



Luis F. Linares López
Diciembre 2019

LO QUE TODOS DEBEMOS SABER SOBRE EL GOBIERNO MUNICIPAL

GUÍA SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

01. Organización del Estado
02. Jerarquía del ordenamiento jurídico
03. Principios obligatorios en el ejercicio del poder público
04. El municipio en la Constitución
05. Obligaciones del gobierno municipal
06. El Concejo Municipal
07. Funciones del alcalde municipal
08. Funciones de síndicos y concejales
09. La organización administrativa
10. Competencias del municipio
11. Servicios municipales
12. Planificación y ordenamiento territorial
13. Finanzas municipales
14. Relaciones con autoridades y entidades públicas
15. Rendición de cuentas y transparencia
16. La participación ciudadana en el gobierno municipal
17. El Sistema de Consejos de Desarrollo
18. Mancomunidades

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
10ª Calle 7- 48, Zona 9 Ciudad de Guatemala
Guatemala, C.A.
Tel: (+502) 2201-6300;
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt

Autor

Luis F. Linares López

Grupo editorial

Ana María de Specher
Guisela Mayén
Ana Lucía Blas
Lilliana López Pineda

Diseño y diagramación

Cesia Calderón

Impresión

Centro de Impresiones Gráficas (CIMGRA)
Diciembre 2019

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de la República Federal de Alemania.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de la República Federal de Alemania.



Este reporte está protegido por una licencia Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada 3.0 Unported.

Referencias

- Cabanellas, Guillermo (1979). Diccionario enciclopédico de derecho usual. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L.
- Gamero, Eduardo y Fernández, Severiano (2007). Manual básico de derecho administrativo. Madrid: Editorial Tecnos.
- Linares, Luis e Hidalgo, Rubén (2013). Diccionario municipal de Guatemala. Segunda edición revisada. Fundación Konrad Adenauer. Guatemala.
- Real Academia Española (2014). Diccionario de la Lengua Española. 2 tomos. Vigésimotercera edición. México: Editorial Planeta Mexicana.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2018). Guía metodológica para la elaboración del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial en Guatemala. Guatemala.

Presentación

El municipio tiene una importancia enorme para la calidad de vida de los guatemaltecos y para el funcionamiento de la democracia. Le corresponde la prestación de servicios esenciales para la población y es la célula básica de la democracia, donde es más posible la participación de los ciudadanos en la identificación de problemas y soluciones, y en el control sobre el manejo de los recursos públicos.

ASIES, con la colaboración de la **Fundación Konrad Adenauer**, pone a disposición de las autoridades y funcionarios de las municipalidades, en particular de quienes tomarán posesión de sus cargos el 15 de enero de 2020, de los funcionarios y empleados de las entidades públicas vinculadas con el municipio, de las organizaciones de la sociedad civil que tienen relación con el municipio, de las organizaciones comunitarias y, en general de los ciudadanos, esta guía que presenta de manera breve algunos aspectos de lo que todos debemos saber sobre la organización y funciones del gobierno municipal.

La guía se origina de varios talleres de capacitación dirigidos a miembros electos de concejos municipales. No pretende ser exhaustiva. Comienza con referencias a la organización del Estado guatemalteco y los principios que rigen su funcionamiento, pues el municipio es parte del Estado, con tareas específicas para contribuir al logro del fin supremo del Estado, que es el bien común.

Hay muchos aspectos como los medios de impugnación, el régimen sancionador, la creación de municipios, las funciones de las oficinas técnicas, que no son abordados, debido a las limitaciones de espacio. Se presentan los aspectos considerados fundamentales para quienes se iniciarán en el ejercicio de cargos municipales y para los ciudadanos, a efecto que conozcan los alcances, responsabilidades y límites de la gestión municipal.

01. Organización del Estado

Hay muchas definiciones de Estado, pero para efectos de este documento la más adecuada es la contenida en el Diccionario de la Lengua Española (DLE), que define al Estado como el conjunto de los poderes y órganos de gobierno de un país soberano. De acuerdo con la Constitución Política de la República (CPR), el Estado guatemalteco está constituido por los órganos siguientes:

- Los tres organismos del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los cuales el pueblo delega su soberanía.
- Varios órganos independientes de los tres organismos, a quienes corresponden funciones esenciales de control: Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, Ministerio Público, Contraloría General de Cuentas y Procurador de los Derechos Humanos.
- Los gobiernos departamentales.
- Los gobiernos municipales.
- Las entidades autónomas y descentralizadas, entre las cuales se distinguen las creadas por la Constitución: USAC, IGSS, CDAG, ente otras, y las establecidas por la legislación ordinaria.

02. Jerarquía del ordenamiento jurídico

La jerarquía, en lo que se refiere a las leyes, es el orden de importancia que tienen unas con relación a las otras. Según ese orden, las normas que se encuentran en un grado inferior están subordinadas a las que aparecen arriba y no pueden contradecirlas.

Esta jerarquía se presenta gráficamente en la Pirámide de Kelsen, por el apellido del jurista alemán (Hans Kelsen) que la describió. En la parte superior aparece la Constitución, que por eso se llama “carta magna” o “ley suprema”, porque todas las demás deben estar conformes con ella y no pueden contradecirla. Así lo señala el artículo 204 de la CPR: “la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado”.

Las leyes dedicadas especialmente al gobierno municipal son el Código Municipal, la Ley de Servicio Municipal y la Ley de Parcelamientos Urbanos, pero dada la amplitud de las obligaciones del municipio y que los procedimientos y sistemas de control establecidos para la administración pública también aplican a los gobiernos municipales, es necesario conocer el conjunto del ordenamiento jurídico. Al final de este documento se presenta un listado, a título ilustrativo, de leyes que tienen relación con el gobierno municipal.

PIRAMIDE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO



* Tratados o convenios internacionales ratificados por Guatemala.

Nota: adaptado de Cabanellas, 1979.

03. Principios obligatorios en el ejercicio del poder público

El **poder público** es definido como la facultad que tiene la autoridad para permitir, obligar o prohibir y, también, como el conjunto de instituciones del Estado.

El ejercicio del poder público está limitado por la Constitución y las leyes (artículo 152 CPR). A lo anterior se agregan dos disposiciones de la CPR: los funcionarios están sujetos a la ley y son responsables legalmente por su conducta oficial, y la función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley (artículo 154).

