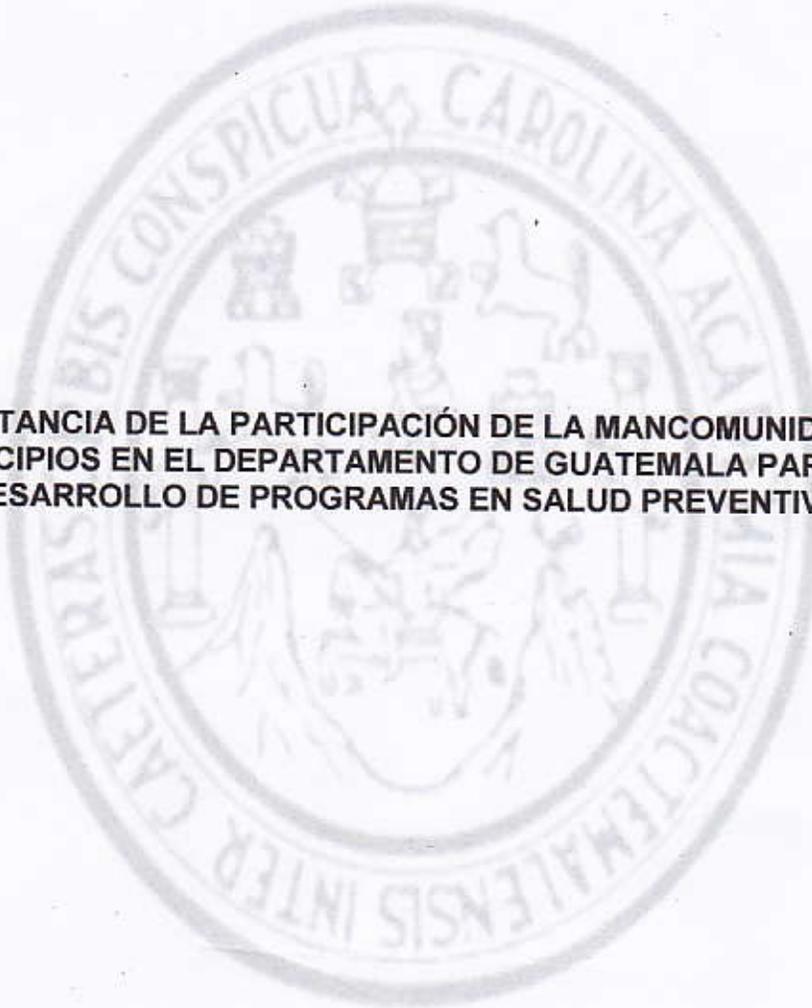


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE
MUNICIPIOS EN EL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA PARA EL
DESARROLLO DE PROGRAMAS EN SALUD PREVENTIVA**

VICTOR GONZALO ALVARIZAES MONTERROSO

GUATEMALA, OCTUBRE 2012

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

**IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE
MUNICIPIOS EN EL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA PARA EL
DESARROLLO DE PROGRAMAS EN SALUD PREVENTIVA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

VICTOR GONZALO ALVARIZAES MONTERROSO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, octubre 2012

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

DECANO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIA:	Licda. Rosario Gil Pérez

RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Lic. Edi Leonel Pérez
Abogado y Notario

Guatemala, 19 de diciembre 2011

Licenciado:

Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Licenciado:

Atentamente me dirijo a usted con el objeto ~~de informarle que conforme a~~ resolución de fecha nueve de noviembre del presente año, he asesorado el trabajo del estudiante: **VICTOR GONZALO ALVARIZAES MONTERROSO**, titulado: **"IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS EN EL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS EN SALUD PREVENTIVA."**

A este respecto y en cumplimiento a lo que se establece en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito rendir a usted el siguiente informe:

- I. El contenido científico y técnico de la tesis elaborada, comprende un amplio análisis técnico jurídico y social de la mancomunidad de municipios como mecanismo legal de participación de dos o más corporaciones municipales, en busca de realizar planes, programas o proyectos de beneficio colectivo y que involucra a diversidad de habitantes, principalmente en materia de salud preventiva algo necesario para el desarrollo social en Guatemala.
- II. En cuanto a la metodología y técnicas de investigación utilizadas de conformidad con el tema, el método fue el analítico tomando en consideración el análisis e interpretación de la mancomunidad de municipios y la salud preventiva cuyas políticas públicas en Guatemala son desarrolladas por diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales con el propósito de fortalecer la salud de la población guatemalteca.

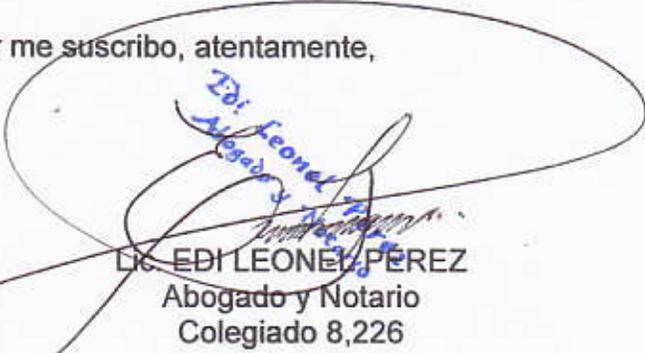


Lic. Edi Leonel Pérez
Abogado y Notario

- III. El estudiante observó y aplicó las instrucciones y recomendaciones presentadas por mi persona, relativas a la redacción y puntuación, dentro de la técnica de la investigación jurídica, con referencia al Diccionario de la Real Academia Española.
- IV. Respecto a la contribución científica del tema, esta procedió concretamente en analizar y determinar las causas de la mancomunidad de municipios y la ejecución de programas y proyectos en salud preventiva como mecanismo jurídico social en beneficio de la salud de los habitantes de determinados municipios.
- V. Las conclusiones y recomendaciones, son congruentes con el plan y el contenido de la investigación, constituyendo un aporte entre los diversos estudios efectuados en los temas de la mancomunidad de municipios, principalmente en temas de medio ambiente, ya que a través de esa institución se ha logrado concientizar a poblaciones que están en riesgo de contaminación.
- VI. En cuanto a las fuentes y legislación bibliográfica consultada, estas son suficientes y adecuadas al tema desarrollado, ya que contiene la exposición de autores nacionales y extranjeros de los diferentes puntos de vista en materia de mancomunidad de municipios y salud preventiva.

