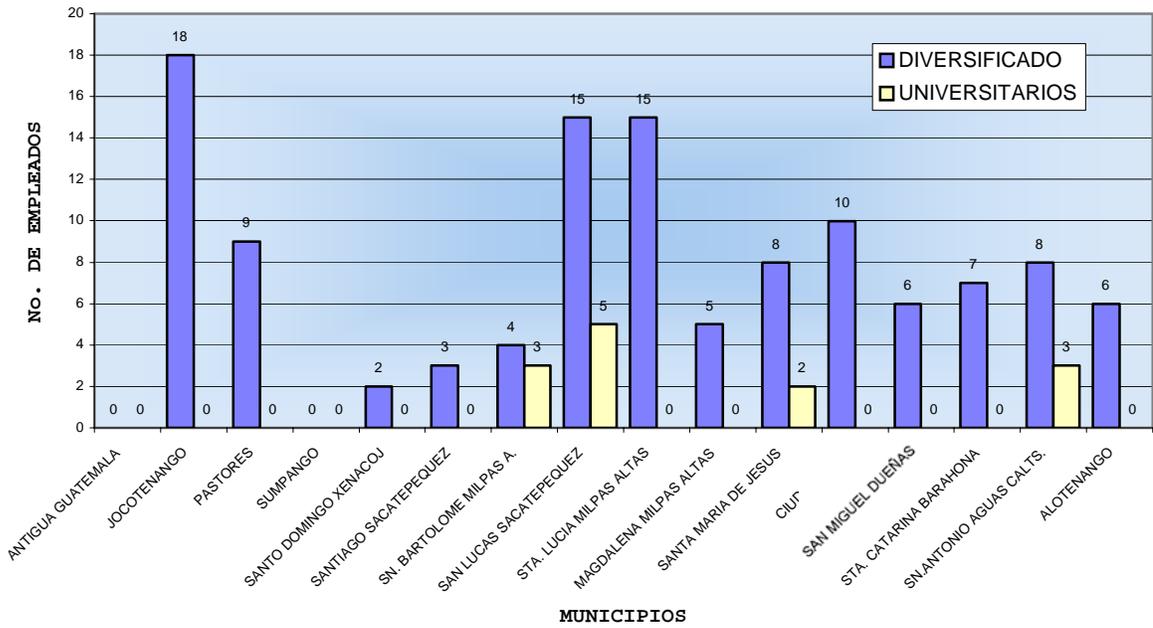
GRAFICA No. 1

ESCOLARIDAD DE EMPLEADOS MUNICIPIO DE SACATEPEQUEZ



GRAFICA No. 2

ESCOLARIDAD DE EMPLEADOS DEPARTAMENTO DE SACATEPEQUEZ



3.2. Demanda de Educación Formal para los Recursos Humanos Municipales de la Región Central

A continuación se presentan los resultados obtenidos de la investigación de campo, referentes a las necesidades sentidas y demandadas por los empleados de todas las municipalidades de los departamentos de Escuintla, Sacatepéquez y Guatemala, faltando únicamente los municipios de Villa Nueva, Mixco, Guatemala y la Antigua Guatemala, a quienes se les visitó, pero por razones de burocracia y celo administrativo no respondieron la entrevista ni trasladaron datos al cuestionario que se les entregó.

Las respuestas que se obtuvieron a partir de 3,377 empleados municipales (100%), reflejan que 2,240 (66%), no mostraron interés en continuar ninguna clase de estudios, en tanto que 1,137 (34%) se interesó en continuar estudios de la forma que a continuación se describe:

3.3. Primaria

Del total de empleados municipales que asciende a la cantidad de 3,377 (100%), el catorce por ciento (14%) de esta cantidad se divide de la manera siguiente: 338 (10%) son analfabetos y 135 (4%) de empleados no respondieron, haciendo un total de 473, de los cuales 166 (4.92% del total) se mostraron interesados en obtener estudios primarios.

3.4. Básicos

Del total de empleados municipales entrevistados, 67 (2%) que no tienen estudios primarios más 68 que ya poseen dichos estudios, para hacer un total de 135 (4%) se mostraron interesados en proseguir estudios a nivel de Básicos.

3.5. Diversificado

El total de empleados municipales interesados en diversificado (Bachilleratos en Administración Municipal) ascienden a 147 (4.35%), de los cuales 84 únicamente poseen estudios a nivel primario y para la consecución del bachillerato por madurez, requerirán cumplir con todo el pensum de estudios, con una duración mínima de tres (3) años; en cambio los que poseen el ciclo básico que son 63 empleados podrían obtener el título de bachillerato por madurez en administración municipal en un año y medio como mínimo.

3.6. Universitario

Al inquirir si estarían interesados en proseguir estudios universitarios, 154 que han obtenido estudios a nivel diversificado respondieron afirmativamente de esta forma: 34 (1%) manifestaron interés en estudios universitarios con énfasis en administración municipal, en tanto que 120 (3.55%) se interesaron en otras áreas de estudios superiores.

3.7. Diplomados

El total de empleados municipales interesados en diplomados de diferentes especialidades incluida la Administración Municipal asciende a 228 (6.76%)

CAPÍTULO IV

4. Estructura política y administrativa municipal

4.1. La corporación o concejo municipal

La Corporación Municipal se conforma por: a) El Alcalde, quien la preside, según Artículo 38 del Código Municipal, b) Los Síndicos, desempeñan las funciones del Ministerio Público y ejercen la representación de la municipalidad ante los tribunales y oficinas, conforme Artículo 54 del Código Municipal, c) Los Concejales, integran comisiones organizadas por la Corporación según lo preceptúa el Artículo 54 del Código Municipal y d) El secretario, quien participa con voz pero sin voto, según los Artículos 83 y 84 del Código Municipal. Los síndicos y concejales fiscalizan la administración del alcalde, y pueden exigir el cumplimiento de acuerdos y resoluciones del Concejo e interrogar al alcalde sobre medidas adoptadas en el uso de sus funciones de conformidad con el Artículo 54, incisos f y g del Código Municipal.

4.2. La Alcaldía

La alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno y administración municipal. Su modelo organizativo característico comprende tres niveles: a) El despacho del Alcalde, b) la Secretaría, c) La Tesorería (cada una a ambos lados de una imaginaria línea jerárquica que se desprende hacia abajo del despacho del alcalde) y d) distintas oficinas o unidades administrativas, dependiendo del tamaño de la municipalidad (Gálvez y Máck, 1999).

4.3. Comisiones de Trabajo

El Concejo Municipal es un órgano colegiado ya que agrupa a personas con calidades similares y en él se discuten cuestiones relacionadas con el gobierno municipal, que delibera, asesora y en una forma de consultoría sus integrantes

dictaminan los asuntos que el Concejo Municipal conocerá durante todo el año lo que se regula en el Artículo 36 del Código Municipal.

4.4. Alcaldías Auxiliares

Esta figura se encuentra desde al Artículo 55 al 59 del Código Municipal, donde de manera imperativa se preceptúa sobre el respeto, promoción y reconocimiento de los Alcaldes Auxiliares indígenas o no, como vínculo directo entre el Concejo Municipal y la comunidad, quienes de conformidad con sus principios y valores serán electos por la Asamblea Comunitaria por un periodo que no exceda el del Concejo Municipal.

4.5. Situación administrativa

La situación administrativa de los recursos humanos municipales fue analizado por Gálvez y Camposeco (1996), quienes encontraron que el personal por nombramiento o de planta que labora en la municipalidades goza de una relativa estabilidad laboral 1 de cada 3 servidores municipales tiene más de 10 años de labores, Aún cuando éstos cuentan con un bajo nivel educativo, reciben una escasa capacitación en el servicio apenas el 17.8% para 1996, También indican que los funcionarios municipales perciben salarios reducidos 6.86% de los laborantes municipales devengaron entre uno y menos de dos salarios mínimos siendo Q535.50 quetzales el salario mínimo para 1996.

Esta situación compromete la capacidad de gestión administrativo de las municipalidades guatemaltecas, lo que se manifiesta en el poco uso de los instrumentos de gestión administrativa, por ejemplo de 45 municipalidades de distintos departamentos del país, aproximadamente una tercera parte dispones de manuales de funciones, menos del 30% cuenta con manuales de procedimientos, alrededor del 45% realiza sus actividades sin la fundamentación de planes operativos anuales y sólo una quinta parte efectúa cobros a domicilio de compromisos de pago del vecindario. (Gálvez

y Camposeco, 1996). Asimismo, más del 60% de las municipalidades no elaboran estudios de costo de los servicios públicos que atienden (Gálvez y Camposeco, 1996)

De lo anteriormente expuesto se desprende que las municipalidades tienen una escasa capacidad de planificar y apoyar la gestión de proyectos, ya que a finales de 1998, menos de la mitad de los municipios habían creado, por lo menos, una plaza destinada para los fines de planificación y capacitación.

Ahora bien, es importante resaltar que la realidad de los recursos humanos y la capacidad de gestión administrativa descritas arriba se refieren a la situación de una municipalidad promedió esta quiere decir que los municipios con altos niveles de desarrollo económico y urbano van a contar con una realidad administrativa diferente, ya que pueden recurrir a ciertas refuerzos, como un sistema organizativo propio y la posibilidad de acudir a una capacidad instalada local, en consecuencia, estos municipios van a contar con niveles menos precarios de capacidad administrativa en comparación a la mayoría de municipalidades lo cual se va a manifestar en un mayor número de empleados con alto nivel escolar y mejor renumeración, sistemas administrativas y contables más eficientes, mayor cantidad de equipo actualizado con menores dificultades para su mantenimiento; y, por lo general, van a tener una menor carestía de asesores jurídicos y técnicos (E. Burgos 2000).

La baja capacidad técnica y administrativa de la mayoría de las municipalidades del país ha sido asociada primordialmente a dos factores: a) La no aplicación del Decreto 1-87 Ley de Servicio Municipal y b) Las reservas legales respecto al uso de los ingresos municipales (PNUD, 2001). Dichas restricciones están contenidas en el aporte constitucional (Artículo 253 de la Constitución de la República), en el dos del doce por ciento del Impuesto al Valor Agregado (Decreto 32-2001) y en el Impuesto Único sobre Inmuebles; estas limitaciones al privilegiar los gastos de inversión sobre las de funcionamiento, delimitan la cantidad de fondos que pueden ser utilizados para remuneraciones, cuya ulterior consecuencia es un perfil de personal municipal poco tecnificado.

El desempeño de las municipalidades aumenta cuando éstas establecen organizaciones conocidas como unidades técnicas (Burgos 2000; puente y colaboradores, 2000), dependencias que coadyuvan a la gestión municipal mediante la formulación, ejecución y evaluación de planes y proyectos para el municipio. La instauración de estas unidades es de particular significado para aquellas municipalidades que, en razón de su presupuesto, no pueden sostener un departamento o sección de planificación. Para fortalecerlas, los gobiernos locales han recurrido al trabajo voluntario de personal técnico de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales presentes en el municipio, cuya Sostenibilidad depende del grado de sistematización e incentivas que sean ofrecidas por la municipalidad (Burgos, 2000). Un ejemplo de lo anterior constituye el caso de la municipalidad de Sololá, que creó “Unidades Técnicas de Planificación mediante el apoyo de entidades de cooperación internacional”. Cuya consolidación estriba en el apoyo que éstas últimas ofrezcan (Puente y colaboradores, 2000; 275).

También se ha buscado fortalecer la gestión de las municipalidades mediante actividades de asistencia técnica y capacitación, siendo la Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal (RENICAM) una de las iniciativas más importantes en este campo la que esta impulsada y administrada por ANAM e INFOM. Relacionado con esto una encuesta llevada a cabo por la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) en enero del año 2000, encontró que las demandas más frecuentes en materia de formación municipal eran las relativas a las áreas de finanzas y administración municipal (64.5%), seguidos de las áreas de planificación (15.7%) y legislación (9.8%).

4.6. Competencias municipales y capacidad de prestación de los servicios

El Código Municipal Decreto 12-2002 norma el traslado de los servicios municipales al municipio, constituyendo una de las modificaciones más significativas introducidas por la nueva legislación. Mientras el artículo 40 del derogado Decreto 58-88 delegaba los servicios municipales en la Corporación Municipal, el artículo 68 del

Decreto 12-2002, explicita que éstos forman parte de las competencias de los municipios y confiere al Concejo Municipal el poder para decidir sobre la forma de prestación de los servicios municipales (Artículo 35 del Decreto 12-2002, inciso “e”).

Asimismo el Artículo 73 del Código Municipal permite a las municipalidades, a las mancomunidades de municipios y a los concesionarios de servicios municipales prestar los servicios públicos municipales; con esto la prestación de estos servicios deja de ser legalmente un fin primordial de la municipalidad, lo más significativo en este aspecto constituye la introducción de las mancomunidades de municipios, que son agrupaciones de municipios orientados a ejecutar proyectos y servicios públicos de manera conjunta.

Sin embargo, se puede decir que los gobiernos locales y/o los municipios tienen competencias importantes en la prestación de servicios públicos. Estos son enumerados en el Artículo 68 del Código actual; para efectos de claridad en la exposición, se mencionan y clasifican con base en su naturaleza.

- Los **servicios esenciales** incluyen, mercados públicos, abastecimiento de agua, ornato y parques públicos, rastro municipal, alumbrado público, recolección y disposición de los desechos sólidos, y, finalmente, la administración de cementerios (/PNUD 199).
- Los **servicios registrales** abarcan la autorización y emisión de permisos de construcción y la administración de los Registros Civil y de Vecindad (PNUD 1999).
- Los **servicios nuevos** son todos aquellos que han sido formados por las municipalidades como “resultado del fortalecimiento financiero de los gobiernos locales y la deficiente atención de otras entidades públicas” (DEMUCA, 1998: 97). Forman parte de éstos los siguientes: Funcionamiento de institutos de educación básica; construcción, ampliación, mejoramiento, mantenimiento y equipamiento de edificios escolares y puestos de salud; campañas de

vacunación; introducción de energía eléctrica; policía de tránsito; y, finalmente, la construcción y mantenimiento de caminos vecinales.

La cobertura y las modalidades a través de las cuales son prestados los distintos servicios municipales fueron analizadas por Gálvez y Camposeco (1996). Estos investigadores determinaron que las municipalidades estudiadas tienen un alto grado de cobertura en la prestación de los servicios de agua potable, alumbrado público, caminos vecinales y registro civil; en cambio, los servicios vinculados a la cultura, a la recreación y a la protección del medio ambiente, así como aquellas relacionadas con el control de pesas y medidas tienen una baja cobertura. El grado de urbanismo condiciona la cantidad de servicios públicos que la municipalidad presta; en consecuencia los municipios que cuentan con menos de veinte mil habitantes perciben menos servicios que otros municipios con mayores cantidades de población.

El nivel de urbanismo también tiene una incidencia significativa sobre las modalidades a través de las cuales son ofrecidos los servicios públicos; en otras palabras, aquellos municipios que cuentan con menos de 20 mil habitantes recurren a formas de prestación indirecta, en donde se combina la participación de vecinos, la municipalidad y el gobierno central (Gálvez y Camposeco, 1996). La situación cambia para aquellos municipios con más de 20 mil habitantes, ya que sus municipalidades prefieren recurrir a modalidades de prestación directa.

La situación administrativa de las municipalidades aludida anteriormente determina la calidad técnica de los servicios municipales; su oferta por parte del gobierno local se caracteriza por el empirismo. Los servicios públicos municipales son prestados sin la respectiva elaboración de los estudios de costo –más del 60% de las municipalidades investigadas (Gálvez y Camposeco 1996)- y sin los reglamentos respectivos (Burgos 2000).

En resumen, se puede indicar que las municipalidades guatemaltecas están legalmente facultadas para decidir sobre la forma a través de la cual se prestan los

distintos servicios públicos municipales, que abarcan desde tareas relacionadas con el ornato municipal hasta labores más complejas como brindar educación y salud. El agua potable, el alumbrado, los caminos vecinales y el registro civil son los servicios que más prestan los gobiernos municipales; por otra parte, las modalidades de prestación de dichos servicios, así como la calidad técnica de los mismos va a estar directamente relacionados con el nivel de urbanismo del municipio y la situación administrativa de las municipalidades.