- **Principio de legalidad:** garantía del Estado de Derecho:
 - El ciudadano puede hacer todo lo que no está prohibido (Artículo 5 CPR)
 - El funcionario solo puede hacer lo que la ley le permite (Artículo 154 CPR).
- **Primacía del interés social:** el interés social prevalece sobre el interés particular (Art. 44 CPR).
- **Principio de igualdad:** en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos (Artículo 4 CPR).
- **Principio de unidad del Estado:** El Estado está conformado por organismos y otras entidades, pero es uno (Sentencia del 5/9/2009 de la Corte de Constitucionalidad).
- **Principio de coordinación de la administración pública:** para garantizar la coherencia en la actuación del Estado (Artículo 134 CPR). De este principio se deriva la rectoría sectorial (Artículo 23 Ley del Organismo Ejecutivo).
- **Obligatoriedad en la observancia de la ley:** contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario (Artículo 3 de la Ley del Organismo Judicial).
- **Irretroactividad:** la ley no tiene efecto retroactivo, excepto en lo penal cuando favorece al reo (Artículo 15 CPR).
- **Primacía de las disposiciones especiales:** las disposiciones especiales de las leyes prevalecen sobre las disposiciones generales de la misma o de otras leyes (Artículo 13 de la Ley del Organismo Judicial).
- **Debido proceso:** es inviolable la defensa de la persona y de sus derechos. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido (Artículo 12 CPR).

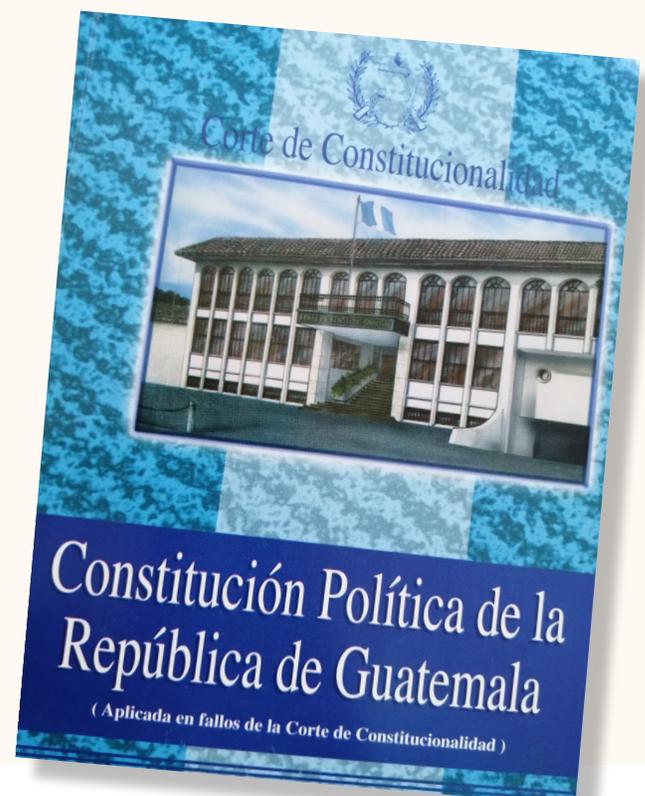
04. El municipio en la Constitución

El artículo 253 de la CPR indica que los municipios son instituciones autónomas. Por **autonomía** se entiende, según el DLE, la potestad o facultad que, dentro de un Estado, tienen municipios y otras entidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

Respecto a los alcances de la autonomía, la Corte de Constitucionalidad ha señalado en varias sentencias que al ser concedida a varias entidades por mandato constitucional – como es el caso del municipio – se les confiere la facultad de emitir y aplicar normas específicas concernientes a sus fines, y que pueden ser objeto de regulación legal diferente a aquella que ha sido emitida para ellas, siempre que no se disminuya o tergiverse la esencia de su autonomía y de sus organismos rectores, y ello implica que no intervenga [el legislador] fijándole pautas especializadas que son propias de la competencia institucional y sin cuya exclusividad el concepto autonomía resulta meramente nominal pero no efectivo (Sentencia del 12/2/98, expediente 1462-96).

La CPR señala que le corresponde al municipio:

- La elección popular de sus autoridades.
- Atender los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial de su jurisdicción.



- Emitir ordenanzas y reglamentos (Artículo 253 CPR).

Asignación constitucional: para asegurar su autonomía financiera, el artículo 257 establece que anualmente se les trasladará a las municipalidades el 10 % del presupuesto de ingresos ordinarios, del cual al menos el 90 % deberá destinarse para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos, y hasta el 10 % para gastos de funcionamiento.

Otras disposiciones constitucionales relacionadas con el municipio se refieren a:

- **Poder correctivo:** policía municipal y juzgado de asuntos municipales – para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones - (artículo 259)
- **Captación de recursos:** esta debe ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de la CPR – corresponde al Congreso decretar impuestos, arbitrios y contribuciones.
- **Derecho de antejuicio del alcalde** (artículo 258).
- **Emisión de leyes:** en el plazo de un año a partir de su instalación, el Congreso debía emitir el Código Municipal, el Código Tributario Municipal y la Ley de Servicio Municipal (artículo 9 transitorio).
- Ninguna autoridad municipal desempeñará funciones judiciales (artículo 2 transitorio), con lo que se retiró a los alcaldes el ejercicio de la función de jueces de paz.

05. Obligaciones del gobierno municipal

El gobierno municipal es parte del Estado y, en atención a los principios de unidad y de coordinación, tiene las obligaciones siguientes, señaladas en el artículo 134 de la CPR:

- Coordinar con la política general del Estado y con la especial del ramo a que corresponda.
- Coordinar con el órgano de planificación del Estado.
- Enviar al Organismo Ejecutivo y al Congreso presupuestos detallados y memorias de labores (artículo 134 CPR).

De su naturaleza de entidad pública se deriva la obligación de cumplir con las leyes que rigen el funcionamiento del Estado.

06. El Concejo Municipal

Por concejo municipal se entiende, según el DLE, la corporación compuesta por un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio. El artículo 254 de la CPR indica que el gobierno municipal será ejercido por un concejo, en tanto que el artículo 9 del Código Municipal (CM) define al Concejo Municipal como el órgano colegiado superior de deliberación y decisión de los asuntos municipales.

Colegiada es, según el DLE, la sociedad o corporación de personas de la misma dignidad o profesión. En el caso del Concejo Municipal, sus miembros tienen la misma dignidad y las mismas facultades. La única diferencia entre el alcalde, los síndicos y concejales, es que el primero tiene las funciones de presidir el concejo y representarlo legalmente.

Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal:

- El ejercicio del gobierno del municipio.
- Velar por la integridad de su patrimonio.
- Garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos (Art. 33 del Código CM).

6.1 Toma de posesión

El Concejo Municipal tomará posesión en una sesión solemne. El alcalde saliente toma juramento al alcalde entrante y este a su vez a los restantes miembros del Concejo Municipal (Artículo 174 CM).