Por lo antes indicado, considero que el trabajo de investigación del estudiante **VICTOR GONZALO ALVARIZAES MONTERROSO**, puede servir de base para la sustentación del examen público respectivo y en virtud de ello, emito mi **DICTAMEN FAVORABLE** para continuar con el trámite respectivo.

Sin otro particular me suscribo, atentamente,


LIC. EDI LEONEL PÉREZ
Abogado y Notario
Colegiado 8,226



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala

**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, veinticuatro de febrero de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) : **VICTOR HUGO GIRÓN MEJÍA** ,
para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **VICTOR
GONZALO ALVARIZAES MONTERROSO** , CARNÉ NO.199921089 intitulado
**"IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE
MUNICIPIOS EN EL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA PARA EL
DESARROLLO DE PROGRAMAS EN SALUD PREVENTIVA"**

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 la Elaboración de Tesis de
Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del 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 las 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 estime pertinentes".

LIC. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc. Unidad de Tesis
LEGM/emrl





LIC. VÍCTOR HUGO GIRÓN MEJÍA

Abogado y Notario
10ª. Avenida 3-68 zona 4
Guatemala, teléfono 5010-7807

Guatemala, 23 de marzo de 2012

Señor Jefe:
De la Unidad de Tesis
Licenciado Luis Efraín Guzmán Morales
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho.



Respetable Licenciado:

En atención al nombramiento de fecha veinticuatro de febrero del año en curso, en donde se me designa como REVISOR de tesis, del Bachiller **VICTOR GONZALO ALVARIZAES MONTERROSO**, respecto a su trabajo de tesis intitulado **"IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS EN EL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS EN SALUD PREVENTIVA"**, con el objeto de informar sobre mi labor y oportunamente emitir dictamen respectivo:

- I. Con respecto al estudio desarrollado por el Bachiller **ALVARIZAES MONTERROSO**, es pertinente hacer referencia a los aspectos científicos y técnicos del mismo, tomando en consideración las tendencias modernas de cooperación intermunicipal, principalmente para el desarrollo de actividades de beneficio colectivo en materia de salud preventiva, ya que esta última debe ser proporcionada por el Estado, sin embargo, por la crisis institucional del dicho sector deben buscarse mecanismos o desarrollarse programas municipales para que los vecinos de dichas comunidades tengan la oportunidad de recibir programas en salud preventiva.
- II. La metodología y técnicas empleadas en la investigación jurídica que fueron utilizadas por el Bachiller **ALVARIZAES MONTERROSO**, a criterio del suscrito son las más recomendables para la recolección de datos, asimismo el método empleado fue el método analítico, ya que por la diversidad de bibliografía se tuvo que analizar y seleccionar para mayor provecho en la investigación realizada, tomando en cuenta la actividad en la actualidad de la mancomunidad de municipios como mecanismo de apoyo, principalmente en desarrollar programas en materia de salud preventiva que es un beneficio para la sociedad.
- III. La redacción, puntuación y la utilización de aspectos ortográficos y gramaticales, fueron utilizados de conformidad con lo establece para el efecto del Diccionario de la Real Academia Española.



LIC. VÍCTOR HUGO GIRÓN MEJÍA

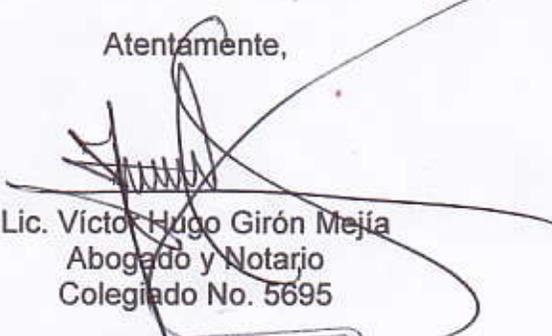
Abogado y Notario
10^a. Avenida 3-68 zona 4
Guatemala, teléfono 5010-7807

- IV. La contribución científica del tema presentado, es dar a conocer la institución jurídica de la mancomunidad de municipios, ya que de esta forma se logran avances y éxitos relacionados directamente con el beneficio social donde las autoridades municipales, comunitarias y otras instituciones públicas y privadas, trabajan para el desarrollo en materia de salud.
- V. Una vez revisada la lectura de la investigación presentada por el Bachiller **ALVARIZAES MONTERROSO**, se establece que las conclusiones y recomendaciones, coinciden con el desarrollo de cada uno de los capítulos, principalmente en lo relativo al Estado, al Municipio, al derecho a la salud y la mancomunidad de municipios de Guatemala, que contienen entre otros, los aspectos generales y específicos desarrollados a través de la presente investigación jurídica, en el marco de programas de salud preventiva desarrollados por dos o más municipios utilizando la institución de la mancomunidad, especialmente en beneficio de una región determinada.
- VI. Con respecto a la bibliografía utilizada, esta fue diversa como se puede establecer en el apartado respectivo ya que la temática permitió la búsqueda de referencias y estudios realizados por autores nacionales y extranjeros, sin embargo, para el caso de Guatemala se ha escrito poco con respecto a la mancomunidad de municipios, por ser una institución incorporada hace poco tiempo a la legislación municipal vigente.