4.7. Dependencias, Empresas, Departamentos y Unidades Municipales

Las municipalidades están organizadas administrativamente por diferentes departamentos, unidades u otras, pero la mayoría de veces trabajan de manera descoordinada por lo que se requiere de un reglamento interno para mayor eficacia, como ejemplo se citan los siguientes departamentos municipales: a) La Empresa Municipal de Agua únicamente se preocupa de perforación de pozos, introducción de agua y cobrar el consumo, sin preocuparse que el Departamento de Aseo Urbano tenga botaderos de basura cerca de fuentes de agua ó las emanaciones de lixiviados contaminen aguas subterráneas; b) La Empresa Municipal de Agua realiza la introducción de agua potable, pero el agua utilizada y convertida ahora en aguas negras es vertida a flor de tierra porque la Unidad de Alcantarillados no ha construido el sistema de drenajes y de esa manera se pudieran mencionar otros efectos negativos como producto ausencia de un Reglamento en las siguientes: c) Departamento de Catastro Municipal, d) Oficina Municipal de Planificación, e) Tesorería, f) Registro Civil, g) Policía Municipal, h) Juzgado de Asuntos Municipales y otros.

CAPÍTULO V

5. Fortalecimiento financiero municipal

5.1. Situación financiera e ingresos

La situación de las finanzas municipales durante la última década se ha caracterizado esencialmente por tres situaciones a) Un aumento significativo de los ingresos municipales, b) Esfuerzos institucionales por fiscalizar lo recaudado y c) Uso de los fondos municipales principalmente para gastos de inversión. A continuación se desarrollan estos y otros elementos con mayor profundidad.

En efecto, los recursos financieros de todas las municipalidades del país se habían visto incrementados substancialmente a raíz de las significativas transferencias que hace el gobierno central hacia los gobiernos locales. Así, los ingresos municipales de 1985, año previo a la entrada en vigencia de la primera transferencia significativa: el aporte constitucional fueron de Q68.2 millones, mientras que en 1995 fueron de Q1,020 millones, lo que representan un incremento nominal de casi 15 veces (Burgos, 2000).

En todos los países, las transferencias o giros constituyen mecanismos habituales para hacer ajustes interregionales, en materia fiscal; difícilmente lo gobiernos locales pueden prescindir de éstos. En el caso de Guatemala, los giros gubernamentales representaron, en promedio, el 64.3% del total de ingreso municipal para el período comprendido entre 1992 a 1995 y el 59.2% para el período comprendido entre 1997 y 1999. Las fuentes de dichos pagos provienen de las fracciones del presupuesto y los impuestos nacionales legalmente asignados a los gobiernos locales, así como de los recursos provenientes de los distintos fondos sociales. En este orden de ideas, se enumeran estas fuentes; así mismo, se menciona el porcentaje sobre el total de ingresos municipales que dichos recursos representaron durante el período 1992-995, según el estudio llevado a cabo en 35 municipalidades representativas del país por Gálvez y Camposeco (1996).

El aporte constitucional asigna a las municipalidades del país, para cada ejercicio fiscal, el 10% de los ingresos gubernamentales (Artículo 257 de la Constitución). Su distribución fue regulada por el Decreto 49-88 y posteriormente incorporada en el artículo 119 del nuevo Código Municipal (Decreto 12-2002). Para el período 1992-1995, el 54.8% de los ingresos municipales correspondió a este rubro.

En cuanto a las porciones de los distintos impuestos nacionales percibidos por los gobiernos locales, son:

- El 1.5 del doce por ciento del Impuesto al Valor Agregado –IVA-, el cual es distribuido de la misma manera que el situado constitucional (Decreto 142-96, modificado por el Decreto 32-2001). Su impacto sobre las finanzas municipales no ha sido evaluado hasta el presente momento.
- Veinte centavos por galón de gasolina, según la Ley del Impuesto a la Distribución del Petróleo y sus Derivados, cuya adjudicación es igual a la del aporte constitucional (Decreto 38-92). Este impuesto representó, durante el período 1992-1995, el 4.2% del total de los ingresos municipales y el 29.4% de los ingresos tributarios. Al compararlo con los demás recursos tributarios, este impuesto constituye la fuente de retribuciones tributarias más voluminosa para los ayuntamientos del país.
- Traslado de recursos por concepto del Impuesto Único sobre Inmuebles –IUSI- (Decreto 15-98). El gobierno traslada a las municipalidades correspondientes la totalidad de lo recaudado en bienes afectos al dos por millar y el 75% de lo recaudado por bienes afectos a tasas del 6 y 9 por millar. Desde 1994 los gobiernos locales están autorizados para administrar directamente este impuesto, siempre y cuando declara que tienen la capacidad necesaria para hacerlo. Hasta el año 2000, 125 de 332 municipalidades gestionaban directamente el cobro de dicho Impuesto (Puente, s.f.).

Para el período 1992-1995, el IUSI fue el segundo impuesto mas importante dentro de los recursos tributarios municipales, con el 18.5%; en ese mismo lapso, este impuesto representó –en promedio- el 2.6% de los ingresos totales de los gobiernos locales (Gálvez y Camposeco, 1996). Puente (s.f.) encontró que la recaudación promedio por este tipo de impuesto fue de 2.5% del volumen total de ingresos municipales para el período 1997-1999.

- Cincuenta por ciento de lo recaudado por vehículos terrestres, veinte por ciento de lo recaudado por vehículos marítimos y treinta por ciento de lo recaudado por vehículos aéreos, conforme a la ley relativo al Impuesto de Circulación de Vehículos (Decreto 70-94). Durante el periodo 1992 a 1995, los ingresos por éstos conceptos representaron el 2.4% de los ingresos municipales totales y el 16.8% de los recursos tributarios percibidos, por los gobiernos locales. En ese lapso, el impuesto sobre Vehículos, constituyó la tercera fuente más importante de recursos tributarios para los ayuntamientos nacionales.
- Otras contribuciones, procedentes de impuestos, a licores, cerveza u pesca. Estas exacciones tienen poca importancia dentro de los ingresos totales de las municipalidades, ya que apenas representó el 0.3% durante el lapso analizado.

Otra fuente importante de transferencias gubernamentales comprende los recursos que son trasladados a las municipalidades por parte de los distintos fondos sociales. Estos han dispuesto de variadas proporciones del gasto gubernamental total y de la inversión pública nacional: así, en 1995 los fondos manejaron el 4% del gasto nacional, que equivalió al 31% de la inversión pública; en cambio, en 1999 estas entidades contarían con recursos equivalentes al 12% del gasto nacional, lo cual representó un 31% de la inversión pública total (PNUD, 2000). Actualmente operan siete diferentes fondos, entre los cuales se deben destacar el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), los cuales son los que mayor relación tienen con las municipalidades (Burgos 2000). En conjunto, dichos fondo representaron, en el lapso comprendido entre 1996 a 1998, dos tercios de la inversión total de todos los fondos (Burgos, 2000).

Creado por el Acuerdo Gubernativo 192-94, el FSDC, canaliza sus recursos mediante el Sistema de Consejos de Desarrollo, especialmente a través de los Consejos Departamentales de Desarrollo. El FSDC coordina directamente sus actividades con las autoridades locales; sin embargo, se ha señalado que el acceso a sus fondos están intermediado por personeros del gobierno central como: gobernadores departamentales, equipo técnico departamental de SEGEPLAN y diputados del Congreso de la República y por ende, los alcaldes no tienen un acceso directo a dichos recursos, Lo anterior ha conducido a argumentos que indican que el FSDC lesiona la autonomía municipal (PNUD, 2001).

El resto de fondos –incluido FONAPAZ- realizan una serie de actividades sin coordinación, alguna con los gobiernos locales (Pinto, 2001; Burgos 2000); esto le crea múltiples dificultades, tales como la duplicidad de obras y la distorsión de las propuestas municipales como secuencia de tener que asumir gastos de mantenimiento o de operación de proyectos inconsultos (Burgos, 2000). En ocasiones, el desconocimiento de la autoridad municipal llega a socavar la legitimidad y estabilidad de las autoridades locales (Burgos, 2000).

Además de las transferencias gubernamentales, los gobiernos municipales cuentan con los ingresos provenientes de impuestos recaudados por mano propia y con aquellas cuya fuente no es de naturaleza tributaria como arrendamiento de activos y retribuciones por servicios públicos prestados, entre otros. Estos recursos representaron, en conjunto el 19.2% de los ingresos totales de las municipalidades en el período comprendido entre 1992 y 1995.

Durante el período anteriormente mencionado, los ingresos tributarios de recaudación propia, representaron apenas el 4.7% del total de los recursos municipales. Esta baja capacidad de recaudación se ha mantenido en los últimos años; mediante el uso del Índice de Autonomía Financiera (IAF, Puente (s.f.) concluyó que existe una baja capacidad a pesar de que los esfuerzos de recaudación propia han aumentado en un 6%. Dentro de estas retribuciones, se deben destacar las siguientes:

- Los arbitrios comprenden una serie de impuestos locales sobre distintas actividades económicas del municipio; de 1992 a 1997, la retribución por este concepto fue de 1.5% del ingreso total de los gobiernos locales. Como se hace alusión más adelante, el hecho de que los proyectos municipales de arbitrios tengan que ser decretados por el Congreso de la República dificulta a las municipalidades actualizar sus planes de arbitrios -291 de 331 ayuntamientos tiene planes de arbitrios anteriormente a 1985-. La mayoría de gobiernos locales cuentan con regímenes tributarios obsoletos, debido a que estos gravan las actividades mediante el uso de medidas anquilosadas –bultos, camionadas, cajas, etc.-. La arcaico del sistema impositivo también se debe a que éste utilizó montos monetarios absolutos, la cuál impide la aplicación dinámica de los impuestos (Gálvez y Camposeco, 1996).
- El boleto de ornato fue creado en 1946 y posteriormente modificado por el Decreto No. 121-96; es el impuesto municipal que grava, de manera proporcional los salarios. Este ingreso representó, en el lapso anteriormente mencionado, el 1.2% de los ingresos municipales.
- Las contribuciones por mejoras se distinguen de los demás impuestos locales en que éstas pueden ser fijadas directamente por la Corporación Municipal, sin tener que recurrir al Congreso de la República. Estos recursos son cobrados a los vecinos cuyo inmueble se beneficia directamente de las obras urbanísticas ejecutadas por la municipalidad (Artículo 102 del Código Municipal)

Este impuesto ha permitido a muchas municipalidades el enfrentar obras que de otra manera no hubiera sido posible financiar (Puente, s.f.). de 1992 a 1995, esta retribución representó el promedio de 1.5% del total de ingresos municipales (Gálvez y Camposeco, 1996); para 1997, fue del 2% (PNUD, 2001). 210 de 331 municipalidades o sea, el 64% de éstas hicieron uso de este impuesto y once municipios concentraron el 66% del total de contribuciones por mejoras (FUNCEDE). 1999. La mayoría de las obras ejecutadas con estas contribuciones se concentran en el medio urbanismo, en detrimento de las áreas rurales (Puente, s.f.).

Lo que es más importante es recalcar el bajo nivel de ingreso que los impuestos locales han representado para las arcas municipales: apenas el 4.7% de los ingresos totales entre 1992 y 1995. se ha mencionado que la ausencia del Código Tributario Municipal contemplado en el artículo 9 transitorio de la Constitución- (Gálvez y Camposeco, 1996) y el control central sobre el tributo (Gálvez y Camposeco, 1996; Puente, s.f.) limitan la capacidad recaudatoria local. Como se mencionó anteriormente, las municipalidades deben someter sus planes de arbitrios municipales como anteproyectos de Ley ante el Congreso de la República, ya que este último es la única entidad legal autorizada por la ley fundamental para emitir y modificar los tributos locales (Artículo 239 y 255 de la Constitución). También se indica que las limitaciones en materia de recursos humanos y de capacidad de gestión administrativa de la mayoría de ayuntamientos ha constituido uno de los argumentos utilizados para negar la aprobación de nuevos arbitrios (Puente, s.f.).

En cuanto a los ingresos municipales no tributarios son aquellos que provienen principalmente de la renta de activos y de la prestación de servicios-, éstos representaron el 14.5% de los ingresos totales de las municipalidades en el período comprendido entre 1992 y 1995. las retribuciones por servicios públicos y administrativas representaron el 10% de los ingresos municipales totales en ese mismo período; como se menciona anteriormente, la prestación de estos servicios es empírica, sin los respectivos estudios de costo (Gálvez y Camposeco,1996) y sin los reglamentos respectivos (Burgos, 2000). Se debe también indicar que las rentas percibidas por este concepto tienen una escasa incidencia en el esquema de ingresos de aquellas municipalidades que están asentados en municipios con poblaciones menores de 80,000 habitantes (Gálvez y Camposeco, 1996).

En general, se puede observar que el grado de desarrollo y urbanización del municipio están directamente relacionadas con la estructura de ingresos de la municipalidad. Los municipios con menos de 20,000 habitantes van a depender más de las transferencias gubernamentales y por consiguiente, recaudan una mejor proporción

de recursos tributarios propios y de ingresos no tributarios –en este último caso, los que corresponden principalmente a la renta de servicios públicos-. La situación es diferente en municipios más urbanizados, ya que aumenta la proporción de ingresos no tributarios y de recaudación propia, en detrimento de la transferencias municipales esto ha conducido a algunos autores a concluir que la alta dependencia de ciertos municipio de las transferencias o giros gubernamentales compromete la autonomía municipal (Puente, s.f.), mientras que otros consideran que éstos no menoscaban dicha autonomía (Gálvez y Camposeco, 1996; Burgos, 2000). Desde las perspectivas de Puente, las distintas leyes que dan origen a los diferentes giros gubernamentales contienen significativos condicionamientos en cuanto a la forma de gastarlos, de la manera siguiente:

- El aporte constitucional -54.8% de los ingresos municipales totales durante el período comprendido entre 1992 y 1995 – debe ser destinada “por lo menos en un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El 10% restante podrá financiar gastos de funcionamiento” (Artículo 257 de la Constitución).
- El monto percibido por las municipalidades por concepto del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, que corresponde a un 1.5 del doce por ciento de tal tributo- debe se destinada en un setenta y cinco por ciento a gastos de inmersión ; el veinticinco por ciento restante debe se utilizado para gastos de funcionamiento y para el pago d prestaciones y jubilaciones.
- El setenta por ciento del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IUSI) debe ser usado en gastos de inversión, mientras que el treinta, por ciento restantes puede ser empleado en gastos de funcionamiento (Decreto 15-98). Durante 1992-1995, representó el 2.6% del total de los ingresos municipales.

- La ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos (Decreto 70-94) relaciona el destino del gasto con el tipo de vehículo al cual se le aplica el tributo, de esta manera, de la porción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres destinada a los gobiernos locales –que equivale al 50% de las retribuciones por este tributo-, 50% va al fondo común, 10% se destina a la adquisición de señales de tránsito y el 40% restante puede ser utilizado para el mantenimiento, construcción y ampliación de vías terrestres. Por su parte, el 20% del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Marítimos puede ser utilizado para el mantenimiento, construcción y ampliación de fuentes de agua potable y drenajes; en cambio, el 30% del Impuesto sobre Vehículos Aéreos debe ser destinada al mantenimiento, construcción y ampliación del sistema eléctrico.
- Visto de manera agregada, las retribuciones correspondientes a los diferentes Impuestos sobre Circulación de Vehículos tienden a favorecer los gastos de inversión sobre los de funcionamiento. Durante el período 1992 a 1995,. Los ingresos por estos conceptos representaron el 2.4% de los ingresos municipales totales y el 16.8% de los recursos tributarios percibidos por, los gobiernos locales. En ese lapso, este impuesto constituyó la tercera fuente más importante de recursos tributarios para los ayuntamientos nacionales.
- El Impuesto sobre el Petróleo y sus derivados -4.2% de los retribuciones de los gobiernos locales durante el lapso aludido- puede ser utilizado, en su totalidad, para gastos de funcionamiento (FUNCEDE, 1999).