Previo a la toma de posición deben cumplir con el procedimiento establecido en la **Guía para la participación de las Unidades de Auditoría interna en la revisión financiera administrativa previo a la toma de posesión**, emitida por la Contraloría General de Cuentas (CGC). De acuerdo con esa guía, los concejos entrante y saliente deben ser citados por la Unidad de Auditoría Interna de la municipalidad, como mínimo cinco días antes de la toma de posesión, para suscribir el acta con los resultados de la revisión. En dicha acta se hará constar, entre otros, lo siguiente:

- Presentación de constancias de inexistencia de reclamos o juicios pendientes (denominada comúnmente como finiquito) de todos los miembros del Concejo, emitidas con posterioridad al 15/7/2019.
- Resultados del corte de caja, arqueo de valores, saldo de caja, conciliaciones bancarias y la tarjeta de responsabilidad del alcalde saliente.

- La información proporcionada por la Dirección de Administración Financiera Integrada Municipal (DAFIM): préstamos de largo y corto plazo, cuentas por pagar a contratistas y proveedores, rentas consignadas, sueldos y salarios, adeudos por energía eléctrica.
- Si hay litigios, pasivos contingentes o procesos penales pendientes.
- El formulario mínimo de control de traslado de la información.

Declaración jurada patrimonial (de probidad), se presenta en los 30 días siguientes a la toma de posesión.

6.2 Vacantes en el Concejo Municipal

Si la ausencia es temporal – una o varias sesiones – por motivos válidos, sin mayor trámite participa en las sesiones el síndico o concejal suplente, según el caso.

En caso de renuncia del alcalde, síndico o concejal, el renunciante solamente podrá retirarse cuando el TSE registra la vacante. En caso de fallecimiento, desaparición o condena firme, el síndico o concejal suplente puede llenar la vacante en forma temporal, a la espera que el TSE haga el corrimiento respectivo.

Si un síndico o concejal es procesado, cesará en el cargo si se le dicta auto de prisión preventiva (Art. 7 Ley de Antejuicios). No puede ejercer el cargo de alcalde, síndico o concejal el inhabilitado por sentencia firme (Art. 45 CM).

6.3 Sesiones del Concejo Municipal

El Concejo Municipal debe realizar al menos una sesión ordinaria a la semana. El número de sesiones que se fije dependerá de la carga de trabajo que tenga el concejo. Podrá celebrar sesiones extraordinarias a solicitud de cualquiera de sus miembros, las que deben ser convocadas por el alcalde, mediante citación escrita y con expresión del asunto a tratar.

Las sesiones del Concejo Municipal serán públicas – podrán ser privadas si el asunto a considerar afecta el orden público, o “el decoro de la municipalidad o de cualesquiera de sus miembros” (Art. 38 CM).

El Concejo Municipal debe contar con un reglamento interno de organización y funcionamiento (Art. 34 CM).

6.4 Votación de las decisiones

Para los acuerdos y resoluciones se necesita, en general, el voto de la mayoría absoluta (la mitad más uno) de los integrantes del Concejo Municipal.

Sin embargo, se requiere mayoría calificada (mayoría

especial), integrada por las dos terceras partes (2/3) de los integrantes del Concejo Municipal, para tomar (entre otras) las siguientes decisiones:

- Convocatoria a cabildo abierto (Artículo 38).
- Fijación del monto del sueldo del alcalde y las dietas por sesiones (Artículo 44).
- Condonación o rebaja de multas y recargos por falta de pago de arbitrios, tasas y otras contribuciones y derechos (Artículo 105).
- Préstamos y empréstitos (Artículo 113).
- Presupuesto, de sus modificaciones y de transferencias (Artículo 133).
- Planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral (Artículo 144).

6.5 Principios que deben observarse para tomar decisiones

La voluntad del Concejo Municipal, como en todo cuerpo colegiado, se forma por la suma de las voluntades concordantes de sus integrantes. Esto se logra mediante un proceso de concesiones mutuas para alcanzar el consenso o la mayoría necesaria.

Los actos de las autoridades municipales y la toma de decisiones deben atender los principios de probidad - que de acuerdo con el DLE significa rectitud, integridad en el obrar- señalados en el artículo 6 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios Públicos y Empleados públicos:

- Ejercicio de la función administrativa con transparencia.
- La preeminencia del interés público sobre el privado.
- La prudencia en la administración de los recursos municipales.
- El apoyo a la labor de detección de los casos de corrupción.
- La actuación con honestidad y lealtad en el ejercicio del cargo.

Lo anterior conlleva, entre otros aspectos, la prohibición de aprovechar el cargo para procurar beneficios personales o a favor de familiares o terceros, así como de utilizar los bienes de la institución y los servicios del personal subalterno para beneficio personal o de terceros (Artículo 18 de la Ley de Probidad).

La toma de decisiones también significa responsabilidad. Como señala el artículo 9 del CM, “los miembros del Concejo son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones”.

Esto se complementa con la disposición contenida en el artículo 13 de la Ley de Probidad: los miembros de cuerpos colegiados tienen solidariamente responsabilidad administrativa, cuando concurren con sus votos a la aprobación o registro de operaciones o de pagos y uso indebido de bienes, valores, enseres o productos, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil que pueda derivarse. De manera que un miembro del Concejo no tendrá responsabilidad por una decisión ilegal cuando deja constancia en el acta correspondiente, de su voto en contra.

Cabe indicar que no es permitido tomar como resolución los dictámenes emitidos por un órgano de asesoría técnica o legal (Artículo 3 Ley de lo Contencioso Administrativo). La decisión puede fundamentarse en la opinión de la asesoría técnica o jurídica, pero no puede indicarse que se decide por la sugerencia de los asesores.

6.6 Información para la toma de decisiones

- Envío de agenda y documentos con una anticipación razonable.
- Reglamento interno puede señalar el procedimiento para posponer discusión.
- Miembros del Concejo pueden convenir sobre día para el conocimiento de determinados asuntos, de acuerdo a su mayor o menor complejidad.
- El secretario municipal debe informar sobre la emisión o reforma de leyes y reglamentos. Una de sus funciones es recolectar, archivar y conservar todos los números del diario oficial (Artículo 84 CM).

6.7 Comisiones del Concejo Municipal

El Concejo Municipal debe contar con al menos nueve comisiones, señaladas en el artículo 36 del CM. Para su organización debe atenderse lo siguiente:

- Su papel principal es el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá el Concejo Municipal, y hacer propuestas para mejorar los servicios públicos y el funcionamiento de la administración municipal (Artículo 37 del CM). No son órganos para cumplir funciones administrativas ni para tomar decisiones.
- Son organizadas en la primera sesión ordinaria anual.
- El Concejo Municipal establecerá las que considere necesarias, pero debe contar con las nueve obligatorias.
- Los informes de las comisiones son presentados al Concejo a través de su presidente.
- Pueden requerir la asesoría de personas y entidades públicas o privadas especializadas en la materia que traten (Artículo 37 del CM).