Por lo que considero que cumple con los requisitos, que para el efecto establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo anteriormente indicado procedo a emitir el presente dictamen de revisor en forma **FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen General Público de Tesis, previo a optar el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogado y Notario.

Sin otro particular me suscribo de usted,

Atentamente,


Lic. Víctor Hugo Girón Mejía
Abogado y Notario
Colegiado No. 5695

Victor Hugo Girón Mejía
Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, 11 de septiembre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante VICTOR GONZALO ALVARIZAES MONTERROSO, titulado IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS EN EL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS EN SALUD PREVENTIVA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyte

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO



Rosario H.





DEDICATORIA

A DIOS:

Mi padre celestial quien me da la vida, sabiduría y todas las bendiciones que recibo.

A MI MADRE:

Zenaida Monterroso, muy en especial por realizar a la perfección el papel de madre y padre, por su amor incondicional y su arduo trabajo para darme educación y todo lo que necesité, sin su apoyo no hubiese alcanzado esta meta tan importante en mi vida, gracias mamá.

A MI PADRE:

Victor Alvarizaes, por su cariño y apoyo en la distancia.

A MI ESPOSA:

Sulma Aurora Ávila del Águila, por su amor y apoyo incondicional.

A MIS HIJOS:

Edson, Andrea, Byron y Jimena, gracias Dios por ser el regalo más bello del mundo, los quiero con todas las fuerzas de mi corazón, estoy orgulloso de ustedes y espero que este logro sea un ejemplo para su vida.

A MI HERMANO:

Sergio Alvarizaes, por su cariño, consejos y oraciones para que mi vida sea próspera y bendecida por Dios.



A MIS TIOS:

A todos infinitas gracias por su cariño y apoyo, muy en especial a tío Mino Q.E.P.D. gracias por apoyarme para que no dejara mis estudios.

A MIS PRIMOS:

A todos los quiero y les deseo éxitos en la vida, en especial a Belita, gracias por tu cariño y apoyo incondicional en todo momento, te quiero como una hermana.

A MI AMIGO:

Lic. Tono Coro, por incentivar y apoyarme a culminar mi carrera, por ser un digno ejemplo a imitar. Que Dios te guarde para seguir dando cosas buenas a nuestra bella Guatemala.

A MIS AMIGOS:

A todos muchas gracias por compartir su vida conmigo y en especial a Mario Monterroso, Mario Cardona, Venancio Hernández gracias por su amistad e incondicional apoyo.

A MIS CATEDRATICOS:

Lic. Erick Huitz, Lic. Benjamín Reyes, Carlos Manuel Castro y profesor Echeverría, infinitas gracias por sus sabias enseñanzas, amistad y apoyo.

A:

Mis compañeros de trabajo de la Municipalidad de Santa Catarina Pinula, con mucho aprecio y agradecimiento por darme ánimo para terminar mi carrera.



A:

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por darme la oportunidad de estudiar en su seno académico.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i

CAPÍTULO I

1. El Estado	1
1.1. Aspectos generales	1
1.2. Origen	4
1.2.1. El desarrollo del Estado moderno	7
1.2.2. Los Estados contemporáneos	9
1.3. Elementos	11
1.3.1. El territorio	11
1.3.2. La población	15
1.3.3 La autoridad	17
1.4. Organización	18
1.4.1. Organismo Ejecutivo	19
1.4.2. Organismo Legislativo	20
1.4.3. Organismo Judicial	21
1.5. Regulación legal	22

CAPÍTULO II

2. El municipio	25
2.1. Aspectos generales	25
2.2. Concepto	26
2.3. Naturaleza jurídica	32
2.4. Autonomía	33
2.5. Regulación legal	33
2.6. Concejo Municipal	34
2.6.1. Sesiones del Concejo Municipal	39
2.6.2. Asistencia a sesiones	40
2.6.3. Votación de las decisiones	41



	Pág.
2.7. Organización social	42
2.8. Relación entre Estado y municipio	44

CAPÍTULO III

3. Derecho de salud.....	47
3.1. Origen.....	47
3.1.1. Definición	50
3.1.2. Derecho a la salud	52
3.2. La salud como un derecho humano	53
3.3. Aspectos constitucionales de la salud	56
3.4. Políticas públicas de la salud en Guatemala	58
3.5. La crisis hospitalaria en Guatemala	59
3.5.1. Tipos de establecimientos de salud	61
3.5.2. Hospital nacional o público	63
3.5.3. Hospital privado	63
3.5.4. Estructura de los hospitales	64

CAPÍTULO IV

4. La mancomunidad de municipios de Guatemala.....	67
4.1. Origen	67
4.1.1. Definición	73
4.2. Importancia	75
4.3. Procedimiento para la creación de estatutos y de las mancomunidades.....	79
4.4. Sostenibilidad	86
4.4.1. Sostenibilidad financiera	86
4.4.2. Sostenibilidad política	90
4.4.3. Sostenibilidad social	92
4.4.4. Sostenibilidad técnica e institucional	93
4.5. Régimen jurídico	94
4.6. Medicina preventiva	97



	Pág.
4.6.1. Aspectos generales	97
4.6.2. Tipos de prevención	100
4.6.2.1 Nivel de prevención primario	100
4.6.2.2. Nivel de prevención secundario	102
4.6.2.3 Nivel de prevención terciario.....	103
4.6.2.4 Nivel de prevención cuaternario	104
4.7. Importancia de la participación de la mancomunidad de municipios en el desarrollo de programas en salud preventiva	105
CONCLUSIONES	107
RECOMENDACIONES.....	109
BIBLIOGRAFÍA	111



INTRODUCCIÓN

El Código Municipal guatemalteco, considera el derecho a que las municipalidades puedan asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que en forma colectiva deciden desarrollar programas siendo uno de los más importantes lo relativo a la prevención en salud. Al respecto se indica que la finalidad esencial, del Estado es constituir una sociedad donde los habitantes tengan los requerimientos básicos para una convivencia social, en ese orden el bien común es el principal objetivo de éste, políticamente, el Estado de Guatemala se divide en departamentos y estos en municipios, siendo estos últimos de carácter autónomo y dentro de esa categoría pueden unificar esfuerzos con otros municipios mediante la participación de la mancomunidad para desarrollar programas de beneficio colectivo, principalmente en salud preventiva, constituyendo de esta manera un aporte significativo para las clases necesitadas y que por razones de distancia el Estado a través de sus entidades correspondientes no les brinda el derecho a la salud que constitucionalmente le corresponde.