Esquematizando la información anterior, se puede observar que el aporte constitucional, el IVA, el IUSI y el Impuesto sobre Circulación de Vehículos favorecen los gastos de inversión, mientras que el Único que puede ser utilizado para gastos de funcionamiento es el Impuesto sobre el Petróleo y sus derivados. Por esta razón, Puente (s.f.), argumenta que el predestino de los recursos municipales limita la autonomía municipal, ya que condiciona la calidad del recurso humano con el que pueden contar las municipalidades. Como se indicó anteriormente, existe un debate

sobre este aspecto; se menciona que “los sectores que defienden el mantenimiento de esta cláusula limitante argumentan que la necesidad de aumentar el gasto de funcionamiento debería estimular a las administraciones locales a recaudar más impuestos propios, con los que podrían destinar a funcionamiento la cantidad que se considere oportuna”.

En cuanto al gasto propiamente dicho, se debe indicar que éste representó durante 1992-1995 el 9.3% del gasto público total y el 1% del PIB (Gálvez y Camposeco, 1996). El gasto está compuesto por tres programas: funcionamiento, inversión y endeudamiento. Durante la última década, se ha observado que prevalecen los gastos de inversión sobre los de funcionamientos: así, entre 1992 y 1995, los egresos por inversión fueron de 63.3% (Gálvez y Camposeco, 1996). Sobre el total del gasto municipal, mientras que en 1999 fueron de 67% (PNUD, 2001). En cambio, las partidas por funcionamiento representaron respectivamente el 31.5% y el 22% del total de los egresos locales. Otro dato significativo se refiere a la desarrollo y urbanismo del municipio y la proporción del gasto dedicado a partidas de funcionamiento: las municipalidades que están asentadas en municipios con más de 80,000 habitantes van a desatinar una mayor proporción de su presupuesto a gastos de funcionamiento, en virtud del mayor tamaño de las administraciones municipales y la consecuente mayor capacidad de recaudación de recursos propios, producto de la prestación masiva de servicios públicos municipales. En municipios menos urbanizados y desarrollados, las municipalidades hacen más gastos por concepto de inversión.

Recientemente el endeudamiento municipal ha cobrado un especial interés en el sector municipal. Este se ha caracterizado por aumentó: mientras que en 1992-1995 representó en promedio el 5.2% del gasto municipal total (Gálvez y Camposeco, 1996), en 1997-1999 fue del 10.4%. al primer trimestre del año 2000, el saldo de los prestamos de las municipalidades ascendía a Q343 millones (Balsels, 2001). En cuanto al perfil de la deuda. Gálvez y Camposeco señalaron que éste pasó por importantes cambios durante la ejecución de su estudio; dichos investigadores indicaron que este se estaba estructurando por prestamos de cierto plazo- balsels (2001) confirma este hecho, al

mencionar que el endeudamiento reciente de las municipalidades -1997 a 1999- se caracterizaba por ser de corto plazo y con tasas elevadas de interés. Asimismo manifiesta que el reciente endeudamiento está concentrado en un grupo de gobiernos locales; también indica que la mayoría de préstamos fueron obtenidos mediante gestiones del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y cuyo pago fue garantizado mediante el empeño del aporte constitucional y la transferencia del IVA-PAZ.

Para finalizar la información presentada en las páginas anteriores, se puede anotar lo siguiente: en general, el panorama financiero de las municipalidades guatemaltecas está caracterizado por una significativa presencia de transferencias gubernamentales –aporte constitucional, fondos sociales, etc.- y un bajo esfuerzo recaudador propio por aporte de los gobiernos locales. Lo anterior constituye un reflejo del ordenamiento legal en materia tributaria: al existir un control central sobre el tributo (Art. 257 de la Constitución), los ayuntamientos lógicamente van a depender más de los ingresos gubernamentales. Asimismo se debe apuntar aspectos que pueden ser percibidos como elementales: entre más grande el municipio y consecuentemente la administración municipal, mayores son las necesidades en cuanto al pago de gastos de funcionamiento de igual manera existe una mayor capacidad de recaudación propia.

A finales del año 1994, por iniciativa propia, el gobierno central inició un proceso de descentralización de la administración del IUSI, con el lógico apoyo de las municipalidades con mayor capacidad administrativa. La municipalidad de la ciudad capital obviamente se interesó en dicho proceso y efectuó las gestiones necesarias para suscribir un convenio con el Ministerio de Finanzas Públicas, que les permitiera administrar y cobrar el impuesto quedando facultada para ello a partir del primer trimestre de 1995.

El IUSI que se administra actualmente se basa en los parámetros siguientes.
Valor imponible = a la suma de los valores del terreno y la construcción
Tarifas anuales del impuesto: 2, 6 ó 9 por millar según una escala que se aplica al valor del inmueble

5.2. Análisis de la recaudación del IUSI por la municipalidad de Guatemala

Durante el año 1994 el gobierno central trasladó a la municipalidad de Guatemala un total de ocho millones, generados por conceptos del cobro del IUSI por parte del ministerio del Finanzas públicas. A principios del año 1995 para efectos de la administración de dicho impuesto, a la municipalidad recibió la información relacionada con 195,000 inmuebles localizados en la ciudad de capital. Durante ese primer año de su gestión como administradora del IUSI se organizaron las actividades necesarias en el departamento de Catastro Municipal, para implementar el proceso de facturación y cobro, mismas que al final del año produjeron una recaudación de Q. 18 millones.

A partir de 1996 se inicio un proceso de fortalecimiento del Catastro Municipal tendente a producir la organización de la administración del IUSI, mediante la adición de los recursos técnicos y humanos necesarios para tal fin, con lo cual se incrementó la eficiencia den el manejo de la información inmobiliaria; se desarrollaron aplicaciones informáticas que facilitaron la actualización de los datos correspondientes, tanto a los inmuebles como a sus propietarios, con lo que se inició un proceso permanente de optimizaron la calidad de la información registrada. Desde el inicio de la administración del IUSI se implemento un sistema mediante la función del impuesto es generado por el Catastro Municipal, la impresión de las notas de cobro se contrata con una empresa especializada en la tarea, su distribución se contrata con una empresa de mensajería privada y la recepción de los pagos se realiza en las cajas receptoras de la Municipalidad de Guatemala.

Para el periodo 1995-1999 obtuvo los ingresos siguientes:

Años	Ingresos por IUSI.
1995	Q.18 millones
1996	Q.21 millones
1997	Q.26 millones
1998	Q.32 millones
1999	Q.52 millones.

5.3. Atención eficiente al contribuyente del IUSI

Como parte de una política general de la administración municipal, se han creado áreas de atención al público usuario de todos los servicios, las cuales están ubicadas en el primer nivel del edificio municipal. El catastro Municipal cuenta allí con instalaciones adecuadas para la atención al contribuyente; el acceso a las cajas receptoras de pagos es inmediato, porque se ubican en el mismo lugar. El personal encargado de las actividades recibe capacitación constantemente, por lo cual es desarrollo de sus funciones resulta muy eficiente; se cuenta además con personal dedicado exclusivamente a la orientación del público la gestión de su trámites.

5.4. Cobro de la cartera morosa

Se ha implementado un sistema permanente de identificación de contribuyentes con saldos pendientes del pago, y se han definido política y estrategias de cobro específicas para esos casos. El proceso inicia con una acción personalizada que incluye la notificación de los saldos por vía telefónica, luego se hizo una liquidación que se notifica al contribuyente. Se después del paño establecido por la ley no se ha cancelado la deuda, se transmite la demanda respectiva ante los tribunales correspondientes.

Hasta el momento se han atendido 437 casos con saldo considerables, que relacionada 5,087 inmuebles y se han establecido 90 demandas. El proceso inició en marzo de 2002 y hasta ahora ha producido un ingreso cercano a los Q6 millones.

5.5. Deficiencias en la información recibida

En el año 1995 el Gobierno Central entregó a la Municipalidad de Guatemala la base de datos disponibles para la administración y cobro del IUSI. La información recibida contenía muchas deficiencias, entre las cuales destacan la existencia de inmuebles registrados a nombre de personas que ya no eran sus propietarios la existencia en los archivos de una fuerte cantidad de inmuebles NO REGISTRADOS, así como la existencia de inmuebles localizados FUERA del municipio de Guatemala, de los cuales se tiene al momento identificados cerca de 12,000 casos.

Tal situación hace necesaria la existencia de un sistema de revisión y depuración permanente que permite verificar la calidad de la información registrada y la actualización correspondiente, con la inversión lógica de recursos que podrían ser utilizados en actividades tendientes a incrementar la recaudación.

5.6. Debilidades del marco Jurídico existente

Dentro del proceso de administración del IUSI existen situaciones y actividades cuya ejecución y control resulta muy complicado, debido a la inexistencia de leyes reguladoras específicas para esos temas o debido a las deficiencias que presenta las leyes existentes. Asimismo, resulta necesario mencionar que la inexistencia de un manual de avalúos acorde con la situación actual, dificulta la actualización de los valores inmobiliarios por consiguientes limita las posibilidades de incrementar la recaudación del IUSI.

A lo anterior se agrega que la legislación que regula la administración del impuesto no es suficientemente clara, resulta en algunos temas contradictoria, y algunas de sus normas resulta opuestas a las de otras disposiciones legales que rigen

la materia. Esa situación motivó incluso acciones de inconstitucionalidad contra normas municipales emitidas para regular la valoración inmobiliaria, con lo cual el proceso de revalorización aprobado por el Consejo Municipal quedó sin efecto. De lo anterior se concluye que la legislación tributaria para emitir sus propio procedimientos de valuación y recaudación, de acuerdo con las características propia de cada municipio

5.7. Falta de colaboración de Instituciones Estatales

Una mayor cooperación de determinadas dependencias del Gobierno Central (Registro de la Propiedad, Ministerio de Finanzas Públicas etc.), que de momento resulta deficiente, coadyuvaría al cumplimiento de las obligaciones tributarias a que están sujetos los contribuyentes del impuesto; existe además falta de comunicación y de coordinación entre dichas entidades y las municipalidades, situación que impide lograr consejos que fortalezcan la administración y recaudación del IUSI.

5.8. Obstáculo para las Municipalidades en la aplicación del IUSI

La modificación de la actual ley que regula el impuesto, No obstante ser un impuesto destinado a las municipalidades, constitucionalmente corresponde con actividad al Congreso de la Republica la revisión, actualización, derogación, reforma o bien la emisión de una nueva ley del IUSI, y al Ministerio de Finanzas Pública la emisión del reglamento de dicha ley. En la actualidad el Gobierno Central no percibe dicho impuesto, y ello no le asigna la importancia que reviste a nivel municipal, mutación que ocasiona que las municipalidades hagan aplicación de dicha ley, sin contar con un cuerpo normativo que regule su reglamentación. Por esta razón es conveniente que el Estado, a través del Organismo Legislativo, modifique la Ley del IUSI en el sentido de que sena los municipios quienes emitan sus propios procedimientos y reglamento de valuación, ya que es a éstos a quienes le corresponde la administración y recaudación de dicho impuesto; además, de conformidad con el nuevo Código Municipal, les corresponde también elabora el Catastro de su jurisdicción.

5.9. La Emisión del nuevo Código Tributario Municipal

La Municipalidad de Guatemala a través de la ANAM, vertió ya sus comentarios y sugerencias, con el objeto de que el nuevo Código Tributario Municipal sea un cuerpo legal ejecutable de manera objetiva. Así también, que contenga los mecanismos coercitivos necesarios, para hacer que los contribuyentes de los Municipios cumplan con sus obligaciones tributarias

5.10. Necesaria coordinación entre Catastros Municipales, Registro de la Propiedad y Programas de Titulación de Inmuebles

De acuerdo con lo que establece el Código Municipal, corresponden a los municipios la elaboración y mantenimiento del Catastro Municipal. A ese respecto cabe comentar que la inexistencia de un Catastro ha provocado en forma inveterada que algunos municipios cometan el error de elaborar unilateralmente su propio Catastro. Esta es una situación que en el futuro, tras la creación de una ley catastral, provocará que los mismos no coincidan con los requerimientos y características catastrales reguladas por una eventual Ley, por lo cual no tendrá el efecto requerido. En el caso específico del Municipio de Guatemala la cantidad de inmueble que tendría que titularse, y sea de manera supletoria o por legalización de la tenencia de tierras mínima, ya que la mayor parte de su territorio cuanta con inscripción registrada, por lo cual no existe mayores obstáculos para la elaboración de un Catastro; sin embargo como comentario adicional, la mayor parte de municipios del interior de la república, por efectos de la elaboración de su propio Catastro tendrían que legalizar la tenencia de la tierra de gran cantidad de inmuebles que carecen de inscripción registrada.

Por lo expuesto resulta indispensable que una Ley de Catastro contenga los mecanismos de coordinación necesarios, a efecto que las dependencias estatales como el Registro General de la Propiedad resulten obligadas a suministrar toda la información necesaria para la elaboración del Catastro. Además se indicó que el Código Municipal estableció como obligación específica de cada municipio la elaboración del

Catastro de su jurisdicción, por lo cual la nueva ley catastral deberá ser congruente con tal disposición para no afectar la autonomía municipal.

Los registros de la propiedad constituyen un elemento primordial para que los catastros municipales alcancen sus fines, en virtud de que en Guatemala es a dichos registros a quienes corresponde legalmente la obligación de exigir a los contribuyentes que se encuentren en uso de ellos e encuentren solventes del pago del IUSI; constipen por lo tanto un valioso filtro que coadyuvaría, no solo que dichos usuarios cumpla con sus obligaciones tributarias, sino también a evitar que nuevos propietarios de inmuebles adquieran los mismos con saldos en mora en conceptos del impuesto

Según la normativa en vigencia los registros debe exigir la presentación de la solvencia por impuestos, como requisito para inscribir cualquier transacción inmobiliaria. Sin embargo, en la actualidad los registros de la Propiedad han omitido cumplir con este precepto legal, no obstante las múltiples acciones administrativas que se han realizado para tratar que cumplan con la ley que establece dicha obligación contenida en el Código de Notariado

5.11. El Plan de Prestaciones, desfavorable forma de egresos Municipales

El Plan de Prestaciones del Empleado Municipal -PPEM- requiere de financiamiento, tanto de los empleados municipales como de las propias comunas, con la esperanza para los laborantes de que tendrán algún día derecho a jubilación, esto no sería malo en ausencia de la Ley del Servicio Civil, puesto que la ley del -PPEM- expresa que para beneficiarse de algunos derechos es inevitable trabajar únicamente para municipalidades, y lo deseable sería anular el -PPEM- y que los trabajadores municipales se acogieran al Servicio Civil, de esa manera pueden trabajar en cualquier institución del Estado sin perder lo aportado al -PPEM-.

Las más recientes reformas al Reglamento de la Ley Orgánica del Plan de Prestaciones del Empleado Municipal (**PPEM**) establecen responsabilidades penales

para los alcaldes y tesoreros que nos trasladen las cuotas laboral y patronal al Plan. Por el delito de apropiación indebida los funcionarios podrían purgar penas de prisión de seis meses a cuatro años y pago de multas entre 100 y 3 mil quetzales. Las reformas, además, disminuyen el pago a los beneficiarios en caso de muerte de un afiliado, puesto que fue modificado el primer párrafo del artículo 16 del reglamento para que en caso de ocurrir el fallecimiento de un integrante del Plan se pague por una sola vez, a los beneficiarios que el fallecido haya designado, el equivalente a un mes de salario o pensión, por cada año laborado, pero el monto a pagar no podrá ser mayor al equivalente de 15 años laborados. Antes el calculo e hacia con base en la totalidad de años que el trabajador hubiera laborado y no podía ser menor que 12 meses.