- El Reglamento interno del Concejo debe fijar el número de integrantes de las comisiones.

6.8 Funciones del Concejo Municipal

Para facilitar su comprensión y manejo, las funciones o atribuciones del Concejo Municipal, señaladas en el artículo 35 del CM, se presentan a continuación en cuatro grupos:

6.8.1 Funciones de deliberación y decisión

En su calidad de órgano colegiado superior de deliberación y decisión de los asuntos municipales, le corresponde la **iniciativa** en los asuntos municipales. Esta es su principal función. Primero deliberar – discutir, analizar, reflexionar – y luego decidir. Iniciativa significa dar principio a algo. Hacer propuestas.

6.8.2 Funciones normativas

La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas.

Reglamento: es la norma que es dictada o emana de la administración pública – en este caso la municipal – que en el ordenamiento jurídico – como se ha visto anteriormente – está situada en un rango formal inferior al de las leyes (Gamero y Fernández, 2007).

Ordenanza: conjunto de preceptos o mandatos relativos a una materia, aprobado por autoridad competente (DLE).

6.8.3 Funciones de gestión

- Ordenamiento territorial y control urbanístico.
- Establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos.
- Aprobación y liquidación del presupuesto.
- Administración de la hacienda municipal.
- Creación, supresión o modificación de dependencias, empresas y unidades administrativas.
- Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios (exceptuando las que corresponden al alcalde).
- Nombramiento de los funcionarios señalados en el CM.

6.8.4 Funciones de control y fiscalización

- Control y fiscalización de los actos del gobierno municipal y del cumplimiento de sus funciones.

- Control de la ejecución, aprobación de modificaciones y la evaluación del presupuesto municipal.
- Interrogar al alcalde sobre las medidas que hubiere adoptado en uso o extralimitación de sus funciones, y por mayoría de votos, aprobar o no las medidas que dieron lugar a la interrogación.

07. Funciones del alcalde municipal

Las funciones, atribuciones y responsabilidades del alcalde municipal están señaladas principalmente en el artículo 53 del CM. A continuación se presentan las más importantes:

- Dirigir la administración municipal.
- Representar a la municipalidad y al municipio.
- Presidir las sesiones del Concejo. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias.
- Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras.
- Velar por el estricto cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos.
- Desempeñar la jefatura de todo el personal de la municipalidad – ejercer la jefatura de la policía municipal.
- Ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal y las autoridades y funcionarios públicos.
- Las demás atribuciones que expresamente le atribuyen las leyes y aquellas que la legislación del Estado asigne al municipio y no atribuya a otros órganos municipales.

Los alcaldes, de acuerdo con lo que establece el artículo 258 de la CPR, gozan de derecho de antejuicio. Los aspectos principales relacionados con esta garantía son los siguientes:

- Los alcaldes no pueden ser detenidos ni perseguidos penalmente, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente, de que hay lugar a formación de causa, excepto en el delito flagrante.
- Se le restituye en el cargo si se le otorga medida sustitutiva y no se le inhabilita para el cargo.
- Si hay sentencia condenatoria y la pena es conmutable, al pagar la multa dentro de los 3 días siguientes de ejecutado el fallo, el alcalde reasumirá el cargo (Artículo 48 CM).
- Corresponde a las Salas de la Corte de Apelaciones conocer y resolver sobre antejuicios en contra de alcaldes municipales (Artículo 15 de la Ley de Antejuicios).

08. Funciones de síndicos y concejales

- Proponer medidas que eviten abusos y corruptelas.
- Emitir dictamen sobre cualquier asunto que soliciten el alcalde o el Concejo.
- Integrar y desempeñar comisiones que les asignen el alcalde o el Concejo.
- Fiscalizar la acción administrativa del alcalde.
- Interrogar al alcalde sobre medidas adoptadas, aprobándolas o desaprobandolas por mayoría (artículo 54 CM).

Los síndicos: representar a la municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas, teniendo el carácter de mandatarios judiciales. El Concejo debe emitir un acuerdo que acredite esa calidad de los síndicos. Para ejercer facultades especiales deben ser autorizados expresamente por el Concejo Municipal (Artículo 54 CM).

Los concejales: sustituir al alcalde en su orden, en caso de ausencia temporal, devengando el equivalente al sueldo del alcalde (artículo 54 CM).

De las funciones asignadas a los síndicos y concejales resulta que estos no pueden asumir funciones administrativas, intervenir en las actividades de la administración o dar órdenes al personal de la municipalidad.



09. La organización administrativa

Por organización se entiende el conjunto de elementos, compuesto principalmente por personas, que actúan bajo una estructura pensada y diseñada para que los recursos humanos, financieros, físicos, de información y otros, de forma coordinada, ordenada y regulada por un conjunto de normas, logren determinados fines.¹

La administración pública – y también la administración municipal – es definida como la organización social dotada de personalidad jurídica y de poder público con la finalidad de servir al interés general, sometándose plenamente al Derecho y al control judicial (Gamero y Fernández, 2007).

- Característica principal: la eficiencia, es decir la capacidad de alcanzar los objetivos con el mínimo de recursos.
- Principios que rigen la organización administrativa: jerarquía, racionalidad, coordinación, comunicación y cooperación.

El organigrama es la representación gráfica de la organización.

9.1 Administración de personal

- Las relaciones laborales se rigen por la Ley de Servicio Municipal (LSM), los reglamentos y pactos colectivos que se suscriban (Artículo 80 CM).
- No pueden ejercer cargo municipal los parientes del alcalde, síndicos o concejales en el cuarto grado de consanguinidad² y segundo de afinidad³ (Artículo 82 CM).
- El Concejo Municipal debe emitir el reglamento interno de trabajo (Artículo 3 LSM).
- **Carrera administrativa:** debe establecerse el procedimiento de oposición para el otorgamiento de puestos e instituir la carrera administrativa (Artículo 93 CM).
- El personal de confianza o de libre nombramiento y remoción incluye a los alcaldes auxiliares, personal por contrato, policías municipales, personal ad

honorem y los empleados cuyas funciones sean declaradas de confianza en el reglamento interno de personal (Artículo 19 LSM).

- Los funcionarios y empleados no están obligados a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen cometer un delito (Artículo 156 CPR).
- Ninguna persona será relevada de responsabilidad por cumplir una orden contraria a la ley dictada por funcionario superior (Artículo 13 Ley de Probidad).