Los objetivos propuestos en la presente investigación fueron los siguientes: a) Efectuar un análisis doctrinario jurídico y práctico de la mancomunidad de municipios en Guatemala y conocer el procedimiento a seguir para desarrollar programas de salud preventiva; analizar las disposiciones legales contenidas en el Código Municipal regulado en el Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala con relación a la mancomunidad de municipios; conocer la importancia que reviste la realización de programas en salud preventiva por parte de la



mancomunidad de municipios en Guatemala; determinar cuáles son las ventajas de la organización municipal bajo la denominación de mancomunidad.

La hipótesis planteada fue: la finalidad esencial, del Estado es constituir una sociedad donde los habitantes tengan los requerimientos básicos para una convivencia social, unificando esfuerzos con otros municipios mediante la participación de la mancomunidad para desarrollar programas de beneficio colectivo, principalmente en salud preventiva, constituyendo un aporte para las clases necesitadas.

Los métodos utilizados fueron el analítico y sintético y dentro de las principales técnicas, utilizadas fueron las bibliográficas, para la recopilación de documentos relacionados al tema en libros de texto, disposiciones legales, tanto de autores nacionales como de extranjeros, así como la utilización de tecnología de internet.

La presente investigación, se divide en cuatro capítulos los cuales se describen a continuación: El capítulo uno, inicia con el Estado; el capítulo dos, contiene lo relacionado con el municipio; el capítulo tres, se refiere al derecho de salud; el capítulo cuatro se relaciona con la mancomunidad de municipios de Guatemala.

Por las razones antes indicadas, fue importante realizar un estudio doctrinario, jurídico y práctico para determinar la importancia y funcionamiento de las mancomunidades de municipios y el desarrollo de las políticas relacionadas con la prevención en salud, de suma necesidad para determinados municipios y de todos los habitantes del territorio nacional.



CAPÍTULO I

1. El Estado

El Estado, es fundamental para todo estudio especialmente en el derecho público y constitucional. El Estado tiene una importancia definitiva en toda la vida pública, y aun privada de los ciudadanos, ya que es una institución político-jurídica que reclama, con buen resultado, el poder supremo sobre un territorio y una población determinados.

1.1 Aspectos generales

"La convivencia pacífica, en todas las sociedades humanas, es posible gracias a la existencia de un poder político que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares. El Estado, organización que acapara este poder en las civilizaciones desarrolladas, ha tendido a conseguir el bien común mediante distintas formas de gobierno a lo largo de la historia.

Para que se pueda formar un Estado deben existir la población, un lugar en donde establecerse o territorio y el interés de unirse para funcionar de manera organizada o soberanía. Estos tres elementos son denominados: elementos constitutivos del Estado.

En cuanto a la población que integra un Estado, es imposible decir que se trata de un grupo homogéneo. Más bien es el resultado de la fusión de diversos pueblos o

grupos étnicos, que actúan bajo la influencia de un núcleo organizado y con cierto poder y que en conjunto ha desarrollado características propias tales como: idioma, costumbres, emblemas patrios, entre otros, que son las que les dan el sentido de unidad que da forma al Estado."¹

Lo central de la Geografía Política "es el territorio, que está conformado por el espacio geográfico terrestre, marítimo y aéreo donde se asienta el Estado, y el territorio legal, que son todos los espacios que posee el Estado más allá de las fronteras de su territorio geográfico, como es el caso de las embajadas, aviones y barcos, tanto de guerra como mercantes o comerciales. En todos ellos rige la soberanía del Estado del que provienen."²

El territorio presenta las características que permiten el nacimiento y desarrollo del Estado, como son "los factores físicos y las riquezas o bienes económicos que posee materias primas, capacidad industrial, recursos energéticos."³

Así, en base a las características de su entorno, el hombre delimita las áreas que le convienen para establecer sus lugares de poblamiento u ocupación, agrupado en ciudades o pueblos, o diseminado en campos o bosques, y también la actividad productiva en la que se ocupará.

¹ Porrúa, Francisco. *Teoría del estado*. Pág. 38

² *Ibid.* Pág. 38

³ *Ibid.* Pág. 39

La organización territorial de los Estados da origen a los países, que están delimitados por fronteras políticas establecidas mediante acuerdos y tratados. Los países tienen un núcleo central, que corresponde a la ciudad o ciudades donde se concentran los poderes del Estado Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que organizan y encabezan el funcionamiento del resto del país. La soberanía es la capacidad que tienen los Estados de decidir, sin ninguna subordinación ante una fuerza externa, tanto en el ámbito interno como en el externo, respecto a temas políticos, sociales, económicos.

Sin embargo, esto no es tan rígido, debido a que los Estados establecen acuerdos o tratados entre sí políticos, militares, comerciales, culturales, tecnológicos. Y también participan de instituciones internacionales que buscan tomar decisiones y medidas que favorezcan el bien común por sobre los intereses particulares de uno u otro Estado.

Es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), creada en octubre de 1945 tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, y formada por 189 de los 193 países del mundo. Sus principales objetivos son el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, el fomento del progreso económico y social del mundo, y la protección y promoción de los derechos humanos.