5.12. Implicaciones penales para Alcaldes y Tesoreros

El 19 de septiembre del dos mil seis, fueron publicadas en el Diario Oficial nuevas reformas al reglamento de la Ley Orgánica del **-PPEM-** donde se establecen responsabilidades penales por el delito de apropiación y retención indebida según el artículo 22 del Reglamento

Por estos delitos los funcionarios podrían ser sancionados con prisión de seis meses a cuatro años y el pago de una multa que podría ir desde Q100 a Q3 mil, según lo establece el artículo 272 del Código Penal.

La junta Directiva del **-PPEM-** reformó los artículos 5, 16 y 22 del Reglamento de su Ley Orgánica con la intención de evitar que las deudas municipales al Plan sigan creciendo.

Además, las reformas buscan disminuir el pago por algunas prestaciones, porque los montos pagados anteriormente, aunados a la creciente deuda de las municipalidades con el **-PPEM-**, podrían poner en peligro la estructura financiera de la institución a mediano plazo, ya que en la actualidad las municipalidades adeudan Q35 milloneas al **-PPEM-** y la deuda crece a razón de Q5 millones por año.

5.13. Deficiencia en el cobro de tasas

Según datos de la Superintendencia de administración Tributaria (**SAT**), la tributación a nivel local es muy baja, esta situación es provocada por la ausencia del Código Tributario Municipal (**CTM**) que les permita a las municipalidades obtener ingresos tributarios propios. Este contexto es ideal para muchas empresas que explotan los recursos del municipio, pues no contribuyen en nada para proteger o conservarlos. Sin embargo, la municipalidad de San Francisco, Petén, ha concluido un proceso de actualización de tasas que podría ayudarles a duplicar sus ingresos. Estas iniciativas buscan fortalecer las debilitadas finanzas municipales.

Pasos del proceso para actualizar tasas

- 1- Integración y oficialización del equipo técnico responsable del proceso.
- 2- Recopilación de toda la información referente a la reglamentación de los servicios municipales.
- 3- Elaboración de la propuesta del Reglamento de Servicios Municipales.
- 4- Taller para presentar la propuesta preliminar de los reglamentos de los servicios municipales a la Corporación Municipal.
- 5- Taller para presentar la propuesta definitiva de los reglamentos de los servicios a la Corporación Municipal.
- 6- Taller de socialización y consenso de los reglamentos en el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE).
- 7- Modificaciones a los reglamentos municipales con base en sugerencias emanadas del COMUDE.
- 8- Acuerdo definitivo del Consejo Municipal sobre la reglamentación de los servicios municipales²³.

²³ Fuente: Incide “Actualización de Tasas 2005”

5.14. Empresas no pagan en el interior

Durante el 2004, según datos de la Superintendencia de administración Tributaria (**SAT**), la recaudación tributaria fue de Q22.337 millones. De este total Q20,878 millones corresponden al departamento de Guatemala, es decir, el 93.5% de la tributación total y Q1,454 millones, o el 6.5% a los restantes 330 municipios.

En Sayaxché, Petén, el señor **Byron Ponce**, tesorero municipal explica que existen varias empresas que a pesar de que hacen uso de los recursos naturales, no contribuyen a conservarlos, una de estas empresas es Olmeca S,A, que, tiene una plantación de aproximadamente 300 caballerías, después de cinco años de estar en el municipio nunca ha pagado el Impuesto Único Sobre Inmuebles, asimismo indico que el valor de cada caballería es de Q100 mil. Si pagaran el 9% por millar, la cuota por IUSI seria de unos Q270 mil.

Por otra parte, en Teculután, Zacapa, se encuentran dos fábricas, una produce cerveza y otra agua purificada. La primera Cervecería Río que invirtió el año pasado Q400 millones en la construcción de su planta.

Según **Marcial Castañeda**, alcalde municipal, al principio pagaban Q4,500 de IUSI. Luego ofrecieron Q75 mil pero no lo han dado. El inmueble lo valoraron en Q500 mil pero luego de negociar con ellos subió a Q8 millones, en cuanto a la elaboración de producto en teoría ellos producen 750 mil cajas mensuales de cerveza, eso es aproximadamente 1 millón de litros de agua que extraen del municipio, eso sin contar con que Cervecería Centroamericana, produce al mes hasta 500 mil garrafones de agua purificada de 5 galones cada uno, es decir que extraen 23.6 millones de litros. Ellos apenas pagan Q18 mil de IUSI, agregó que esta podría ser una causa por las que enfrentan una de las peores crisis de escasez de agua

5.15. Presupuesto participativo: Socialización del Presupuesto

El instituto de Formación Municipal, Muni-K´at, con apoyo financiero de IBIS Dinamarca, inició la implementación del Presupuesto Participativo (PP) en seis municipios de Quetzaltenango. En este marco, el cuál fue dirigido por Félix Sánchez, Coordinador General de Presupuesto Participativo de la ciudad de Sao Paulo, Brasil. Uno de los municipios a los que Muni-K´at e IBIS están apoyando es Concepción Chiquirichapa, Quetzaltenango, donde por cuarto año consecutivo el PP se está implementando, **Gerardo Boj**, integrante del departamento de Infraestructura de Muni-k´at, indicó que están implementando el proceso de -PP- en seis municipios de Quetzaltenango: San Juan Ostuncalco, Concepción Chiquirichapa, San Martín, La Esperanza, Zunil y Cantel.

Para llevar a la práctica el proceso de PP es necesario no sólo la demanda de las comunidades sino también la voluntad política de las autoridades. Así también indica que Muni-K´at busca fortalecer estos dos aspectos a través de la capacitación y concientización dirigidas a las autoridades municipales, para que en los municipios se pueda dar un verdadero proceso de participación ciudadana con auditoría social.

El Presupuesto Participativo surgido en la experiencia en Sao Paulo, sirve de referencia para su utilización en Guatemala, donde el poder de decisión sobre los recursos municipales se comparte entre los poderes del Ejecutivo, el Legislativo y la población. En Guatemala sería entre el alcalde, el Consejo Municipal y la población, según de www.inforpressca.com/municipal (Sección Documentos Especiales).

Según el artículo 132 del Código Municipal el alcalde en la formulación de su presupuesto podrá integrar los compromisos acordados en el seño de su respectivo Consejo Municipal de Desarrollo. El Consejo Municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y discutir con la municipalidad los proyectos de inversión.

CAPÍTULO VI

6. Fortalecimiento Administrativo Municipal

6.1. Planificación Estratégica para la Administración Municipal

En primer lugar, se desarrollará el concepto de estrategia, destacando el significado del término en la administración y haciendo referencia a diferentes autores, que han aportado varios elementos para definirla. Es un concepto bastante difícil de definir y además con el correr del tiempo ha evolucionado de acuerdo a los cambios que ha sufrido el contexto.

La estrategia es la respuesta a dos preguntas: ¿Qué debería ser?, es una decisión presente con efecto futuro, pero el tiempo de la estrategia es indeterminado, porque la estrategia establecida solo es válida hasta la próxima maniobra propia o ajena. Desde de un enfoque más amplio de estrategia, temas tales como una misión, una visión, un plan y un patrón integrado de comportamiento, son utilizados para definir la estrategia.

La estrategia es un modelo coherente, unificador e integrador de decisiones que determina y revela el propósito de la organización en términos de objetivos a largo plazo, programas de acción, y prioridades en la asignación de recursos. Seleccionando las actividades actuales o futuras de la organización, tratando de lograr éxito sostenible a largo plazo y respondiendo adecuadamente a las oportunidades y amenazas surgidas en el entorno, teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades de la organización.

6.2. Concepto de Estrategia

El significado del término estrategia, proviene la palabra griega Strategos, jefes de ejército; tradicionalmente utilizada en el terreno de las operaciones guerreras. En los

últimos años el concepto de estrategia ha evolucionado de manera tal que, sobre la base de este ha surgido una nueva escuela de administración y una nueva forma de dirigir a las organizaciones, llamada “administración estratégica”. El empleo del término estrategia en administración significa mucho más que las acepciones militares del mismo para los militares, la estrategia es sencillamente la ciencia y el arte de emplear la fuerza armada de una nación para conseguir fines determinados por sus dirigentes.

La estrategia en administración, es un término difícil de definir y muy pocos autores coinciden en el significado de la estrategia. Pero la definición de estrategia surge de la necesidad de contar con ella.

Los últimos 20 años fueron 5 veces más turbulentos que los 80 años anteriores. Los cambios tecnológicos, políticos, la economía global y la crisis social creciente, confirman que el mundo plantea novedad, diversidad y transitoriedad. Este mundo esta lleno de incertidumbre, las variables son cada vez menos controlables, el valor máspreciado es la especulación, al manejarse con supuestos, la capacidad de interpretar. Estos cambios tienen como limite la creatividad y la innovación de la gente y esto tiene que ver con la estrategia.

La estrategia es descubrir, no programar, es guiar, no controlar. Es liderar las ideas.

Por estrategia para la administración básicamente se entiende la adaptación de los recursos y habilidades de la organización al entorno cambiante, aprovechando oportunidades y evaluando riesgos en función de objetivos y metas. Recurrimos a la estrategia en situaciones inciertas, no estructuradas, no controlables, es decir en aquellas situaciones donde hay otro bando cuyo comportamiento no podemos pronosticar. Tener un propósito estratégico implica tener una visión sobre el futuro, debe permitir orientar, descubrir, explorar, el sentido de la orientación debe responder: ¿Qué organización queremos ver?, ¿A dónde queremos llegar? Una de las claves es tener claro el trabajo actual y futuro, no se puede decidir sin saber adonde se quiere llegar.

6.3. Diferentes enfoques y definiciones

PETER DRUCKER: Fue uno de los primeros en mencionar el término estrategia en la administración. Para él, estrategia de la organización era la respuesta a dos preguntas. ¿Qué es nuestro trabajo?, ¿Qué debería ser?.

ALFRED CHANDLER JR: Define a la estrategia como la determinación de metas y objetivos básicos de largo plazo, la adición de los cursos de acción y la asignación de recursos necesarios para lograr dichas metas. Para él, la estructura sigue a la estrategia. Su interés estaba puesto en el estudio de la relación entre la forma que las organizaciones seguían en su crecimiento (su estructura) planeada para poder ser administrada en u crecimiento.

KENNETH ANDREWS: Combina las ideas de Drucker y Chandler en su definición de estrategia. La estrategia es el patrón de los objetivos, propósitos o metas y las políticas y planes esenciales para conseguir dichas metas, establecida de tal modo que definan en que clase de actividad está o quiere estar y que clase de entidad es o quiere ser.

IGOR ANSOFF: La estrategia es el lazo común entre las actividades de la organización y las relaciones servicio-demanda tal que definan la esencia naturaleza de las actividades en que está la organización y las actividades que la organización planea para el futuro.

HENRY MINTZBERG: Es quien brinda la definición mas completa de estrategia, ya que identifica cinco definiciones e estrategia, a partir de variadas representaciones del término: a) LA ESTRATEGIA COMO PLAN: es un curso de acción que funciona como guía para el abordaje de situaciones. Este plan precede a la acción y se desarrolla de manera consciente, b) LA ESTRATEGIA COMO PAUTA DE ACCION: funciona como una maniobra para ganar a un oponente, c) LA ESTRATEGIA COMO

PATRON: funciona como modelo en un flujo de acciones. Se refiere al comportamiento deseado, y por lo tanto la estrategia debe ser consistente con el comportamiento, sea ésta intencional o no, d) LA ESTRATEGIA COMO POSICION: La estrategia es una posición con respecto a un medio ambiente organizacional, Funciona como mediadora entre la organización y su medio ambiente y e) LA ESTRATEGIA COMO PERSPECTIVA: la estrategia como perspectiva corresponde a una visión más amplia, implica que no solo es una posición, sino, que también es, una forma de percibir el mundo. La estrategia es un concepto; una abstracción en la mente de los actores. Lo importante es que la perspectiva es compartida por y entre los miembros de la organización, a través de sus intenciones y acciones

6.4. Estrategia, Decisiones y Futuro

La dimensión de las decisiones estratégicas, esta encuadrada en un conflicto, incertidumbre, especulación. De ser así, la decisión estratégica básica es la misión dice que hacer y muy poco acerca de cómo. La misión es la definición del trabajo. Por ejemplo: ¿es una decisión estratégica la ampliación de un basurero municipal, la incorporación del personal? Seguro que no, porque se supone que este tipo de decisiones tiene que ver con un parámetro que es la definición del trabajo municipal. Están en un estudio por debajo de la estrategia. El propósito de una municipalidad es bastante más sofisticado que un simple grito de guerra. Un propósito estratégico es un verdadero sueño, que debe tener consistencia tal que, permita orientar, descubrir y cohesionar. La esencia de la estrategia tiene que ver con el descubrimiento, con la exploración, con el ensayo y el error.

6.5. El Concepto actual de la Estrategia

La forma más fácil de analizar el concepto de estrategia es tomarlo como cuatro elementos que se complementan y forman un todo. Estos elementos son: Visión, Posicionamiento, Plan y Patrón integrado de comportamiento, en este concepto:

La visión se refiere a la que tienen los que dirigen el gobierno municipal. Que quiere que la municipalidad, sea en el futuro. En que actividades nuevas entra, que actividades elimina, cuales mantiene, etc. Una declaración de visión debe dar respuesta clara a: ¿Qué servicios, actividades y productos estamos ofreciendo?, ¿Cómo vamos a estructurar nuestras relaciones con los demás actores políticos y sociales?, ¿Cómo vamos a organizar la distribución de nuestros servicios y productos?, ¿Cómo pretendemos desarrollar nuestra propuesta de valor para los empleados?, ¿Porque deberían de trabajar para nosotros?.

El posicionamiento es La estrategia debe elegir el posicionamiento requerido para la municipalidad y sus servicios en la mente del vecino. Esta acción resulta de dos maniobras estratégicas: segmentos y diferenciación. Posicionar es recortar segmentos del “mercado” o demanda que necesiten o deseen cosas distintas de otros segmentos y construir un producto o servicio para responder a esa diferencia. El posicionamiento no se refiere al producto, sino a lo que se hace con la mente de las probables personas a las que quiere influir. El posicionamiento es esencialmente una estrategia de presencia, da la respuesta a la pregunta: ¿Cómo diferenciarse de los demás? Una vez que uno sabe quien es y que lo diferenciadle otro, todas las decisiones se convierten en algo mucho más fácil.

Existe al menos tres posibilidades, y la estrategia a aplicar es absolutamente diferente en cada caso: a) que el producto o servicio esté bien posicionado en sus respectivos segmentos, b) que el producto o servicio no tenga ningún posicionamiento, que no se sepa quien ni por que lo consume, c) Que el producto o servicio tenga un mal posicionamiento.

El plan, la visión y el posicionamiento permiten fijar objetivos y metas. A partir de estos, se puede elaborar un plan estratégico, que sería la forma de alcanzar la visión con el posicionamiento deseado.

La estrategia explota y lidera las ideas, un plan reacciona, conecta y coordina el proceso de ligar las ideas con la acción. Más adelante se expondrá la diferencia entre planeamiento y estrategia, y nuevo concepto de planeación estratégica.

El patrón integrado de comportamiento influido por la estrategia es mucho más que visión, posicionamiento y plan, es un patrón integrado de comportamiento. Esto quiere decir que todos los integrantes de la municipalidad deben conocer la estrategia y trabajar comportándose en función e ésta, llevándonos a un plano de la acción, de compartir valores, y a la relación directa de la estrategia con la cultura de la administración municipal.

6.6. Estrategia Implícita Versus Estrategia Explícita

Todas las entidades, aunque no parezca, tienen una estrategia, esta puede ser explícita (conocida por los miembros de la organización) o implícita (solo conocida por el estratega, el alcalde o la alcaldesa).

Para quienes creen tener estrategia, se daría la paradoja de que esa situación es en si una estrategia. “la estrategia de no tener estrategia”, o de hacer siempre lo mismo, repitiendo acciones pasadas.

La estrategia implícita surge por accidente a lo largo del tiempo, y se va adecuando a medida que transcurre el tiempo, y que los dirigentes realizan sus tareas operativas urgentes de todos los días.