El artículo 116 de la CPR garantiza a todos los empleados públicos el derecho de organizar sindicatos y de negociar colectivamente las condiciones de trabajo. Las normas sobre el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva están contenidas en el Código de Trabajo, en sus artículos 49 a 56, 206 a 234, y 374 a 413.

A partir de que el sindicato entrega el pliego de peticiones para negociar un pacto colectivo, se tiene por planteado el conflicto económico social para que empleador y trabajadores no tomen represalias contra la otra parte, y toda terminación de contrato de trabajo deberá ser autorizada por un Juez de Trabajo y Previsión Social, quien tramitará el asunto en forma de incidente (Artículos 379 y 380 del Código de Trabajo).

9.2 Funcionarios nombrados por el Concejo Municipal

Corresponde al alcalde el nombramiento de todo el personal de la municipalidad, con excepción de los siguientes cargos, cuyo nombramiento corresponde al Concejo Municipal.

- Secretario municipal (Artículo 81).
- Director de Administración Financiera Integrada Municipal - DAFIM – (Artículo 81).
- Auditor interno (Artículo 81).
- Director Municipal de Planificación – DMP - (Artículo 95).
- Directora Municipal de la Mujer (Artículo 96bis).
- Juez de Asuntos Municipales (Artículo 163).
- Gerente municipal (Artículo 90).

Los funcionarios son seleccionados entre la terna correspondiente que presenta el alcalde (Artículo 81 CM).

¹ <https://www.promonegocios.net/empresa/concepto-organizacion.html> - consultado el 2/12/19.

² El cuarto grado de consanguinidad incluye a los tataranietos, tatarabuelos y primos hermanos.

³ El segundo grado de afinidad incluye a los abuelos del cónyuge, a los cuñados y a los cónyuges de los nietos.

10. Competencias del municipio

Competencia: es el conjunto de facultades, poderes, atribuciones y responsabilidades que corresponden a una determinada entidad administrativa o a un determinado órgano (Linares e Hidalgo, 2013).

El municipio, para gestionar sus intereses **y en el ámbito de sus competencias**, puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales y ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio (Artículo 67 CM).

En ese artículo las palabras clave no son “puede promover toda clase de actividades”, sino las resaltadas, **“en el ámbito de sus competencias”**, pues hay que tener siempre presente que en el ámbito público solo se puede hacer lo que es permitido por la ley.

10.1 Competencias propias

Señaladas en el artículo 68 del CM:

- Abastecimiento de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, cementerios (incluyendo autorización y control de privados), limpieza y ornato, recolección, tratamiento y disposición final de desechos.⁴
- Pavimentación y mantenimiento de vías urbanas.
- Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales.
- Autorización de megáfonos o equipos de sonido a exposición al público.
- Biblioteca.
- Parques, jardines y lugares de recreación.
- Farmacias municipales.
- Servicio de policía municipal.
- Generación de energía eléctrica para consumo municipal y privado.

⁴ Para atender las competencias de agua potable, alcantarillado y desechos sólidos, las municipalidades deben atender las disposiciones establecidas en el Código de Salud.

- Delimitar las áreas para expendios de alimentos y bebidas,⁵ hospedaje, higiene y arreglo personal, recreación, cultura y otros abiertos al público.
- Viveros forestales.

10.2 Competencias delegadas

La construcción y mantenimiento de caminos, velar por el cumplimiento de normas de control sanitario, educación preprimaria y primaria, construcción y mantenimiento de edificios escolares (Artículo 70 CM). La obligación de las municipalidades de invertir en proyectos de educación y salud preventiva está contemplada en el artículo 257 de la CPR, pero deben coordinar⁶ sus acciones con las políticas sectoriales de educación y salud, siguiendo lo establecido en el artículo 23 de la Ley del Organismo Ejecutivo.

11. Servicios municipales

Servicio público: es la actividad orientada a la satisfacción de necesidades de interés general, regulada por el Derecho Público y prestada, directa o indirectamente, por la administración pública. Sus principales características son continuidad, regularidad, igualdad para todos los usuarios, generalidad (derecho de toda la población a utilizarlos), obligatoriedad, y normas y tribunales específicos para resolver controversias (Linares e Hidalgo, 2013).

- El municipio debe regular y prestar los servicios públicos de su circunscripción territorial.
- Tiene por tanto competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, garantizando su funcionamiento eficaz, seguro y continuo, determinando en su caso tasas equitativas y justas.
- Las tasas serán fijadas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios.
- Los servicios municipales pueden ser prestados directamente por la municipalidad y sus empresas, por una mancomunidad de municipios y por concesión otorgada a particulares (Artículos 72 y 73 CM).

⁵ Es prohibido establecer ventas de bebidas alcohólicas y fermentadas a menos de 100 metros de edificios de establecimientos educativos, cuarteles del Ejército y edificios de la Policía (Artículo 50 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Fermentadas – Decreto Número 536).

⁶ La Corte de Constitucionalidad en resolución del expediente número 2398-2007, del 22/8/2017, señaló que la coordinación no significa subordinación.

Concesión de servicios públicos

Concesión: es la facultad que el Estado otorga a particulares para que, por su cuenta y riesgo, construyan, produzcan, monten, instalen, mejoren, adicionen, conserven, restauren y administren una obra, un bien o servicio público bajo el control de la entidad concedente, con o sin ocupación de bienes públicos, a cambio de un pago que el particular cobra a los usuarios (Artículo 95 Ley de Contrataciones del Estado).

Características de la concesión

- El Estado es el titular del servicio y se reserva el derecho de control y de intervención.
- El concesionario asume los riesgos.
- Es revocable siempre que las causales estén previstas en la ley.
- Se justifica por el interés común, no por el beneficio para el concesionario.

La municipalidad puede otorgar concesiones a personas individuales o jurídicas para que operen servicios públicos, con excepción de centros de acopio, terminales de mayoreo, mercados y similares.

- Su plazo no puede ser superior a 25 años y es prorrogable.
- El reglamento para la prestación del servicio es parte del contrato.
- El concesionario queda obligado a poner a disposición de la municipalidad los libros y documentos de contabilidad.
- Derecho de la municipalidad de adquirir el servicio gratuitamente o previa indemnización, según la naturaleza y condiciones del servicio, al expirar el plazo. Contrato de traslado debe ser revisado por la CGC antes de su aprobación (Artículos 74 y 75 CM).

12. Planificación y ordenamiento territorial

Ordenamiento territorial: es organizar el uso del espacio físico para garantizar el funcionamiento de la vida urbana y el acceso de todos los habitantes a los servicios básicos, así como utilizar las áreas rurales de acuerdo con la vocación de sus suelos, topografía y demás características (Linares e Hidalgo, 2013).