El que cada Estado sea soberano, quiere decir que ejerce el poder con plena libertad: legisla, recauda impuestos, busca resolver los requerimientos básicos de

todos sus integrantes tales como: comida, vivienda, salud y educación, y administra la justicia. Para esto, cuenta con el llamado aparato estatal, entendiéndose por este al conjunto de instituciones que están a su servicio organismos públicos de salud y educación, personal administrativo, autoridades locales, fuerzas policiales y armadas. "El Estado es la organización política de un país; es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio, basada en la soberanía ejercida por la población que lo habita."⁴

1.2 Origen

El Estado no ha sido el mismo desde su origen. "Es un fenómeno que ha estado en constante evolución, desde consistir en formas organizativas simples hasta dimensiones más complejas. De acuerdo a historiadores, antropólogos, entre otros, la sociedad humana ha pasado desde el estado primitivo, que data de hace aproximadamente cinco mil años, pasando por el estado feudal, hasta llegar al Estado-Nación que actualmente conforma la sociedad, que se funda en el reconocimiento de la personalidad jurídica de cada uno y en la aceptación de la interacción con las entidades políticas autónomas del Estado."⁵

Al respecto el autor Francisco Porrúa Pérez, indica que: "Los primeros Estados, en Egipto, Mesopotamia, China, la India, Mesoamérica, los Andes, surgieron, por una parte, como una delegación del poder social en una estructura política capaz de

⁴ Porrúa, Francisco. *Teoría del estado*. Pág. 40

⁵ *Ibid.* Pág. 48

asegurar el derecho de propiedad frente a competidores internos o externos y, por otra, como una organización destinada a hacer posible la realización de los trabajos colectivos tales como: construcción de canales, presas, acequias, necesarios para el conjunto de la comunidad."⁶

Estos primeros Estados, se caracterizaron por "ejercer un poder absoluto y teocrático, en el que los monarcas se identificaban con la divinidad. Por consiguiente, el poder se justificaba por su naturaleza divina, y eran las creencias religiosas de los súbditos las que lo sustentaban."⁷

La primera experiencia política importante en el mundo occidental se realizó en Grecia hacia el siglo V a.C. La unidad política griega era la polis, o ciudad-Estado, cuyo gobierno en ocasiones fue democrático; los habitantes que conseguían la condición de ciudadanos de la que estaban excluidos los esclavos participaban en las instituciones políticas. Esta democracia directa tuvo su más genuina expresión en Atenas.

Para los filósofos griegos, el núcleo del concepto de Estado se hallaba representado por la idea de poder y sumisión. "Platón, en sus obras La República y Las leyes, expuso que la soberanía política debía someterse a la ley y que sólo un Estado en el que la ley fuera el soberano absoluto, por encima de los gobernantes, podría hacer

⁶ *Ibíd.* Pág. 48

⁷ *Ibíd.* Pág. 48

felices y virtuosos a todos los ciudadanos."⁸ Platón esbozó el modelo de una ciudad-Estado ideal, en el que la ley ejercía una función educadora tanto de los ciudadanos como del Estado. Aristóteles distinguió varias formas de gobierno y de constitución, y admitió límites al ejercicio del poder mediante el derecho y la justicia.

La organización política de Roma fue inicialmente similar a la griega; la civitas (ciudad) era el centro de un territorio reducido y todos los ciudadanos participaban en el gobierno de la misma. Con la expansión del imperio y de las leyes generales promulgadas por Roma, se respetaron las leyes particulares de los diferentes pueblos sometidos. "Marco Tulio Cicerón, orador y filósofo romano, expuso que la justicia es un principio natural y tiene la misión de limitar el ejercicio del poder."⁹

Los arquetipos políticos griegos y las ideas directrices de Cicerón ejercieron una influencia decisiva en San Agustín y en todos los seguidores de su doctrina. Para San Agustín, "el Estado está constituido por una comunidad de hombres unidos por la igualdad de derechos y la comunidad de intereses: no puede existir Estado alguno sin justicia. Sólo la iglesia, modelo de la ciudad celeste, puede orientar la acción del Estado hacia la paz y la justicia."¹⁰

En la Edad Media surgió como elemento nuevo la teoría de que el poder emanaba del conjunto de la comunidad y, por tanto, el rey o el emperador debían ser elegidos

⁸ *Ibíd.* Pág. 48

⁹ *Ibíd.* Pág. 48

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 49

o aceptados como tales por sus súbditos para que su soberanía fuese legítima. Este enfoque, según el cual el poder terrenal era autónomo con respecto al orden divino, dio lugar al nacimiento de la doctrina de un pacto que debía convenirse entre el soberano y los súbditos, en el que se establecían las condiciones del ejercicio del poder y las obligaciones mutuas, con la finalidad de conseguir el bien común. La ley humana, era reflejo de la ley divina y que debía apoyarse en la razón.

1.2.1. El desarrollo del Estado moderno

La concepción antropocéntrica del mundo que adoptaron los renacentistas trajo consigo la secularización de la política. En el siglo XVI, Jean Bodin añadió a la idea de independencia del poder político la noción de soberanía: "el Estado es soberano y no ha de reconocer en el orden temporal ninguna autoridad superior, lo cual le conferirá una consistencia jurídica."¹¹ A este contenido racional, aportado por el renacimiento, se debe la aparición del Estado moderno, que se distingue por estar constituido por una población amplia que normalmente reúne características nacionales, asentada en un territorio definido y regida por un poder soberano.