La estrategia explicita implica para su formulación, desarrollar un proceso analítico por todo el equipo gerencial en conjunto. Nadie podrá tomar decisiones o ejecutar acciones sino esta de acuerdo con la estrategia elegida.

6.7. Niveles de la Estrategia

La estrategia tiene tres niveles: Nivel 1: estrategia corporativa: es la de nivel mas alta. Es la que decide las actividades a desarrollar y las actividades a eliminar, Nivel 2: estrategia de actividades: Es la estrategia específica para cada actividad, como se va a manejar el trabajo, que actividades va a desarrollar I municipalidad, etc. Y Nivel 3: estrategias funcionales: son las estrategias correspondientes a las áreas funcionales. Estrategias para los registros civiles, estrategias para cobrar servicio de agua, estrategias para finanzas y otras.

6.8. La Estrategia y El Pensamiento Estratégico

Según Porter²⁴ la estrategia es única y valida posición, considerando un sistema de actividades diferentes. Es elegir que hacer y que no hacer, en que actividades entrar y en cuales no. La estrategia implica elección de un camino, dejando de lado otras opciones. Es necesario destacar la diferencia entre estrategia y efectividad operacional. Esta ultima esta basada en el desenvolvimiento eficiente de los procesos que llevamos a cabo a través de métodos como reingeniería, calidad total) y no en la determinación de un rumbo único y diferenciador.

La estrategia debe ser considerada como descubrimiento de nuevos modelos. Lo más importante es cambiar el modelo mental y jugar un juego diferente. Por ejemplo. Algo diferente puede ser complementarse para poder trabajar mejor.

6.9. Técnicas de planificación estratégica prospectiva

La prospectiva es una actitud de análisis que viene del futuro hacia el presente. La prospectiva se apoya en la preferencia, ya que necesita de una configuración futurible o anticipada del mundo o de los fenómenos que se estudian, pero guía hacia un futuro deseable o a lograr un objetivo determinado en un futuro supuesto. La

²⁴ Richard Porter, Estrategia de la Administración Publica, Pagina 57.

prospectiva anticipa la configuración de un futuro deseable y retrocede hacia el presente para construir planes adecuadamente insertados en la realidad.

La preferencia esboza un mundo futurible, es decir lo posible, mientras que la prospectiva esboza un mundo deseable, es decir lo deseable. En la prospectiva hay una actitud de anticipación, donde se trata de ser artífice del futuro deseable, y no una actitud pasiva y de resignación frente a un futuro dado.

La metodología de desarrollo. La cual tiene tres pasos, primero la actitud prospectiva, que se ubica en el continente de la percepción y de la creatividad, segundo el análisis prospectivo, que tiene que ver con el razonamiento y la comparación entre las metas y los escenarios con la realidad presente, tercero la presupuestación, y la programación, que deben ir acompañando las acciones desde el presente hacia el horizonte futurible de manera de lograr los objetivos buscados. La metodología de desarrollo debe superar también las etapas de factibilidad y aceptabilidad.

La actitud prospectiva propiamente dicha. El proceso de análisis suele representarse sobre un gráfico donde en la dimensión horizontal se representa al tiempo (pasado-presente-futuro) y donde la dimensión vertical apela a la creatividad y la imaginación para romper con el loqueo perceptivo.

6.10. Estrategia de Escenarios

Esta metodología parte de reconocer la imposibilidad de predecir las consecuencias del futuro. Todo el instrumental de los escenarios permite asumir las situaciones posibles y modelizar un conjunto de efectos y consecuencias a los cuales se trata mediante análisis sucesivos basados en probabilidades condicionales y subjetivas. Es espectro de análisis debe incluir al menos tres dimensiones. Lo más probable –Lo más optimista –Lo más pesimista. Los escenarios tratan en consecuencia de estructurar el entorno de las empresas con todas sus gamas de situaciones

complejas e interrelacionadas recíprocamente lo político con lo cultural, con lo económico, con lo tecnológico y con lo competitivo.

Nos imaginamos un escenario como un cuadro de situación con guiones dinámicos, que aportaran en forma integral, panorámica y globalmente, una visión de conjunto sobre un determinado medio ambiente en un horizonte dado. Metodológicamente la idea de escenario admite hacia la participación en conjuntos, tendiendo a identificar subescenarios como el económico, el político –legal, el sociocultural, el tecnológico y el de estructura competitiva. Conocer las reglas con las cuales funciona cada uno de estos subescenarios nos permitirá extraer las variables líderes que posibilitarán el conocimiento y el seguimiento de los fenómenos.

Los factores externos no alertan de las oportunidades y amenazas, mientras que los factores internos, relacionados con el desempeño de la institución, nos hablan de las fortalezas y debilidades de la misma, siendo este análisis la base de la estrategia competitiva a aplicar.

6.11. El Planeamiento Estratégico

El planeamiento estratégico reinó en el mundo del management hasta comienzos y mediados de los años 80, en esta época la planeación a largo plazo, se transformó en la guía para la acción de las empresas. Las empresas pusieron énfasis en el orden y el control de un proceso de planificación como eje para coordinar sus actividades, pero también para prepararse para lo inevitable, prevenir lo indeseable y controlar lo controlable.

La sofisticación del proceso de planeamiento, considerando un contexto de turbulencia manejable, le dio la denominación de estratégico. Dado que era una manera de acercarse al concepto de estrategia. Era la alternativa para controlar el futuro.

Es por eso que el planeamiento estratégico surge como una actividad exclusiva de la alta dirección, en tanto su esencia tenía que ver con el futuro, su anticipación y su comprensión. Pero, si el contexto no hubiera presentado la transitoriedad y la incertidumbre que vivimos hoy, seguramente habiéramos podido pensar unas empresas de un plan.

Así aparecen diferentes enfoques en el proceso de planeamiento estratégico. Si bien presentaban diferencias, todos tenían en común checklists, tablas, diagramas y técnicas para trabajar, sobre las cuatro jerarquías básicas, objetivos, presupuestos, estrategias y programas.

6.12. La Clave del Planeamiento Estratégico

Sin misión no tiene sentido el planeamiento, por lo tanto explorada y manifestada la visión, dejamos de ocuparnos de actores, poderes y voluntad, para pasar a un modelo hipotético deductivo que es la clave para diseñar el futuro posible, donde el propósito central es unir el hoy con el mañana, estableciendo programas de acción y buscar la comprensión a través de un sistema que facilita la decisión grupal debiendo controlar la visión de negocios con la realidad de los hechos.

En definitiva el planeamiento tiene una incidencia fundamental en el éxito de la gestión de la alta dirección. Coordina la idea con la acción y hace que se hagan las cosas.

6.13. Estrategia Planeamiento

Puede decirse que las características principales de este método son: a) Explora y lidera las ideas. Relaciona y coordina el proceso de ligar la idea a la acción, b) Esta directamente relacionada con la resolución del conflicto y tiene como salida la misión, c) Tiene su punto de partida una vez resuelto el conflicto, es decir que debe partir de una misión.

Es un proceso cognitivo que ayuda a comprender y a evaluar el negocio, para luego relacionar y simular situaciones que ayudan a resolver problemas y reducir la incertidumbre. Debe convertir la misión en procedimientos que prescriban técnica y de un análisis de situaciones complejas. Es una técnica posible para los analíticos y es esencial para poner ideas en acción.

6.14. Evaluación de La Estrategia

La evaluación de las estrategias es un paso esencial en el proceso de dirección de una municipalidad. Observar a corto plazo mas allá de lo obvio, valorando aquellos factores y tendencias fundamentales que gobiernan el éxito en el campo de acción elegido.

La evaluación busca responder estas tres preguntas:

¿Es adecuado el objetivo de la administración?

¿Es adecuado el plan y las políticas principales?

¿Los resultados obtenidos confirman o refutan las premisas en las que se apoya la estrategia?

Los aspectos probados de la estrategia por la evaluación son: a) **Consistencia**. No debe presentarse metas ni políticas inconscientes entre sí. Debe brindar una coherencia con los actos de la organización. La inconsistencia estratégica puede detectarse a través de la aparición de conflictos interdepartamentales, b) **Consonancia**. La estrategia debe facilitar la creación y preservación de la superioridad competitiva (eficiencia en el contexto municipal) y c) **Factibilidad**. La estrategia no puede agotar los recursos disponibles de modo de no generar problemas imposibles de resolver. Esta es la última prueba de la estrategia.

CAPITULO VII

7. Ámbito jurídico y político de la administración pública

El ámbito jurídico de la administración pública abarca: a) La Constitución Política de la república porque es la estructura del Estado y sus organismos; b) las leyes ordinarias que son las que enmarcan la competencia administrativa; c) la ley orgánica que es la que crea el órgano administrativo; d) los reglamentos que son los que regulan los procedimientos; y e) los convenios y tratados internacionales que regulan algunas funciones de administración pública.

7.1. Presidencia de la República

El presidencialismo en Guatemala se origina a raíz del surgimiento de los presidencialismos en los Estados Unidos, en donde se atribuye al presidente la doble calidad de jefe de Estado y el Superior jerárquico en administración pública: a) REGULACION LEGAL: La presidencia de la república se encuentra regulada en los Artículos 182 al 189 de la Constitución Política, b) ATRIBUCIONES: Las atribuciones se encuentran en el Artículo 183 de la Constitución Política de la república, c) DEBERES: en el Artículo 154 de la Constitución Política se encuentra uno de los deberes más importantes que debe cumplir el presidente de la república, d) ACTIVIDAD POLITICA: la actividad política del presidente de la república se ejerce como jefe del Estado y constituye la unidad Nacional y e) ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: La actividad administrativa, es aquella que desarrolla el presidente de la república como Jefe y Superior jerárquico de la administración pública, esta actividad la desarrolla con sus ministros de estados y sus órganos subordinados y f) RESPONSABILIDADES: tiene dos tipos de responsabilidades una política como jefe de estado y una administrativa como jefe y superior jerárquico de la administración pública.

La sustitución del presidente se da mediante la elección popular de uno nuevo a la terminación del periodo y si ese no ha concluido y se da la falta temporal o absoluta del presidente, los sustituirá el vicepresidente, según lo establecen los Artículos 187 al 189 de la Constitución Política de la Republica

7.2. Vicepresidencia de la República

Este es un funcionario que se ha creado exclusivamente para la sustitución del presidente de forma temporal o definitiva y para representar al presidente en actos protocolarios, pues la existencia de este funcionario es para que el ejecutivo no se quede acéfalo, a) ORIGEN: Es una figura especial del régimen presidencialista, es un funcionario de sustitución y suplencia del presidente, sin embargo en la actual constitución ya tiene mayor participación como un órgano ejecutivo al momento de tomar desiciones en el consejo de ministros, pues es miembro de este con voz y voto, lo que no ocurría en la constitución anterior, b) REGULACION LEGAL: Artículos 190 al 192 de la Constitución, c) FUNCIONES: Artículo 191 de la Constitución y c) RESPONSABILIDADES: En las únicas oportunidades en donde el vicepresidente incurre en responsabilidad es actuando en el consejo de ministros y cuando temporal o definitivamente asume la presidencia, pero hay que tomar en cuenta que en este ultimo caso la función que se ejerce es la del presidente y no atribuciones o funciones vicepresidenciales.

7.3. Ministros de Estado

Son órganos ejecutivos, unipersonales y centralizados. Son ejecutivos porque tienen competencia, es decir deciden y ejecutan; son unipersonales porque están dirigidos por una sola persona; y son centralizados porque pertenecen a la escala jerárquica del organismo ejecutivo, dependiendo directamente del presidente por competencia y del viceministro por coordinación (3º. Jerarquía), a) ORIGEN: nacen como consecuencia de la revolución de octubre de 1944, y surgen como organismos ejecutivos, existen los siguientes ministerios: a1) Ministerio de Agricultura, ganadería y

alimentación: Tiene a su cargo el sector ganadería y productos agrícolas tradicionales y no tradicionales, a2) Ministerio de comunicaciones, transporte y obras públicas. Proyecta y dirige las obras y los servicios de los sistemas de transporte y comunicaciones, a3) Ministerio de Cultura y Deportes: Su función es garantizar al guatemalteco el derecho de la cultura, la recreación y el deporte, a4) Ministerio de desarrollo urbano y rural: Coordina la política de desarrollo económico y social del medio urbano y rural de la república, a5) Ministerio de la defensa nacional: Constituye el órgano de comunicación entre el ejército y los organismos del estado. Dirige, organiza y administra las fuerzas armadas del país, a6) Ministerio de Economía: Promueve, dirige y orienta los planes de industrialización y diversificación de la producción y exportaciones sectoriales, también logra el mejor aprovechamiento de los recursos nacionales, fomenta y desarrolla el comercio nacional e internacional, a7) Ministerio de Educación: Formula, aprueba y dirige la política educativa del país, a8) Ministerio de energía y minas: Su función es la efectividad y aprovechamiento de los recursos energéticos y mineros del territorio nacional, considerando las alternativas del mercado internacional, a9) Ministerio finanzas públicas: Recauda impuestos y formula el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del estado, a10) Ministerio de Gobernación: Atiende las relaciones gubernamentales interiores del país, mantiene la seguridad interna y vela por el orden público, a11) Ministerio de relaciones exteriores: Representa y protege los intereses de la república y los inherentes al honor y la soberanía del país en la esfera internacional, a12) Ministerio de salud pública y asistencia social: Corresponde al sector de salud alcanzar para todos los guatemaltecos, el mas alto nivel de bienestar físico, mental y social, mediante las acciones de previsión de enfermedades, protección y rehabilitación de la salud, a13) Ministerio de trabajo y previsión social: Dirige y orienta las políticas en materia de trabajo y previsión social, b) REGULACION LEGAL: Se encuentran regulados en la ley del organismo ejecutivo, c) SISTEMAS DE CREACION: La creación o supresión de un ministerio de estado se hace mediante la modificación de la ley del organismo ejecutivo, esto significa que debe ser sometido al congreso de la república para su aprobación.

RECURSO DE DE REPOSICION: Es un medio de control que tienen los particulares para oponerse a las decisiones, resoluciones y actos que emiten los ministerios de estado, se encuentra regulado en la ley de lo contencioso administrativo.

7.3.1. Viceministros de Estado

Surgen como consecuencia de la excesiva competencia que desarrollan los ministros, su función es exclusivamente a nivel interno del órgano, no ejercen competencia, su labor es ayudar al ministro y sustituirlo en caso de su ausencia, a) REGULACION LEGAL: son órganos unipersonales, de función interna, son órganos de suplencia, se encuentran regulados en los Artículos 200 y 201 de la constitución, b) FUNCIONES: Ocupan jerarquía inmediata inferior a las de los ministros, su función es dirigir los negocios del ramo que tienen a su cargo, son además funcionarios auxiliares y suplentes temporales y encargados del régimen interior de las respectivas oficinas. Según lo establece el Artículo 7º. De la Ley del organismo ejecutivo, c) RESPONSABILIDADES: Los viceministros de estado como no tienen competencia establecida no pueden incurrir en responsabilidad de tipo administrativo, ni de tipo político, pues su responsabilidad es interna responde de sus actos frente al ministro de estado, d) IMPUGNACION DE SUS ACTOS: Debido a que los viceministros de estado no tienen competencia, tampoco pueden incurrir en responsabilidad política o administrativa, por lo tanto no existen recursos administrativos que se puedan plantear en contra de dichos funcionarios.

7.4. Gabinete Presidencial

Este suele confundirse con el consejo de ministros, pero el gabinete presidencial lo constituyen los múltiples funcionarios que nombra el presidente para el ejercicio de un mandato constitucional. Estos son los órganos asesores, secretarios de la presidencia, los ministros y viceministros.

7.5. Consejo de Ministros

El consejo de ministros es un órgano administrativo especial colegiado, dentro del cual se dictan las políticas generales del presidente el cual esta integrado por todos los ministros del gobierno.