La Carta Europea de Ordenación del Territorio la define como la disciplina científica, la técnica administrativa y la política que tiene como objetivo el “desarrollo equilibrado

de las regiones y la organización física del espacio”.⁷

El artículo 225 de la CPR indica que corresponde al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) la formulación de la política de ordenamiento territorial.

La municipalidad debe contar con un plan de ordenamiento territorial y de desarrollo integral. Las principales disposiciones relacionadas con esta función derivada de lo dispuesto en el artículo 253 de la CPR, están contenidas en los artículos 142 a 149 del CM, destacando las siguientes:

- Le corresponde reglamentar la planeación, proyección y ejecución y control urbanístico.
- Las lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones y cualesquiera otras formas de desarrollo urbano o rural que realicen las instituciones del Estado y las personas individuales y jurídicas deben contar con aprobación y autorización municipal.
- En los planes se determinará el uso del suelo dentro de la circunscripción territorial del municipio, de acuerdo con su vocación y las tendencias de crecimiento de los centros poblados.
- La facultad de reglamentar arriba mencionada y la naturaleza del ordenamiento territorial – disposiciones prescriptivas, que ordenan – implica que el Concejo Municipal al aprobar el plan de ordenamiento territorial emita el reglamento respectivo, que debe ser publicado en el diario oficial.

Para elaborar los planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral las municipalidades pueden utilizar la Guía metodológica para la elaboración del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial en Guatemala, elaborada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

⁷ https://www.google.com/search?q=carta+europea+de+ordenaci%C3%B3n+del+territorio&rlz=1C1GCEU_esGT822GT823&oq=carta+europea+de+ordenaci%C3%B3n+del+&aqs=chrome.69i57j0l5.11890j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8 – consultada el 2/12/2019.



13. Finanzas municipales

13.1 Ingresos del municipio

Entre las figuras tributarias y no tributarias que constituyen los ingresos municipales, enumeradas en el artículo 100 del CM, destacan las siguientes:

- **Arbitrio:** impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades (Artículo 12 Código Tributario). La única diferencia entre arbitrio e impuesto – que según el artículo 11 del Código Tributario es el tributo que tiene como hecho generador una actividad estatal general no relacionada directamente con el contribuyente – es su destino.
- **Contribución por mejoras:** la establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía (aumento de valor) inmobiliaria y tiene como límite para su recaudación el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento del valor del inmueble beneficiado (Artículo 13 Código Tributario).
- **Tasa:** es el pago que recibe una entidad pública por la prestación efectiva o potencial de un servicio público (Linares e Hidalgo, 2013). La Corte de Constitucionalidad, en numerosas sentencias, ha señalado que la tasa es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado a favor del contribuyente. Una relación en virtud de la cual se paga voluntariamente una suma de dinero a cambio de recibir como contraprestación un determinado servicio.⁸
- **Rentas:** lo que paga en dinero o en frutos un arrendatario (DLE). Entre las rentas figura el piso de plaza y el arrendamiento de locales en los mercados.
- **Multas:** sanción que consiste en la obligación de pagar una determinada cantidad de dinero (DLE). Están prohibidas las multas confiscatorias (artículo 41 de la CPR).
- **Donaciones:** pueden ser monetarias o en especie, y de origen externo (provenientes de países u organismos internacionales) o de instituciones o personas nacionales (Manual de Clasificaciones Presupuestarias).

⁸ Expedientes de acción de constitucionalidad 1404-2000, expedientes acumulados 3232-2002 y 233-2002, citados en sentencia del 16/3/2006, expediente 1206-2005, y expedientes acumulados 541-2002 y 953-2002, sentencia del 13/8/2003, entre otros.

- **Transferencias del gobierno central.** Los recursos provenientes de la asignación constitucionalidad para las municipalidades, y de las partes que les corresponden de la recaudación del impuesto al valor agregado, denominado IVA-Paz, del impuesto sobre la circulación de vehículos y sobre los derivados del petróleo, entre otros.

La fuente de ingreso que tiene mayor potencial para las municipalidades es el impuesto único sobre inmuebles (IUSI), cuya recaudación es delegada por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) si la municipalidad indica estar en capacidad de recaudarlo y administrarlo.

Para actualizar el valor fiscal de los inmuebles, el artículo 5 de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles contempla las siguientes formas.

- Autoavalúo presentado por el contribuyente.
- Avalúo directo de cada inmueble que practique la municipalidad, conforme al Manual de Avalúos elaborado por el MINFIN.
- Avalúo practicado por valuador a requerimiento del propietario.
- Nuevos valores consignados en aviso notarial.

13.2 El presupuesto municipal

- El presupuesto es uno. En él deben figurar todos los ingresos y gastos para el ejercicio fiscal, y el monto de los egresos no puede ser superior a los ingresos.
- Se toman como referencia las estimaciones y resultados de los últimos cinco años.
- Puede ser ampliado durante el año por ingresos derivados de saldos de caja, ingresos extraordinarios, préstamos, donaciones o nuevos ingresos por tasas, arbitrios, etcétera.
- No puede asignarse o disponerse cantidad alguna para objetivos ajenos a los fines del municipio.
- Se presenta al Concejo la primera semana de octubre. Debe aprobarse antes del 15 de diciembre. En caso contrario registrará el presupuesto del año anterior, que podrá ser modificado o ajustado (Artículos 126, 127, 128, 130, 131 y 133 CM).

13.3 Préstamos y servicio de la deuda

Para contratar préstamos, las municipalidades deben cumplir con las siguientes reglas:

- Observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago y sin comprometer las finanzas públicas nacionales. **Capacidad de pago** es el límite máximo

entre ingresos ordinarios y los egresos por concepto de funcionamiento y servicio de la deuda.

- Los recursos deben destinarse exclusivamente a la planificación, programación y ejecución de obras y servicios, o a la ampliación, mejoramiento y mantenimiento de los existentes.
- La tasa de interés no puede exceder la tasa activa (tasa de interés por prestar) promedio que reporta el Banco de Guatemala.
- Los préstamos internos solamente podrán ser contratados con bancos del sistema financiero nacional.
- Solamente pueden ignorarse ingresos propios o transferencias hasta un monto que no exceda el que se prevé percibir durante el período de gobierno correspondiente. Hay una contradicción entre lo que indican los artículos 110 y 114.
- En los 10 primeros días del mes siguiente, los Concejos deben informar a través del SIAF el detalle de los préstamos vigentes y el saldo de la deuda contratada (Artículos 110 a 117 del CM).