"Desde el siglo XVI, el Estado ha conocido las siguientes configuraciones: Estado autoritario, Estado absoluto, Estado liberal, Estado socialista o comunista, Estado fascista (es característico el mantenimiento de ciertas formas institucionales tradicionales y al mismo tiempo la existencia de instituciones paralelas que, sin suprimir a aquéllas, las vacían de contenido) y Estado democrático. La primera fase

¹¹ Kelsen, Hans. Teoría pura. Pág. 16

del Estado moderno se caracterizó por el reforzamiento del poder real, aunque sus medios de acción política se vieron limitados aún por la privatización de los cargos públicos. El ejemplo más conocido de Estado autoritario fue el imperio hispánico de Felipe II. En el proceso de secularización y racionalización del poder, el absolutismo (siglos XVII y XVIII) supuso la definitiva desvinculación del Estado con respecto a los poderes del imperio y el papado, por una parte, y de la nobleza y las corporaciones urbanas, por otra. La soberanía, capacidad de crear el derecho y de imponer la obediencia a las leyes, quedó concentrada en el Estado, identificado con el monarca absoluto. Luis XIV de Francia fue el máximo exponente del absolutismo monárquico.¹²

El ascenso económico de la burguesía planteó en la segunda mitad del siglo XVIII la necesidad de encontrar fórmulas políticas que recogieran sus planteamientos sobre la configuración de la sociedad y el Estado: participación, igualdad jurídica, libertades individuales y derecho de propiedad. Nuevas teorías políticas contribuyeron a conformar la ideología de la burguesía revolucionaria. Thomas Hobbes, defensor aún del Estado absolutista, introdujo el individualismo radical en el pensamiento político y estableció las bases teóricas del concepto moderno del contrato social, que posteriormente sería desarrollado por Jean-Jacques Rousseau. John Locke expuso "el carácter natural del derecho a la vida y a la propiedad"¹³ y defendió una división de poderes orientada a combatir el centralismo absolutista. El barón de Montesquieu

¹²Kelsen, Hans. *Ob. Cit.* Pág. 16

¹³Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil.* Pág. 110

definió la configuración clásica de esta división de poderes en "ejecutivo, legislativo y judicial."¹⁴

1.2.2. Los Estados contemporáneos

La revolución francesa tuvo como consecuencia la creación de un nuevo marco político adaptado a las transformaciones económicas que estaba experimentando la sociedad con el desarrollo del capitalismo. Para garantizar las libertades individuales, la igualdad legal y el derecho de propiedad, se limitaron las prerrogativas reales y se sometió la actuación estatal al imperio de la ley. Con el precedente de las constituciones Estadounidense y francesa, pronto empezaron a surgir en los países europeos y americanos textos constitucionales en los que se consagraba el fraccionamiento del poder como garantía efectiva de los derechos del individuo. La misión principal del Estado liberal radicaba en la protección de las libertades individuales y en el mantenimiento de un orden jurídico que permitiese el libre juego de las fuerzas sociales y económicas. Para cumplir esta misión, el Estado se valía de los medios legales que establecía la constitución.

El crecimiento del proletariado industrial y los conflictos imperialistas entre las potencias europeas favorecieron el deterioro y el descrédito de los regímenes liberales desde finales del siglo XIX. El socialismo utópico y, después, el anarquismo y el marxismo negaron la legitimidad del Estado liberal y propusieron nuevos

¹⁴Montesquieu, Carlos de Secondat. *Del espíritu de las leyes*. Pág. 224.

modelos de sociedad en los que el hombre pudiera desarrollar plenamente sus capacidades.

Realizó el anarquismo una crítica directa contra el Estado, por considerarlo un instrumento de opresión de los individuos. Los anarquistas mantenían que todo poder era innecesario y nocivo, y propugnaban la sustitución de las relaciones de dominio establecidas a través de las instituciones estatales por una colaboración libre entre individuos y colectividades.

En la primera mitad del siglo XX, la crítica al Estado liberal se desarrolló también a partir de las ideologías fascistas, basadas en una concepción radical del nacionalismo. Tanto el fascismo italiano como el nacionalsocialismo alemán defendieron los intereses de la nación sobre la libertad de los individuos. El Estado, encarnación del espíritu nacional debía concentrar todas las energías individuales con el fin de conseguir sus objetivos últimos y trascendentales. Históricamente, el fascismo constituyó una reacción contra el auge del movimiento obrero y el comunismo internacional después de la revolución rusa, y una justificación ideológica del imperialismo para dos Estados que habían quedado al margen del reparto del mundo por parte del resto de las potencias occidentales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, dos sistemas políticos y económicos se disputaron el poder sobre el planeta. "En el bloque socialista, disuelto entre 1989 y 1991, los Estados mantuvieron sus características totalitarias, basadas en el poder

absoluto de un partido único considerado intérprete de los intereses de la clase trabajadora. En el bloque occidental, el Estado liberal se consolidó mediante la adopción, iniciada desde principios de siglo, de diversos principios democráticos y sociales: sufragio universal el cual antes era censitario, es decir, sólo para las clases ricas, voto femenino, desarrollo de los servicios públicos y sociales, intervención estatal en la economía. Por otra parte, la tradicional división de poderes se mantuvo formalmente, pero el reforzamiento del poder ejecutivo se generalizó en casi todos los países. A fines de la década de 1990, la globalización llevó a los Estados nacionales a integrarse en mercados comunes e instituciones de gobierno supranacionales.¹⁵

1.3 Elementos

El Estado es una comunidad política cuyos elementos constitutivos son el territorio, la población (el pueblo) y la autoridad, en el sentido equivalente a gobierno.

1.3.1. El territorio

El territorio es la base espacial del Estado, vale decir que aún cuando el Estado es un fenómeno social no podría existir sin un sustento físico, material. Esta base física es, pues, una de las condiciones que hace posible la existencia del Estado, sin ella no podría ni siquiera concebirse un Estado en el mundo real. Sin territorio no hay por ende Estado, aunque naturalmente su ámbito espacial puede variar en el tiempo.