7.6. Secretarías de la Presidencia y Vicepresidencia

Estos órganos surgen como producto de la necesidad que el presidente y vicepresidente cubran algunos aspectos que le son conferidos por la constitución y las leyes, a) ORIGEN: Surgen como producto de la necesidad del presidente y vicepresidente cubran algunos aspectos asignados por la constitución, b) REGULACION LEGAL: Artículo 202 de la Constitución; c) FUNCIONES: Su función primordial es ayudar al presidente sobre aspectos que no llevan implícita una competencia administrativa, sino el desarrollo de las actividades tendientes a organizar la función que debe desarrollar, d) RESPONSABILIDADES: Como no ejercen competencia alguna, su responsabilidad es a nivel interno frente al presidente, entre otras se puede mencionar:

7.6.1. Secretaría General de Planificación Económica -SEGEPLAN-

Este órgano administrativo al analizar los pasos de la función administrativa es la más importante dentro de toda la administración, ya sea pública o privada, esta es la base para la determinación de necesidades de planificación. En 1986 con la creación de nuevos ministerios existió la oportunidad de convertir esta secretaria de ministerio y que se llamara planificación y presupuesto. La actividad mas importante que debe cumplir este órgano es el de planificar todas las actividades (prestación de servicios, inversión de fondos del estado y otras inherentes a la administración pública centralizada y constituirse como parte de la filosofía de la descentralización administrativa a través de los consejos de desarrollo urbano y rural, dentro de sus actividades se puede mencionar: a) someter a consideración del consejo

nacional de planificación económica, el diagnóstico de la economía nacional y políticas del desarrollo a seguir a corto, mediano y largo plazo, b) coordinar con las unidades sectoriales de cada ministerio el proceso de preparación, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos; c) desarrollar y proponer al gobierno las opciones del desarrollo regional y d) elaborar conjuntamente con la dirección técnica del presupuesto el proyecto del presupuesto de estado, dentro de SEGEPLAN se encuentra el Sistema Nacional de Financiamiento de la Preinversión (SINAFIP): este órgano tiene tanta importancia como La Secretaría misma, pues es una institución que fue creada para hacer estudios de preinversión en obras y servicios, por parte de las unidades ejecutoras del ejecutivo y de las municipalidades.

7.6.2. Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia

Tiene las siguientes atribuciones: a) ser vocero del gobierno y del presidente ante los medios de comunicación; b) dar a conocer las actividades del presidente y del gobierno ante los medios de comunicación social y la opinión pública; c) hacer aclaraciones, ratificaciones, explicaciones y refutaciones que estime necesarias ante los medios de comunicación social; d) dar a conocer los planes, programas y realizaciones del gobierno.

7.6.3. Secretaría General de la Comisión Para la Paz

Su función principal es la coordinación del proceso de paz impulsado por el gobierno, fue creada mediante el acuerdo 258-92

7.6.4. Secretaría General de La Presidencia De La República

Tiene su base legal en el Artículo 202 de la Constitución, es una de las secretarías más importantes de la presidencia pues es el conducto por el cual pasan todos los acuerdos gubernativos y de los ministros de estado, que el presidente de la república debe firmar y publicar.

7.6.5. Secretaría privada de la Presidencia de la República

Su base legal esta en el Artículo 183, inciso e y Artículo 202 de la constitución, sus funciones son: brindar apoyo al presidente, ser vinculo entre este y los ministros de estado, entidades descentralizadas, autónomas, semiautónomas, empresas privadas, corporaciones municipales y otras. Concede las audiencias solicitadas, organiza y convoca las juntas de gabinete, analiza las peticiones de entidades benéficas, personas individuales, alcaldías, etc.

7.6.6. Oficina Nacional del Servicio Civil

A través de la ley del servicio civil se regulan las relaciones que se dan entre la administración pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, y asegurar a la parte laboral justicia y estímulo en su trabajo.

En relación a la situación jerárquica administrativa de estas entidades, debemos anotar que no ocupan un lugar en la escala jerárquica, son órganos que pertenecen directamente a la presidencia como un órgano administrativo.

7.7. Direcciones Generales

Surgen como consecuencia de la gran cantidad de competencia que desarrollan los ministros de estado, por lo cual estos órganos administrativos en su mayoría están dotados de competencia administrativa a) REGULACION LEGAL: Las competencia de las direcciones generales se encuentran reguladas dentro de la ley, como por ejemplo: Ley del ministerio de finanzas públicas; ley de Migración; ley del impuesto sobre la renta; ley del IVA, etc., y b) FUNCIONES: En relación a sus funciones es necesario aclarar que cada una tiene sus propias funciones, c) ATRIBUCIONES: las atribuciones de las direcciones generales se encuentran reguladas en las normas jurídicas de las cuales deviene su competencia, d) RESPONSABILIDADES: desde el momento en que las direcciones dictan resoluciones pueden incurrir en responsabilidad ante el particular,

esto es debido a la competencia que gozan, la responsabilidad de un director general se puede deducir mediante el recurso de revocatoria, también se pueden deducir responsabilidad penal o civil cuando en el ejercicio de sus funciones cometen un delito o causan daños o perjuicios al particular, e) DIRECCIONES TECNICAS: dentro de los ministerios existen algunas direcciones que su labor es únicamente a nivel de asesoría, son eminentemente técnicas, como ejemplo se puede citar dirección técnica del presupuesto.

El Recurso de Revocatoria es un medio de control o medio legal de defensa que los particulares tienen para oponerse a las resoluciones y los actos de las direcciones generales, se le llama también recurso jerárquico, porque es el superior (ministerio) el que resuelve, se encuentra regulado dentro de la ley de lo contencioso administrativo, también se encuentra regulado dentro del código tributario en los Artículos 154 al 159.

7.8. Órganos subordinados al Ministerio de Gobernación

El Ministerio de Gobernación está integrado por: a) Dirección General de la Policía Nacional Civil: se encarga de atender lo relativo a la seguridad ciudadana, prevenir los delitos y demás infracciones a la ley, b) Dirección General del Sistema Penitenciario: responde de la readaptación y rehabilitación social de los internos y vela porque se respeten los derechos humanos del recluso, c) Dirección General de Migración: propone al organismo ejecutivo la política migratoria que debe seguirse y sugiere la negociación de tratados y convenios, d) Diario de Centro América: se encarga de publicar las informaciones del gobierno, respecto a los actos políticos y administrativos que realiza, así como resoluciones oficiales, acuerdos ministeriales, etc. Y lo más importante de este órgano es la divulgación de las leyes que promulga el organismo ejecutivo, e) Tipografía Nacional: elabora folletos y libros de autores nacionales, papelería para las dependencias del ejecutivo, códigos legales, recopilación de leyes, reglamentos y otros

7.9. Órganos más importantes del Ministerio de Finanzas Públicas

Dentro de la estructura jerárquica de este ministerio tenemos: a) Superintendencia de Administración Tributaria: se encarga de la recaudación de impuestos, b) Dirección Técnica del Presupuesto: Se encarga de la estrategia y elaboración del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, c) Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles: implementación del plan de depuración y actualización de los grandes contribuyentes por medio del sistema computarizado para la recaudación del impuesto único sobre inmuebles,

7.10. Órganos más importantes del Ministerio de Economía.

Este Ministerio lo integran a) Registro Mercantil: le corresponde llevar el registro de todos los actos, hechos y relaciones en la actividad comercial del país, b) Registro de la Propiedad Industrial: a este le corresponde administrar el régimen jurídico de la propiedad industrial, reconociendo y otorgando derechos sobre marcas, nombres, comerciales, expresiones, y c) Registro de la Propiedad Intelectual

7.11. Órganos y entidades de consulta y control jurídico y político

Son los órganos más importantes para una buena administración y son los encargados de aconsejar, asesorar, opinar sobre los procedimientos, resoluciones y actos que la administración ejecutiva debe emitir. La asesoría debe darse antes que el órgano ejecutivo dicte y notifique la resolución o acto al administrado a través de un dictamen. DICTAMEN: Significa la opinión, consejo o juicio que en determinados asuntos debe oír el funcionario, previo a tomar una decisión. Se puede decir que el dictamen significa informar profesionalmente sobre un problema o un asunto sometido a consideración de un técnico jurista. Puede decirse que el dictamen constituye la respuesta técnica o jurídica a la consulta del interesado. La consulta puede ser verbal o escrita.

El origen de los dictámenes se debe a que los actos y las resoluciones de la administración pública deben estar sometidos a normas legales y ajustarse a normas técnicas, razón por la cual las entidades y los órganos de consulta tienen origen como producto de la labor que tiene que desarrollar la administración, pues los órganos administrativos ejercen funciones especializadas en donde requieren que especialistas en las distintas disciplinas de la ciencia y la técnica se encuentren presentes a efecto de asesorar a los ejecutivos y se clasifican en: a) Consulta jurídica: Se realiza a través de abogados consultores de la administración pública y consiste principalmente en la asesoría o consejo que proviene a través del dictamen jurídico, tiene como finalidad que el órgano ejecutivo al dictar sus resoluciones o actos se apliquen a las normas legales vigentes, esta labor se desarrolla por abogados adscritos a la procuraduría general de la nación, b) Consulta técnica: La que se desarrolla por personas versadas en materias especializadas de la ciencia y la técnica, tiene la atribución de aconsejar al órgano ejecutivo a efecto que las resoluciones administrativas se apeguen a normas técnicas, c) Consulta política: se desarrolla por personas también especializadas que se encargan de aconsejar a los órganos que ejercen funciones políticas como el presidente y ministros, aconsejando aplicación de acciones de gobierno aplicados para el bienestar general, los mismos tienen la siguiente imperatividad: OBLIGATORIO: Cuando la ley obliga a que se pida el dictamen. FACULTATIVO: Cuando queda a criterio del ejecutivo si solicita o no el dictamen; VINCULANTE: Cuando es obligatoria la petición del dictamen y la resolución debe ser apegada estrictamente al mismo.

Los siguientes Órganos sirven para ejercer contrapeso y control hacia la administración pública: a) Contraloría General de Cuentas, es una institución técnica descentralizada, con funciones de fiscalización de los ingresos, egreso y en general, de todo interés hacendario de los organismos del Estado, contratistas de obras públicas y de cualquier persona que por delegación de Estado, invierta o administre fondos públicos, esta fundamentada en Artículo 232 de la Constitución Política de la República, b) Comisión y Procurador de los Derechos Humanos, es un comisario del congreso de la república, encargado de la defensa de los derechos humanos que la constitución garantiza, así también tiene facultades para la supervisión de la

administración pública, es elegido por el pleno congreso dentro de una terna de tres candidatos propuesto por la comisión de los derechos humanos del congreso de la república, dura en su cargo 5 años, pudiendo ser reelecto para otro período igual, c) Corte de Constitucionalidad, este organismo fue creado por la constitución de 1985 como un tribunal permanente de jurisdicción privativa y la función esencial de este alto organismo es defender el orden constitucional y la misma constitucional dota de absoluta independencia de los demás organismos del estado, asimismo le otorga independencia económica²⁵, se encuentra integrada por cinco magistrados titulares y cinco suplentes duran en el cargo cinco años pudiendo ser reelectos, la presidencia de la corte es rotativa de un año de duración entre sus magistrados titulares e inicia con el magistrado mayor de edad. FUNCIONES: 1) conocer la acción de inconstitucionalidad en única instancia; 2) conocer el amparo interpuesto contra el congreso, la corte suprema, el presidente o vicepresidente; 3) conocimientos de toda apelación en materia de ampro y constitucionalidad; 4) órgano de consulta de los organismos del estado, sobre constitucionalidad de tratados y convenios, proyectos de la Ley. y d) Tribunal Supremo Electoral, es la máxima autoridad electoral, es independiente y por consiguiente no supeditado a ningún organismo del Estado, se integra con cinco magistrados titulares y cinco suplentes, electos por el congreso con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros de una nomina de 30 candidatos propuestos por la comisión de postulación duran en sus funciones 6 años. FUNCIONES: 1) velar por el final cumplimiento de la constitución y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos; 2) convocar y organizar los procesos electorales; etc.

Dentro de las mas importantes entidades de asesoría se puede mencionar a la Procuraduría General de La Nación que tiene a su cargo la función de asesoría de los órganos y entidades estatales, el procurador ejerce la representación del Estado y es el jefe de la Procuraduría General de la Nación, es nombrado por el presidente quien por causa establecida puede también removerlo, sus funciones son; a) ejerce la personería de la nación que comprende: 1) representar y sostener los derechos de la nación en

²⁵ Artículo 268 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala.

todos los juicios en que fuere parte, 2) Intervenir, sí así lo dispone el ejecutivo, en los negocios en que estuviere interesada la nación, 3) representar provisionalmente a los ausentes, menores e incapaces mientras no tengan personero legítimo, 4) asesorar jurídicamente la administración pública en todos los casos que aquella le consulte.

Actualmente la Procuraduría General de La Nación trabaja con dos secciones y son: a) sección de procuraduría: que tiene la personería de la nación y la representación de los ausentes, menores e incapaces sin representante legítimo y b) sección de consultoría: encargada de asesorar a los ministros de estado y dependencias del organismo ejecutivo, en todos aquellos asuntos que sin tener intervención obligatoria se les mande a oír.

Las asesorías de las que requiere la administración pueden ser: a) TÉCNICA: encargada de emitir opinión en lo relativo a las distintas disciplinas de la ciencia o de la técnica y b) JURÍDICA: aconseja al funcionario público ejecutivo en cuanto a aspectos legales, aplicación de leyes y reglamentos en los expedientes en donde debe haber una decisión, un acto o una resolución administrativa.

Otra importante entidad de control es el Ministerio Público el cual se integra de la siguiente manera: a) Fiscal General: es el jefe del ministerio público y le corresponde la acción penal, lo nombra el presidente de una nomina de seis candidatos propuesta por una comisión de postulación, b) Consejo del Ministerio público: es un órgano colegiado, asesor del ministerio público, encargado de proponer al fiscal los nombramientos, ratificar, modificar o dejar sin efecto las instrucciones generales y especiales dictadas por el fiscal general, se integra por: el fiscal general quien lo preside; tres fiscales electos en asamblea general de fiscales y tres miembros electos por el organismo legislativo, c) Fiscales de distritos: con los jefes del ministerio público en los departamentos o regiones que les fueren encomendadas, d) Fiscales de sección: son los jefes del ministerio público en las diferentes secciones que les son encomendadas y la ley deja integrada las siguientes secciones: d1) fiscalía de delitos administrativos; d2) fiscalía de delitos económicos; d3) fiscalía de delitos de narcoactividad; d4) fiscalía de

delitos contra el ambiente; d5) fiscalía de asuntos constitucionales amparos y exhibición personal; d6) fiscalía de menores y de la niñez; d7) fiscalía de ejecución; 8) fiscalía de la mujer, e) Agentes fiscales: son los encargados de asistir a los fiscales de sistrito o fiscales de sección y tienen a su cargo el ejercicio de la acción penal pública en su caso, f) Auxiliares de fiscales: Les corresponde de asistir a los fiscales de distrito o fiscales de sección, encargados de realizar las investigación preparatoria en todos los delitos de acción pública y en los delitos que requieran a instancia de parte, actúan bajo la supervisión y dirección del superior jerárquico.

7.12. Descentralización de la administración pública

Técnica y doctrinariamente descentralizar significa, dotar de independencia en cuanto a funciones de carácter técnico a los órganos y entidades de la administración pública, sin perderse el control por parte de la administración central. El propósito esencial de la descentralización es incorporar a toda la población del país al proceso de desarrollo. Esto significa que habrá de dotarse a la instancia descentralizada de presupuesto propio y competencia de ejecución de sus propios planes y metas para la búsqueda de la satisfacción de sus propias necesidades.

El precepto constitucional establece que la “División administrativa. El territorio de la república se divide para su administración en departamentos y estos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales...”²⁶, dentro de estos esfuerzos se crearon las regiones siguientes²⁷: a) Región metropolitana: departamento de Guatemala, b) Región Norte: departamentos de Alta y Baja Verapaz, c) Nororiente: Izabal, Chiquimula, Zacapa y el Progreso, d) Suroriente: Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa, e) Central: Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla, f) Suroccidente: San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepequez, g) Noroccidente:

²⁶ Artículo 224 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala

²⁷ Decreto 70-86, Ley de Regionalización

Huehuetenango y Quiché y h) Región Petén: Integrada únicamente por el departamento de Petén.