13.4 Compras y contrataciones

- Se pueden solicitar ofertas si aún no se cuenta con disponibilidad presupuestaria, pero se deberá contar con ella al momento de la adjudicación y firma de contrato (Artículo 3 de la Ley de Contrataciones del Estado-LCE).
- **Programa anual:** antes de iniciar el ejercicio fiscal deben programarse las compras, suministros y contrataciones del período (Art. 4 LCE).
- Obligatoriedad de utilizar el sistema GUATECOMPRAS (Art. 4bis LCE).

- Autoridad competente para las municipalidades:
 - a) El alcalde cuando el monto no pase de Q900,000
 - b) El Concejo Municipal cuando excede de Q900,000.

Las Juntas de cotización se integran con tres miembros y las de licitación con cinco miembros (Artículo 13 LCE).

- **Criterios para adjudicar una adquisición:** calidad, precio, tiempo, características y demás condiciones que se fijen en las bases, señalando el porcentaje para estimar cada criterio. Si se indica únicamente el precio, se adjudicará al más bajo (Artículo 28 LCE).
- **Modalidades de adquisición:**
 - Compra de baja cuantía – hasta Q25,000.
 - Compra directa – oferta Guatecompras hasta Q90,000.
 - Cotización – hasta Q900,000.
 - Licitación – de Q901,000 o más (Artículos 17, 38 y 43 LCE).

Si los bienes, suministros o remuneración de servicios se adquieren a través del **contrato abierto**, no es necesaria la cotización ni la licitación (Artículo 38 LCE).

13.5 Venta, permuta y arrendamiento de los bienes municipales

- Los bienes del municipio son bienes del Estado (Artículo 121 CPR).
- La enajenación y transferencia de bienes inmuebles, muebles o materiales seguirá el procedimiento de subasta pública, de oferta pública u otro procedimiento que asegure mecanismos transparentes (Artículo 89 LCE).
- Para la venta de bienes inmuebles o muebles, el MINFIN debe practicar avalúo de los mismos (Artículos 90 y 91 LCE).
- La resolución que disponga la venta, permuta y arrendamiento inscribible de bienes municipales debe ser aprobada con el voto favorable de las 2/3 partes de los miembros del Concejo Municipal (Artículo 108 CM).
- **Arrendamiento inscribible:** el que se pacta por más de 3 años o cuando se anticipe la renta de más de un año, que debe ser inscrito en el Registro de la Propiedad (Artículo 1125 Código Civil).
- Para la venta de bienes y servicios producidos por las unidades de servicio de la municipalidad y sus empresas se aplicará lo que disponen las leyes relativas a la libertad de comercio (Artículo 108 CM).



14. Relaciones con autoridades y entidades públicas

Las relaciones entre las municipalidades deben fundamentarse en el respeto mutuo, el reconocimiento de la autonomía municipal, la coordinación, cooperación y comunicación, con vistas a contribuir al logro de los fines y al cumplimiento de los deberes del Estado en general, y del municipio en particular.

Un aspecto fundamental es la comprensión de los alcances de la autonomía municipal pues resulta evidente que muchos ministerios, en ejercicio de una rectoría sectorial mal comprendida, se exceden en disposiciones que deben cumplir las municipalidades, contraviniendo la doctrina de la Corte de Constitucionalidad ya citada.

Las entidades que, por la naturaleza de sus funciones, tienen mayor relación con las municipalidades son:

- Gobernación departamental.
- Ministerios de Estado, particularmente los de Educación (MINEDUC), Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), MINFIN y Ambiente y Recursos Naturales (MARN).
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).
- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED).
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP).
- Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT).
- Instituto de Fomento Municipal (INFOM).
- Registro de Información Catastral (RIC).
- Plan de prestaciones del empleado municipal.

Órganos de control

- Ministerio Público
- Contraloría General de Cuentas (CGC)
- Procurador de los Derechos Humanos

Contraloría General de Cuentas

- Le corresponde la fiscalización externa de los ingresos, egresos y de **todo interés hacendario de todo el sector público**. Además, de quienes reciban fondos del Estado o hacen colectas públicas, y los contratistas públicos (Artículos 232 de la CPR y 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas – LCGC).

- Debe velar por la transparencia y honestidad en la administración pública, y por la calidad del gasto público (Artículo 2 LCGC).
- Debe emitir opinión o dictámenes sobre asuntos de su competencia que le requieran las entidades sujetas a fiscalización (Artículo LCGC).
- Practicar nuevo examen de las operaciones sujetas a fiscalización, aun cuando hayan sido auditadas con anterioridad (Artículo 8 LCGC).
- Investigar de oficio cuando por cualquier medio tenga conocimiento de un acto presunto de enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, abuso de autoridad, cohecho, peculado, etcétera (Artículo 16 LCGC).

Hallazgos de auditoría a municipalidades

A continuación, se presentan algunos hallazgos señalados por la CGC en auditorías practicadas a algunas municipalidades,⁹ que dieron lugar a multas a alcaldes, síndicos, concejales y funcionarios de varios niveles y, en algunos casos, a denuncias penales. Estos sirven de ejemplo de los asuntos incluidos en las operaciones de auditoría y de la responsabilidad que implica el desempeño de un cargo público.

- Falta de convocatoria escrita para sesiones extraordinarias del Concejo.
- Falta de suscripción de actas de sesiones ordinarias y extraordinarias del Concejo.
- Nombramiento de personas con parentesco en grados de ley con miembros del Concejo Municipal.
- Diferencias entre el balance general – cuenta propiedad, planta y equipo - y el libro de inventarios.
- Incumplimiento del uso del Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG-UDAI).
- Incumplimiento en el traslado de rentas consignadas.
- Depósitos bancarios no realizados oportunamente.
- Deficiencias en el manejo del fondo rotativo.
- Incumplimiento en informes sobre préstamos a la Dirección de Crédito Público.
- Falta de emisión o de actualización de reglamentos: de viáticos, interno de personal, reglamento interno del Concejo Municipal y de donaciones, entre otros.
- Deficiencia en el saldo de caja del ejercicio 2017. No fue aprobado por el Concejo.

⁹ Informes de auditoría: Municipalidad de Antigua (2017 y 2018), Retalhuleu (2016), San Andrés Villa Seca (2016), Champerico (2018), San Felipe Retalhuleu (2017 y 2018) y San Sebastián Retalhuleu (2016).