¹⁵ Ibid. Pág. 226

Esto ocurre, por ejemplo, cuando a causa de una guerra el Estado derrocado pierde parte de su territorio o cuando el Estado vencedor lo amplía. Fenómenos como la expansión colonial que dan origen a grandes imperios son también una de multitudes formas en que un Estado extiende su ámbito territorial. En estos casos las áreas coloniales pertenecen al territorio del imperio, a pesar de las grandes distancias y la heterogeneidad socio-cultural que hay entre las metrópolis y ellas.

Guillermo Cabanellas, señala: "Territorio viene de la palabra latina terra, que significa tierra; y otros indican que viene del verbo terrere, que significa desterrar. Parte de la superficie terrestre sometida a la jurisdicción de Estado."¹⁶ "El territorio es el ámbito de un Estado ocupado por su población y en el cual tiene plena vigencia la autoridad ejercida por la élite a través de las normas jurídicas."¹⁷

Francisco Porrúa Pérez lo considera como el elemento físico de primer orden para que surja y se conserve el Estado, pero agrega: "La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia de éste no podrá haber Estado."¹⁸

Uno de los objetivos fundamentales de las élites que no están al servicio de potencias extranjeras a garantizar la integridad territorial del Estado, para lo cual emplean diversos medios que van desde la diplomacia hasta la guerra, La defensa de la integridad territorial exige, por otro lado, la demarcación cuidadosa de las

¹⁶ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** Pág. 204

¹⁷ **Ibíd.** Pág. 205

¹⁸ Porrúa, Francisco. **Ob. Cit.** Pág. 110

fronteras de cada Estado, así como su fijación en documentos de Derecho Internacional como son, por ejemplo, los tratados.

El nacimiento y desaparición de los Estados está esencialmente vinculadas al territorio; ello explica que su integridad sea materia de los más agudos conflictos. Conviene recordar que el territorio de los Estados comprende: el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo y el mar territorial, y que no se reduce a lo que se llama tierra firme. Ello significa que el Estado ejerce su autoridad soberana en dichos ámbitos, estando facultado a defenderlos de la intervención externa de otros Estados o de particulares.

En el mundo moderno la problemática del territorio de los Estados se ha complicado, un tanto, por la emergencia de los fenómenos como el colonialismo y el neo-colonialismo. Como ya es harto conocido, la dominación colonial clásica tenía como consecuencia la incorporación del territorio de las áreas periféricas al imperio. De este modo se configuraba una dependencia política, administrativa y económica abierta, apoyada en la superioridad militar de las metrópolis imperiales.

De allí que, el nacimiento de los nuevos Estados independientes implique para el imperio, la pérdida de territorios que antes le pertenecía. Esto es lo ocurrió precisamente en la emancipación latinoamericana, frente al imperio español en el siglo XIX, y en la descomposición del imperio colonial británico, francés, belga, holandés y portugués, respectivamente, desde la segunda guerra mundial. Los

nuevos Estados independientes ocuparon áreas territoriales que antes formaban parte de los imperios.

Al entrar en crisis el colonialismo clásico en la forma en que se ha descrito, no por ello se garantizó la plena integridad de los nuevos Estados, apareciendo el fenómeno neo-colonial. En la dominación neo-colonial se respeta la autonomía jurídica de los nuevos Estados en la comunidad internacional, pero los Estados dominantes ejercen de hecho un enorme poder sobre los dependientes, hasta tal extremo de vulnerar la soberanía de éstos sobre partes de su territorio.

Esto ocurre, por ejemplo, cuando los Estados dependientes ceden parte de su territorio para la instalación de bases militares extranjeras sobre las cuales carecen de control alguno, o cuando los recursos naturales de una determinada zona de territorio son sometidos a una explotación extensiva que en poco o nada beneficia al Estado dependiente. Naturalmente que en estos casos el Estado no pierde su territorio en términos globales, pero si se restringe su autoridad sobre partes de él, constituyéndose enclaves militares o económicos que escapan a su control. Otra forma en que los Estados reducen su autoridad en parte del territorio es a través de la ocupación por tropas extranjeras que se mantienen allí a pesar del rechazo de la población.

Finalmente, un Estado ve reducida su autoridad en parte del territorio cuando como consecuencia de una insurgencia guerrillera los rebeldes establecen las llamadas

zonas liberadas. Estas zonas son formalmente áreas territoriales del Estado, pero sus gobernantes carecen de autoridad real sobre ellas; ya que los líderes insurgentes crean órganos de administración más o menos embrionarios, según los casos, y poseen el control militar, físico, de las zonas mencionadas.

Por lo expuesto, es fácil concluir que un territorio relativamente estable y que garantizada su integridad en una condición esencial para la existencia del Estado. Y es en torno al control de la base física del Estado que se desencadena gran parte de los conflictos políticos internos y externos.

1.3.2. La población

El segundo elemento constitutivo del Estado es la población, es decir, la comunidad humana asentada en su territorio y que se halla subordinada a su autoridad. Aquí aparece la problemática de la nación, así como la relación entre la nación y el Estado. Al respecto el tratadista Guillermo Cabanellas población es: "Número de hombres y mujeres que componen la humanidad, un Estado, provincia, municipio o pueblo."¹⁹

La nación puede caracterizarse de modo genérico como un grupo social relativamente extenso cuyos integrantes poseen un sentido de pertenencia a él debido a rasgos culturales y a una conciencia histórica comunes, Los integrantes de una nación tiene una conciencia más o menos explícita, según los casos, de formar

¹⁹ Cabanellas, Guillermo. *Ob. Cit.* Pág. 313



parte de una comunidad distinta a las demás. Esta conciencia nacional implica la identificación con valores culturales comunes, así como vínculos efectivos de solidaridad entre los integrantes de una nación. La nación se define, por lo tanto, en términos esencialmente socio-culturales e históricos. Ello significa que a pesar de la diferenciación social y económica que haber al interior de una nación, subsisten vínculos comunes que establecen la solidaridad nacional. Es decir que las diferencias entre las castas, y las clases sociales que hay en una nación no impiden el desarrollo de la conciencia y el sentimiento de pertenecer a una comunidad nacional distinta a las demás. La nación es un fenómeno colectivo en el cual puede coexistir la heterogeneidad de subgrupos, con intereses sociales y económicos específicos, con la homogeneidad de la conciencia y el sentimiento nacional. Es por ello que la nación es una comunidad integradora frente a los subgrupos que la conforman.