La administración pública también cuenta con el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, de conformidad con la constitución están creados legalmente:

7.12.1. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Siendo su competencia administrativa a nivel nacional, como órgano colegiado para coordinar el desarrollo, su propósito final es viabilizar el proceso de desarrollo nacional, mediante la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural y la de ordenamiento territorial, el cual se integra de la siguiente manera:

- El presidente de la república, quien lo coordina
- El vicepresidente
- Los ministros que el presidente considere necesarios
- El funcionario de mayor jerarquía del órgano de planificación del estado
- Los coordinadores regionales
- Un alcalde representante por cada una de las regiones
- Un representante de las organizaciones cooperativas del país.
- Un representante del CACIF
- Un representante de las organizaciones de los trabajadores del país
- Un representante de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo
- Un representante de la USAC
- Un representante de las universidades privadas

Los órganos que lo integran son: a) La dirección ejecutiva, b) La secretaría y c) los grupos o comisiones de trabajo, en cuanto al consejo regional se integra de manera similar y sus acuerdos rigen en las distintas regiones donde se organiza

7.12.2. Consejo departamental de desarrollo urbano y rural

Tiene su competencia a nivel de la región, es un órgano colegiado y representativo, encargado de promover y coordinar el proceso de desarrollo a una región de las ya establecidas, su propósito es lograr el desarrollo de la región mediante programas y proyectos, con la participación efectiva de la población organizada de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, se Integra así:

- El Gobernador departamental, quien lo preside
- Los alcaldes municipales del departamento.
- El jefe de la oficina departamental de SEGEPLAN
- Dos representantes de las cooperativas de primer grado
- Dos representantes del CACIF
- Dos representantes del las organizaciones de los trabajadores
- Dos representantes de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo
- Los secretarios departamentales de los partidos políticos legalmente inscritos con voz pero sin voto

Sus Órganos Son: a) La presidencia, b) La secretaría y c) Los grupos o comisiones de trabajo

7.12.3. Consejo municipal de desarrollo urbano y rural

Se establece uno por cada municipio del país, es un ente colegiado y representativo de los municipios, encargado de promover y dirigir el proceso de desarrollo dentro de las circunscripción municipal, su propósito es lograr el desarrollo del municipio mediante la ejecución de planes, programas y proyectos con la participación permanente y organizada de la población y de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, el mismo se integra de la siguiente manera:

- Por el alcalde municipal.
- Los demás miembros del concejo municipal.

- Representantes de las Organizaciones gubernamentales del municipio
- Representantes de las organizaciones no gubernamentales del municipio

Sus órganos son: a) presidencia, b) secretaria, c) grupos o comisiones de trabajo y d) unidad técnica. Además como parte de la política de fortalecimiento del poder local se crearon dentro código municipal los COCODES como agrupaciones de vecinos que se organizan para impulsar el desarrollo de su comunidad en conjunto con la municipalidad, debiendo contar con junta directiva y personería jurídica

7.13. Gobernaciones Departamentales

Se originan en el momento que se da una división del territorio del estado, aunque dentro de la historia de la administración pública guatemalteca, han tenido diversas denominaciones como: presidente departamental, regidor departamental, intendente departamental y otros. Son órganos centralizados, dependen directamente del presidente, son órganos unipersonales, a cargo de un funcionario que es el gobernador departamental, su regulación legal se encuentra en la constitución²⁸ y dentro de sus se establece que son órganos superiores jerárquicos de la administración pública dentro del respectivo departamento, como representantes del organismo ejecutivo y del ejercicio de la competencia de la mayoría de ministerios de estado, de los que dependen directamente, ejercen la casi totalidad de esa competencia²⁹. Tiene responsabilidad frente a sus superiores jerárquicos que son los ministerios de estado y el presidente de la república y además ante los particulares, por las decisiones, resoluciones o actos administrativos que dicten. Las responsabilidades de los gobernadores departamentales son de tipo administrativo (actos y resoluciones) responsabilidad política (tomando decisiones políticas como representante del ejecutivo) y responsabilidad penal.

²⁸ Artículo 227 de la Constitución Política de la Republica

²⁹ Artículo 19 al 29 ley de Gobernación

Sus actos se impugnan enmarcados dentro de la ley de lo contencioso administrativo y Ley de gobernación y administración de los departamentos, existiendo los tres recursos siguientes:

- Recurso de reconsideración
- Recurso de reclamo
- Recurso de revocatoria.

7.14. Administración Municipal

El municipio es una institución autónoma, tiene dentro de su ámbito autonomía, su gobierno es ejercido por el consejo municipal, el cual se encuentra integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales, LA MUNICIPALIDAD representada en LA CORPORACION MUNICIPAL: es el órgano supremo de la administración municipal, constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal, con personalidad jurídica encargada de la administración del municipio y que solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo de forma individual, salvo el Alcalde quien actúa por delegación del Concejo, el tema sobre municipalismo ha sido desarrollado ampliamente en el presente trabajo y con mayor énfasis en el capítulo I, por lo que a continuación es procedente desarrollar los sistemas de gobierno municipal siguientes: a) Democracia directa: el poder municipal de gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en las plazas públicas, lo que se conoce como cabalidad abierto. En los municipios pequeños es donde mejor se adapta este sistema, b) Democracia representativa: la representación de los vecinos se encuentran encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al alcalde, en este sistema desaparece la reunión de vecinos, c) Democracia colegial o inglés: tiene su base o fundamento en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el ayuntamiento o consejo municipal, que es designado directamente por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local. El alcalde mayor consiste en un designado por el concejo para

presidirlo y llevar su representación, pero no goza de gran autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de voto, d) Sistema democrático de separación de poderes o francés: en el sistema inglés hay confusión de poderes, en el francés hay separación de los mismos, aun cuando en ambos existe la forma democrática, existe una notoria diferencia entre el sistema inglés y el sistema francés pues mientras en el primero hay concentración de poderes, en el segundo la nota diferencial consiste en la separación de ellos, e) Sistema autoritario o alemán: este sistema nace de la realidad política del estado alemán, es por esencia autoritario, hay predominio del órgano ejecutivo y responde a la conciencia antidemocrática alemana, su base reside en la acción oficial del poder que viene de arriba, derivada de una democracia especializada, f) Sistema de gobierno municipal en Guatemala: cuenta con un gobierno de democracia representativa, sus órganos son designados por el sufragio en donde quedan representados todos los sectores de la población y toma como base el sistema de separación de poderes o sistema francés que es el que se adecua mas al desarrollo de la administración municipal moderna, existen dos clases de órganos: deliberantes y ejecutivos, ambos son designados por la ciudadanía electoral.

En cuanto al alcalde municipal se dice que etimológicamente la voz alcalde proviene del árabe “alcalde” que significa juez o sea funcionario que tenia atribuciones judiciales y administrativas. Dentro de la estructura municipal guatemalteca, el alcalde es el funcionario ejecutivo de mayor investidura de la municipalidad,³⁰ Los otros funcionarios con los que cuenta la municipalidad son: el Registrador Civil, el Tesorero, el Juez de Asuntos Municipales, los Jefes de Departamento, Jefes de sección y otros.

Dentro de la administración del municipio se encuentra la resolución de conflictos que surgen entre vecinos y entre estos y la municipalidad, siempre que sean de competencia municipal, para lo cual es necesario implementar el procedimiento administrativo municipal que tiene las siguientes características: oral, público, sencillo, antiformalista, actuado e impulsado de oficio, necesaria la Inmediación del juez, necesaria la permanencia del juez en actos y diligencias de prueba, pudiéndose iniciar

³⁰ Artículo 60 del Código Municipal

el proceso en los casos siguientes: a) cuando la ley, la ordenanza, el reglamento o la disposición municipal, así lo establezcan, b) por denuncia o queja verbal o escrita, c) Por denuncia o reporte de otras autoridades,

Después de iniciado el procedimiento juez al recibir la denuncia, dictara las medidas necesarias de urgencia, practicará las diligencias de prueba que considere oportunas y necesarias y dará audiencia a los interesados de conformidad con la ley, la resolución se hace al agotar la investigación, tendrá que hacer un resumen de hechos, consideraciones de prueba y si son o no constitutivos de infracción e impondrá las sanciones que correspondan al responsable, quien cuenta con los siguientes recursos de impugnación: a) Recurso de reposición municipal: se plantea contra las resoluciones originarias, emitidas o dictadas por el consejo municipal, previo dictamen del sindico, b) Recurso de revocatoria municipal se plantea contra los actos o resoluciones dictadas por el alcalde o contra órganos colegiados distintos, el concejo municipal resuelve del mismo previo dictamen del síndico, c) Recurso de apelación municipal: se plantea contra actos o resoluciones emitidas por otras autoridades municipales que tienen competencia administrativa³¹, Al resolver estos recursos en forma desfavorable para el particular, debe acudir a la vía judicial a plantear el proceso contencioso administrativo.

7.15 Control Judicial Privativo y Constitucional de Los Actos de la Administración Pública Guatemalteca.

Son los medios de control judiciales que se utilizan en contra de las resoluciones y actos de la administración pública guatemalteca incluyendo las municipalidades:

7.15.1. Contencioso Administrativo

Es el medio de control privativo que los particulares tienen siempre que este agotada la vía gubernativa o administrativa, para oponerse a los actos de la

³¹ Artículos 124 al 132 del código Municipal.

administración pública. Es importante destacar que el tribunal de lo contencioso administrativo es el contralor de la juridicidad de los actos de la administración pública, siendo que su origen es producto de nacimiento del derecho administrativo y la necesidad de tener un medio de control para que los particulares puedan tener la oportunidad de impugnar las resoluciones y decisiones de la administración pública. Es importante destacar que no es un recurso sino es un PROCESO, establecido así en la constitución, CARACTERISTICAS: a) No se trata de un recurso sino de un proceso, b) Es uno proceso que se conoce y se resuelve dentro de un órgano jurisdiccional de única instancia, no cabe la apelación, c) Su competencia esta dirigida a conocer de las controversias que surgen de las relaciones que se dan entre la administración pública y de los particulares y d) Lo conoce un tribunal colegiado integrado por tres magistrados titulares y tres suplentes. Es importante señalar que existen los siguientes SISTEMAS: a) SISTEMA FRANCES: su origen se remonta a la revolución francesa, dentro de la cual se desarrollaba la justicia delegada. En este sistema existe un órgano adscrito a la administración pública, que se le denomina concejo de estado y que es el encargado de resolver las controversias que se dan entre la administración pública y los particulares, desde este punto de vista, se puede establecer que el concejo de estado debe tener ajena la actividad jurisdiccional que le corresponde al organismo judicial y b) SISTEMA DE SAJÓN O INGLÉS: En este sistema no existe un órgano que resuelva las controversias que se dan entre la administración pública y los particulares. Todo lo relativo a las relaciones del estado con los administrados se regula por derecho común, es decir que en este sistema no existe un derecho especial como el derecho administrativo, razón por la cual dentro de este sistema no existen órganos especiales para este tipo de relaciones.

En nuestro ordenamiento jurídico existen dos clases como el que regula la constitución y el creado por el código tributario, existiendo actualmente dos salas: a) la sala de lo contencioso administrativo en materia tributaria; b) la sala de materia administrativa³².

³² Artículo 221 de la Constitución Política y Decreto 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo.

7.15.2. Control Constitucional de la Administración Pública

Este control se puede ejercer a través del recurso de amparo el que se encuentra regulado en el Artículo 265 de la Constitución Política y La ley de Amparo y Exhibición Personal en su Artículo 10 enumera los casos en que procede el amparo y son: a) Para que se mantenga o se restituya el goce de los derechos y garantías que establece la constitución o cualquier otra ley, b) para que e declare en casos concretos que una ley, un reglamento o una resolución o acto de autoridad, no obliga al recurrente por contravenir o restringir cualquiera de los derechos garantizados por la constitución o reconocidos por cualquier otra ley, c) Para que en casos concretos se declare que una disposición o resolución no meramente legislativa del congreso de la república, no le es aplicable al recurrente por violar un derecho constitucional, d) Cuando la autoridad de cualquier jurisdicción dicte reglamento, acuerdo o resolución de cualquier naturaleza, con abuso de poder o excediéndose de sus facultades legales, o cuando carezca de ellas o bien la ejerza en forma tal que el agravio que se causare o pueda causarse no sea reparable pro otro medio legal de defensa, e) Cuando de actuaciones administrativas se exijan al afectado el cumplimiento de requisitos, diligencias o actividades no razonables o ilegales, o cuando no hubiere medio o recurso de efecto suspensivo, f) Cuando las peticiones o trámites ante las autoridades administrativas no sean resueltos en ese término que la ley establece, o de no haber tal término en el de 30 días, una vez agotado el procedimiento correspondiente, así como cuando las peticiones no sean emitidas para su trámite, g) En materia política, cuando se vulneren derechos reconocidos por la ley o por los estatutos de las organizaciones políticas. Sin embargo, en materia puramente electoral, el análisis y examen del tribunal concretará al aspecto jurídico , dando por sentadas las cuestiones de hecho que se tuvieron por probadas en el recurso de revisión y h) En los asuntos de las ordenes judiciales y administrativas, que tuvieren establecidos en la ley procedimientos y recursos, por cuyo medio puedan ventilarse adecuadamente de conformidad con el principio jurídico del debido proceso, si después de haber hecho uso del interesado de los recursos que la constitución y las leyes garantizan.

7.16. Procedimiento Contencioso Administrativo

Son las etapas o fases de un procedimiento administrativo, ejecutadas ante una autoridad administrativa cuya finalidad es resolver problemas planteados por medio de peticiones o impugnaciones. Todo procedimiento administrativo se inicia por petición o por requerimiento, este proceso tiene los principios siguientes: a) principio de audiencia a las partes: toda actuación administrativa que afecte los intereses de un particular debe hacerse saber al mismo, b) determinación del plazo en el cual debe actuar la administración: todo procedimiento debe estar regido por plazos dentro de los cuales debe resolverse. En Guatemala el plazo máximo de una resolución son 30 días³³, c) precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades y consejos: Esto se refiere a la asesoría técnica o jurídica o la intervención de la procuraduría general de la nación, d) Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares: la constitución establece que dentro de los 30 días se debe resolver y NOTIFICAR al particular, los procedimientos administrativos deben ser impulsados de oficio con el mínimo de formalismos.

Las administraciones modernas se han preocupado por desarrollar en forma eficiente sus procedimientos; la tecnología, una legislación adecuada y administradores con el deseo de servir, van haciendo que la administración a través de procedimientos cumpla a cabalidad con su finalidad, que es el bienestar general y que el servicio público sea llevado a la generalidad con mayor prontitud y eficiencia, siendo el **ÓRGANO ADMINISTRATIVO**: Es el elemento mas importante del procedimiento administrativo, ya que es el medio por el cual se manifiesta la voluntad del Estado, el cual debe estar dotado de **LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA** que es la facultad legal que tiene el órgano para actuar, para que sus actos tengan validez, ante el administrado o población en general que es otro elemento del procedimiento administrativo pues es al administrado a quien va a beneficiar o perjudicar la resolución del órgano administrativo.

³³ Artículo 28 de la Constitución Política y Artículo 10 inciso 1 de la Ley de Amparo.