- Incumplimiento en la aprobación, registro y control de donaciones.
- Incumplimiento de disposiciones relacionadas con el rastro. No cuenta con servicios de médico veterinario.
- Improcedencia en la aprobación de gastos de representación para el alcalde.
- Deficiencias en la conformación de expedientes de proyectos de inversión.
- Falta de depuración de la cuenta construcciones en proceso.
- Falta de estudios de impacto ambiental y de la resolución del MARN en proyectos de ampliación de caminos rurales.
- Falta de gestión en los asuntos municipales. No suscribir contratos de arrendamiento en mercado municipal.
- Nombramientos en puestos que carecen de aprobación del Concejo.
- Incumplimiento de obligaciones por la máxima autoridad. Metas físicas y objetivos del Plan Operativo Anual (POA), entre otras.
- Falta de actualización de datos por parte de funcionarios y empleados ante la CGC, incluyendo de miembros del Concejo.
- Expedientes de personal desactualizados.
- Incumplimiento en la presentación de la información pública de oficio.
- Incumplimiento de capacitación al personal, señalada en el artículo 94 CM.
- Deficiencia en el control y custodia de armas de la Policía Municipal.
- Utilización de recursos para fines distintos a los programados. Gastos de funcionamiento aplicados a proyectos de inversión. Denuncia ante el MP.

Delitos contra la administración pública, señalados en el título XIII del Código Penal:

Abandono de cargo	Exacción ilegal
Abuso de autoridad	Fraude
Cohecho pasivo	Incumplimiento de deberes
Cohecho activo	Incumplimiento de pago
Colusión	Peculado
Concusión	Peculado culposo
Enriquecimiento ilícito	Usurpación de atribuciones

15. Rendición de cuentas y transparencia

- **Derecho a la información:** todos los actos de la administración son públicos (Artículo 30 CPR).
- **Derecho a ser informado:** concejos municipales facilitarán la más amplia información (Artículos 60 y 62 CM).
- **Información pública de oficio:** la señalada en el artículo 10 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). Debe ser de acceso directo e inmediato. En forma completa y de fácil manejo.
- Debe designarse al servidor, empleado u órgano interno que fungirá como Unidad de Acceso a la Información (Artículo 19 LAIP).
- **Archivos administrativos:** obligación de salvaguarda (Artículos 36 y 37 LAIP).
- Información debe entregarse dentro de los 10 días siguientes a la solicitud. Si el volumen de la información solicitada lo justifica, plazo de respuesta se puede ampliar en 10 días más (Artículo 42 LAIP).
- Información cada cuatro meses sobre la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos (Artículo 135 CM).
- En febrero de cada año se informará a la población, a través del COMUDE y de los medios de comunicación, sobre el destino y ejecución de los recursos provenientes de préstamos (Artículo 117 CM).

16. La participación ciudadana en el gobierno municipal

El municipio, según indica el artículo 2 del CM relativo a su naturaleza, es el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Entre los medios de participación establecidos se encuentran los siguientes:

- **Alcaldes auxiliares o comunitarios.** Nombrados por alcalde con base a la elección de la comunidad (Artículo 56 CM). Representan en la comunidad a la municipalidad, y a la municipalidad ante la comunidad. El Concejo Municipal debe sesionar al menos dos veces al año con los alcaldes auxiliares (Artículo 58 CM).
- **Consulta a vecinos:** por iniciativa del Concejo Municipal o solicitud de los vecinos. Vinculante si participa al menos 50 % de los vecinos empadronados (Artículos 63,64 y 65 CM).
- **Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social** (Artículo 17 CM).
- **Cabildo abierto:** reunión de carácter consultivo (Artículo 38 CM).

17. El Sistema de Consejos de Desarrollo

Los Consejos de Desarrollo tienen como finalidad organizar y coordinar la administración pública (Artículo 225 CPR) y ser el medio principal de participación de la población para llevar a cabo la planificación democrática del desarrollo.

Entre otras funciones les corresponde:

- Formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo y dar seguimiento a su ejecución.
- Proponer la asignación de recursos del presupuesto general para la preinversión e inversión pública.
- Conocer sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión.
- Informar a las autoridades correspondientes sobre el desempeño de funcionarios públicos.

El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por cinco niveles:

- **Consejo Nacional de Desarrollo:** presidido por el presidente de la República
- **Consejos Regionales de Desarrollo**
- **Consejos Departamentales de Desarrollo**
- **Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE)** – presidido por el alcalde
- **Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE)** – uno por comunidad.

Los consejos de desarrollo, con excepción de los COCODE, son integrados por representantes de entidades públicas, municipalidades y organizaciones de la sociedad civil.

Su carácter es de órganos de consulta, tal como señala el artículo 61 del CM con relación a los COMUDE: las formas, medios y procedimientos que establezcan los COMUDE no podrán menoscabar las facultades de decisión del Concejo y del alcalde.

18. Mancomunidades

- Asociaciones de municipios para la formulación común de políticas, planes, programas y proyectos, y la ejecución de obras y prestación de servicios públicos. Podrán atender competencias que sean delegadas a los municipios.
- **Órgano de gobierno:** la asamblea general integrada por alcaldes, y los concejales y síndicos que cada Concejo determine, pero cada municipio tiene un voto.
- Junta Directiva electa por la asamblea general.
- Cada Concejo Municipal aprobará creación de la mancomunidad y sus estatutos, con el voto favorable de las 2/3 partes de sus integrantes (Artículos 49, 50 y 51 CM).

Los integrantes del Concejo Municipal deben recordar siempre que juraron por su honor de ciudadanos:

Desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo para el que fueron directa y popularmente electos, ser fieles a la Constitución Política de la República, respetar y cumplir las leyes del país, y defender la autonomía municipal (Artículo 174 CM).

Honor: significa cumplimiento del deber. Buena reputación que sigue a la virtud. Enaltecimiento.

Lealtad: es cumplimiento. Ser fidedigno, verídico y fiel en el desempeño de un cargo.

Principales leyes relacionadas con el gobierno municipal:

- Código Penal (Decreto Número 17-73)
- Código de Salud (Decreto Número 90-97)
- Código de Trabajo (Decreto Número 1441)
- Código Tributario (Decreto Número 6-91)
- Ley contra la corrupción (Decreto Número 31-2012)
- Ley de Acceso a Información Pública (Decreto 57-2008)
- Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Decreto Número 1- 86 de la Asamblea Nacional Constituyente)
- Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Número 57-92)
- Ley de Educación Nacional (Decreto Número 12-91)
- Ley de lo Contencioso Administrativo (Decreto 114-96)
- Ley de Parcelamientos Urbanos (Decreto 1,427)
- Ley de Probidad y Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos (Decreto Número 89-2002)
- Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles (Decreto Número 15-98)
- Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto Número 114-97)
- Ley del Organismo Judicial (Decreto Número 2-89)
- Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Número 11-2002)
- Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto Número 32-2005)
- Ley de la CONRED (Decreto Número 109-96)
- Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente)
- Ley en Materia de Antejuiicio (Decreto Número 85-2002)
- Ley General de Descentralización (Decreto Número 14-2002)
- Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto Número 31-2002)
- Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto Número 101-97)