7.16.1. Características del Proceso Administrativo

Este proceso tiene las características siguientes: a) AUDIENCIA: a todo administrado debe dársele audiencia antes que el administrador emita su decisión final, b) ENUMERACIÓN DE PRUEBAS. Enumeración de todos los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento, c) FIJACIÓN E PLAZO: fijar un plazo en cual la administración deba resolver, tomando en cuenta los medios de prueba que deben practicarse, d) AUTORIDADES QUE INTERVIENEN: precisión de la forma y plazo cuando deben intervenir otras autoridades o consejeros jurídicos o técnicos, e) ANALISIS DE PRUEBAS: analizar de forma rápida todos los actos que puedan afectar a los particulares atendiendo el interés general y aplicando los principios de legalidad, juridicidad y el de justicia administrativa y f) NOTIFICACION A LOS ADMINISTRADOS: notificar al particular significa hacerle saber que existe un procedimiento abierto en su contra o bien si el procedimiento es a petición del interesado, hacerle saber lo que el órgano administrativo decidió sobre el asunto que se ventila, referente al municipio ver código municipal³⁴

Los motivos que originan el procedimiento administrativo pueden ser: a) por impugnación: cuando el particular hace uso de los recursos administrativos e impugna una resolución administrativa que le afecta en sus intereses, b) petición propiamente dicha: cuando el particular hace uso de su derecho de petición y c) De oficio: cuando la administración lo inicia sin mediar petición de los particulares. En cualquiera de estos casos se inicia el expediente administrativo que el conjunto de documentos, actas, peticiones, pruebas y otros, Ordenados en forma cronológica en que se realizaron los hechos administrativos, peticiones, actuaciones, audiencias y presentaron las pruebas y que finaliza con la decisión administrativa.

³⁴ Artículos 139 al 141, Código Municipal

7.16.2. Etapas o Fases del Procedimiento Administrativo.

Como en todo proceso debe existir un inicio del procedimiento y el presente se inicia de oficio o a solicitud expresa: a) INICIO DE OFICIO: cuando la propia administración por iniciativa propia y sin que medie petición de un particular lo inicia, como ejemplo se puede citar las sanciones administrativas, por lógica nadie pide que se le sancione, b) INICIO A PETICION EXPRESA DEL INTERESADO: En este caso existen tres formas de iniciar el procedimiento: b1) A PETICION PERSONAL DEL INTERESADO: que puede ser: a) por escrito: sin llenar mayores formalidades o bien por formularios preimpresos con el propósito de facilitar a la administración el cumplimiento de los requisitos formales; b) petición verbal: son muy excepcionales como la denuncia, b2) POR DENUNCIA DE UN ADMINISTRADO CONTRA OTRO: cuando un particular denuncia a otro administrado que por violación a leyes o reglamentos este causando un daño al interés público, como cuando una denuncia que otra esta tirando basura en la vía pública. Esta denuncia puede ser verbal o escrita, b3) POR IMPUGNACIÓN DE UNA RESOLUCION ADMINISTRATIVA: es un mecanismo de defensa o medio de control directo de que dispone el particular para oponerse a los actos o resoluciones de la administración pública que afecten sus intereses, a través de los recursos administrativos.

Previamente a continuar el proceso se deben eliminar las vicisitudes que puedan darse, también llamadas crisis procesales, porque se refiere a las anomalías que se presentan en el procedimiento, en relación a los sujetos, objeto o actos administrativos, posteriormente se emiten los DECRETOS DE TRAMITE: Es el que dicta la autoridad administrativa al momento de iniciar el procedimiento, en el mismo se indica que se da trámite a la petición, denuncia o informe de otra dependencia, se dan audiencias y se señalan plazos, no en todos los procedimientos existe el decreto de trámite, pues en la mayor parte de casos después de la petición se dicta la resolución final, estos decretos se trasladan a través de las NOTIFICACIONES: que es la forma como la administración publica hace saber a los particulares que existe un procedimiento administrativo que afecta sus intereses, nuestra legislación no establece la forma de

hacer notificación, únicamente nos dice que debe notificarse al particular, a excepción del código tributario que si lo señala dentro del título de proceso administrativo.

En los procedimientos administrativos es normal que existan terceros, cuando una resolución administrativa se emite a favor de una persona, puede afectar a otras personas, en este caso debe dárseles intervención y se les debe escuchar dentro del procedimiento administrativo, y sin estas audiencias los terceros pueden impugnar una decisión, por ejemplo cuando existe autorización para la tala de árboles, en esta actividad puede resultar perjudicada la colectividad.

Además de lo anterior se menciona las DILIGENCIAS que consiste en la actividad material realizada por el órgano administrativo para la recepción de pruebas y su incorporación al expediente, dentro de ellas están las INSPECCIONES que pueden ser oculares o inspecciones administrativas con el objeto de que el administrador verifique hechos y circunstancias aseveradas por la parte pudiente, se debe tener cuidado en que no son reconocimientos judiciales, pues estos son exclusivamente de los órganos jurisdiccionales.

A este proceso se pueden incorporar a) INFORMES: Consiste en solicitarse y rendirse informes a otras dependencias del estado. Estos constituyen parte del procedimiento administrativo, en muchos casos la resolución de un expediente depende de ellos, b) DECLARACIONES: Son los testimonios prestados por un particular para establecer la verdad de los hechos circunstancias que afectan a la persona que se interroga, también existe las declaraciones de testigos, estas declaraciones se hacen bajo juramento. Como ejemplo la Declaración jurada del impuesto sobre la renta, c) EXPERTAJE: Es una prueba personal aportada por un tercero técnico o científico versado en un materia determinada, d) DOCUMENTOS: Es una prueba consistente en aportar al procedimiento un objeto o material en que consta, por escrito una manifestación de voluntad o de conocimiento o de cualquier expresión de pensamiento y e) OTROS MEDIOS CIENTIFICOS: Es una prueba complementaria que puede ser preconstituida o por constituirse, por si sola no merece ninguna fe en juicio, para que

pueda apreciarse como prueba debe complementarse por otros medios probatorios o diligencias auxiliares. Como ejemplo se citan Fotografías, cintas cinematográficas, otras³⁵, y f) DICTAMENES JURIDICOS: Son parte importante dentro del procedimiento administrativo, lo constituye un documento especializado en el cual se establece el criterio de un jurista apegado a las normas legales y reglamentadas, sobre el asunto que se ventila.

Tiene importante intervención en los procedimientos administrativos La Procuraduría General de la Nación, esta actuación se puede dar en dos formas: a) Facultativa: cuando el órgano administrativo solicita la asesoría del consultor; b) obligatoria: cuando la ley obliga al órgano administrativo a pedir el dictamen de la procuraduría de este caso normalmente se da cuando se trata de recursos administrativos, Hugo Calderón resume el proceso administrativo de la siguiente manera: “Serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por sí o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos cuya finalidad es la decisión administrativa”³⁶

Dentro de las características del procedimiento administrativo en materia municipal el Código Municipal establece: “Salvo disposición en contrario de la ley, las ordenanzas y reglamentos, el procedimiento ante el juzgado de asuntos municipales será oral, público, sencillo, desprovisto de mayores formalismos y actuado e impulsado de oficio, por lo que es necesaria la inmediatez del juez en actos y diligencias de prueba”³⁷.

7.17. Principios del Proceso Contencioso Administrativo

Es importante conocer y aplicar los principios que fundamentan todo proceso y el presente enumeraremos algunos del proceso contencioso administrativo: a) Principio de juridicidad, el Artículo 221 establece que el tribunal de lo contencioso-administrativo tiene función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene

³⁵ Artículo 192 del Código Procesal Civil y Mercantil

³⁶ Calderón Morales, Hugo, Derecho Procesal Administrativo, Página 34.

³⁷ Artículo 166 del Código Municipal.

atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas, para ocurrir a este Tribunal, no será necesario ningún pago o caución previa. Sin embargo la ley podrá establecer determinadas situaciones en las que el recurrente tenga que pagar intereses a la tasa corriente sobre los impuestos que haya discutido o impugnado y cuyo pago al Fisco se demoró en virtud del recurso, contra las resoluciones y autos que pongan fin al proceso, puede interponerse el recurso de casación, b) **Principio de seguimiento de oficio**, que responde a las exigencias propias del interés público que el procedimiento administrativo pone en juego, La Administración gestora del interés público, está obligada a desplegar por sí misma, ex oficio, toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción o protección a dicho interés, sea cual sea la actitud, pasiva o activa, que puedan adoptar los particulares que hayan comparecido en el procedimiento, lo que impone igualmente, correcciones importantes al juego propio del principio de congruencia característico del proceso civil, permitiendo al órgano competente, en aras del interés público, extender el contenido de su decisión a todas las cuestiones planteadas en el expediente, hayan sido o no alegadas por los interesados, c) **Principio de Legitimación**, En el procedimiento no interviene el conjunto de los ciudadanos, sino sólo los interesados, que son los administrados cuyos o intereses pueden verse afectados que debe adoptar la Administración Pública y otros.

Es importante señalar el fundamento legal de este procedimiento: a) Constitución Política de la República encontramos: Artículo 12, Derecho de Defensa, Artículo 14, Presunción de inocencia y publicidad del proceso, Artículo 29, Libre acceso a tribunales y dependencias del Estado, Artículo 30, Publicidad de los actos administrativos. Excepción datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia; art. 24, segundo párrafo, Artículo 31, Acceso a archivos y registros estatales, Artículo 32, Objeto de las citaciones; b) Ley del Organismo Judicial: 171 al 177 certificaciones, c) Código Municipal 139 al 141, 155 al 160 y 166 al 168; d) Ley del Organismo Judicial 141 al 146 y 182 y d) Ley de lo Contencioso Administrativo.

CONCLUSIONES

1. Guatemala fomenta una política hacia la descentralización, para lo cual se cuenta con un andamiaje jurídico que permite a las municipalidades asumir algunas competencias que se concentran en el gobierno central, para lo cual debe cumplirse con determinado procedimiento preestablecido en la Ley
2. Es recurrente la intromisión en las actividades municipales por parte de secretarías, fondos, gobernaciones y otras instituciones del estado, que con esta actitud debilitan la autonomía municipal y poder local, creando con ello incertidumbre en la población
3. En Guatemala es importante eficientar los recursos de toda índole, sin embargo algunas organizaciones no gubernamentales, ejecutan obras o proyectos sin consultar o coordinar con las municipalidades, lo que algunas veces incide negativamente en proyectos sociales y de infraestructura que ejecutan las comunas y crea duplicidad de esfuerzos
4. Existe poca cultura de pago en los vecinos y esto se refleja en baja recaudación de tasas, licencias de construcción, pago de agua potable, impuesto único sobre inmuebles, contribución por mejoras y otros ingresos municipales que son necesarios para el fortalecimiento administrativo y financiero municipal
5. Algunas municipalidades avanzan hacia el fortalecimiento administrativo y financiero, capacitando a su personal en diferentes áreas, reglamentando funciones y utilizando tecnología de punta como ordenadores e Internet, lo cual se ve obstaculizado por grupos o sectores que con intereses políticos disgregan información negativa hacia la población ocasionando oposición a diversos programas y proyectos municipales

RECOMENDACIONES

1. Los diferentes actores de la política nacional, organizaciones no gubernamentales y gobierno deben instruir a sus entidades e instituciones para que se respete plenamente las decisiones del poder local y la autonomía municipal contenida en la Constitución Política de la Republica y demás leyes
2. Deben fortalecerse las instituciones que brindan asesoría y capacitación municipal, algunas de ellas congregadas en la Red Nacional de Capacitación Municipal -RENICAM-, para que de manera coordinada y profesional ayuden a desarrollar las potencialidades administrativas y financieras de los municipios
3. La capacitación a los empleados y funcionarios municipales al inicio de cada periodo de gobierno debe ser intensa y posteriormente darle seguimiento y evaluación, esto debido a que los cambios de gobiernos municipales traen aparejadas nuevas políticas, funcionarios y empleados dentro de la administración municipal, a quienes debe liderar un Alcalde con buen nivel técnico y académico
4. Para ejecutar proyectos de infraestructura o brindar asesoría de carácter técnico o profesional, primero debe evaluarse sobre las necesidades reales de cada municipio y evitar actividades, inversión y ejecución de proyectos que no aproveche o no necesite la población
5. En cuanto al fortalecimiento financiero se vuelve impostergable la aprobación del Código Tributario Municipal que redundará en mayor capacidad financiera y superior autonomía hacia las municipalidades, siendo importante el intercambio de experiencias con otras municipalidades que tienen proyectos exitosos y además se recomienda la elaboración de reglamentos y manuales de funciones.

BIBLIOGRAFÍA

- BOISIER, Sergio, **Palimpsesto de las Regiones como espacios Socialmente contruidos**, Argentina, Editorial la Fuente, 1972. 478 páginas.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo I**, 3ª. Edición, Actualizada; Guatemala: Editorial Llerena, 1999. 360 páginas.
- CASTILLO GONZALES, Jorge Mario. **Derecho Administrativo**, 14 Edición, Actualizada, Guatemala: Editorial Fénix, 2004. 482 páginas.
- COMODES, **Los Nuevos Senderos de la Descentralización**. Guatemala: Editorial Llerena, 2001. 255 páginas.
- DIEZ, Manuel María. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ameba, 1965. 350 páginas.
- GALICH, Manuel, **Diez Años de Primavera (1944 – 1954) en el País de la Eterna Tiranía**, Guatemala, Editorial Alero. 37 páginas.
- GALVEZ BORREL, Víctor, HOFFMAN, Carlos, MACK, Luis, **Poder Local y Participación Democrática**, Guatemala, editorial FLACSO, 2000. 321 páginas.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **Los Sistemas de Organización de la Administración Pública**, Guatemala CIJUR. Universidad de San Carlos de Guatemala, 2002. 17 páginas.
- INFORPRESS, Revista Municipal, **“Comunas se Quejan de Actitudes de Auditores de la CGCN”**, edición numero 45, Guatemala junio 2007. 8 páginas.

MARTÍNEZ MORALES, Humberto, **El Municipio en la Doctrina y la Legislación, Guatemala**, Tesis de grado de Abogado y Notario, Editorial Universitaria, 1963. 138 páginas.

MINUGUA, informe de verificación: **“Los Conflictos en Guatemala; Un Reto Para la Sociedad y El Estado”**. Guatemala 2001. 36 páginas.

MORNA, Macleod, **Poder Local, “Reflexiones Sobre Guatemala”**, Guatemala, Editorial Neptuno, 2001. 242 páginas.

OSORIO, Manuel, **Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales**. Buenos Aires Argentina, Editorial Heliasta, 1987. 1038 páginas.

PÉREZ VALENZUELA, Pedro, **El Ayuntamiento, Nueva Guatemala de la Asunción**, Guatemala, Editorial Cúspide, 1984. 317 páginas.

PORTER, Richard, **Estrategia de la Administración Pública**, Colombia, Editorial Garuy, 1999. 410 páginas.

SANZ, Miguel Ángel, **Reflexión sobre Cooperación Intermunicipal**, Guatemala, Propuesta Personal. 61 páginas.

SOTO RAMÍREZ, Carlos Arturo, **El Municipio como Gobierno Local en Guatemala**, Guatemala, Editorial Eliyest, 1998. 410 páginas.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de la República de Guatemala

Asamblea Nacional Constituyente

Guatemala, 1986

Acuerdos de Paz, Acuerdos sobre aspectos socioeconómicos y situación Agraria

Comisión negociadora

Guatemala, 1984

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad

Asamblea Nacional Constituyente

Guatemala, 1986

Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto 1-85

Congreso de la República de Guatemala

Guatemala, 1985

Código Municipal Decreto 12 -2002

Congreso de la Republica de Guatemala

Guatemala, 2002

Ley de Servicio Municipal

Congreso de la República

Guatemala, 1987

Ley Orgánica del INFOM

Congreso de la República de Guatemala

Guatemala, 1961

Ley del Organismo Judicial
Congreso de la República
Guatemala, 1989

Ley de Contrataciones del Estado Decreto 57-92
Congreso de la República
Guatemala, 1992

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

Ley General de Descentralización
Congreso de la Republica de Guatemala
Guatemala, 2002

Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos
Congreso de la Republica de Guatemala
Guatemala, 2002

Ley de lo Contencioso Administrativo
Congreso de la Republica de Guatemala
Guatemala, 1996

Reglamento Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto 318-2003
Congreso de la República
Guatemala, 2003

Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado Acuerdo Gubernativo 1056-92
Ministerio de Finanzas Públicas.
Guatemala, 2002