Ahora bien, la población del Estado puede estar constituida por una sola nación o ser multinacional. En la actualidad hay muchos Estados multinacionales, como por ejemplo el caso peruano, el británico, el belga, el suizo, entre otros, cuyas respectivas poblaciones pertenecen a grupos nacionales distintos. Aún cuando la autoridad política del Estado se impone sobre diversos grupos nacionales que coexisten en su territorio, con frecuencia las relaciones entre ellas son tensas y en casos extremos conflictivas. En los Estados multinacionales, el conflicto interno puede poner en peligro la estabilidad política, al parecer movimientos separatistas que buscan constituir un Estado autónomo. En algunas ocasiones, los movimientos

separatistas llevan a cabo la lucha armada en forma de guerrilla y terrorismo para alcanzar la ansiada independencia nacional, como es el caso de los vascos.

Por lo expuesto, puede apreciarse que todo Estado se sustenta por lo menos en una nación, aunque con cierta frecuencia se desarrollan Estados multinacionales. También es claro que aunque no hay Estados sin base nacional, si puede haber naciones sin Estado. Como fue el caso de la nación hebrea antes de la creación del Estado de Israel en 1948, y el de la nación palestina que hasta el presente no ha logrado constituir un propio Estado. En suma, la nación es una condición necesaria pero no suficiente para la formación del Estado; para ello hacen falta un territorio y una autoridad gubernamental, esto es, un gobierno.

1.3.3. La autoridad

El tercer elemento constitutivo del Estado es la autoridad, es decir, la relación de supra ordinación y subordinación que se da entre la élite política y el resto de la sociedad. La élite política impone coercitivamente su autoridad, valiéndose para ello de las normas jurídicas. Como se sabe, las normas jurídicas se imponen coercitivamente en la medida que su violación faculta a los Órganos del Estado a aplicar sanciones. La autoridad se ejerce a través de dichas normas y a ellas apelan los gobernantes y el aparato administrativo para encauzar la conducta de las masas. Las normas jurídicas establecen lo que debe de hacerse, aunque su cumplimiento nunca se a plenitud. En la medida en que un Estado la mayoría de la población acate dichas normas se dice que tiene eficacia.

La autoridad política es, en ese sentido, reguladora de la conducta de los integrantes de un Estado, ya que las normas motivan su conducta. En el Estado, los hombres se hallan sometidos al sistema jurídico establecido y aplicado por la élite y el aparato burocrático. Naturalmente que dicho sistema no es neutral con respecto a los intereses de los diversos grupos y clases existentes en una sociedad determinada. Es justamente a través de él que los grupos hegemónicos en una sociedad imponen coactivamente su voluntad. La autoridad de los gobernantes, apoyados en un aparato de violencia institucionalidad, puede aplicar sanciones previstas por el sistema jurídico.

Es pertinente señalar que la autoridad de la élite política en el Estado es de carácter institucional. Vale decir, que no hay que confundir a las personas que circunstancialmente ejercen dicha autoridad con la autoridad misma que pertenece a la comunidad política que se llama Estado y que existe en el marco de un proyecto global de los grupos hegemónicos en una situación dada. Las personas que integran la élite cambian, pero la autoridad institucional del Estado no por ello desaparece, salvo en los casos en que dicho cambio vaya acompañado de la disolución del Estado por causas diversas, como por ejemplo, una guerra civil, o el sojuzgamiento ante otro Estado.

Finalmente, la autoridad del Estado es soberana, es decir que se erige como autoridad suprema en su territorio y como autónoma en la comunidad internacional. Ello significa que la autoridad estatal es jurídicamente superior a la de cualquier otra institución en su ámbito territorial. En el ámbito internacional, la soberanía se expresa

en el hecho de que las autoridades de un Estado no tienen la obligación jurídica de cumplir órdenes de otros Estados.

En suma, el Estado es una unidad política constituida por una comunidad humana nacional o multinacional, fijada en un territorio determinado, en la que existe un orden jurídico establecido y mantenido por una élite que monopoliza la autoridad institucionalizada, dotada con poderes de coacción.

1.4 Organización

Guatemala es un Estado soberano e independiente de Centro América, y forma parte de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Guatemala políticamente y jurídicamente se rige por la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual es la Ley suprema del Estado. El sistema de gobierno de Guatemala es democrático, presidencialista y pluripartidista.

La soberanía de Guatemala radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismo del Estado, según lo establecido en el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala los cuales son:

1.4.1. Organismo Ejecutivo

El Organismo Ejecutivo es uno de los Organismo del Estados, cuya función es ejercer el poder ejecutivo de la República de Guatemala. El Organismo Ejecutivo



esta formado por el Presidente de la República de Guatemala, el Vicepresidente de la República de Guatemala y el Consejo de Ministros y por la demás entidades públicas correspondientes a este organismo. El Presidente y el Vicepresidente son elegidos por un período improrrogable de cuatro años por medio del sufragio universal y secreto. El Presidente de la República es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de Guatemala y las Fuerzas Públicas.

El Organismo Ejecutivo es el encargado de hacer cumplir las leyes nacionales y de cumplirlas, las cuales son aprobadas por el Congreso de la República de Guatemala y que son hechas respetar por la Corte Suprema de Justicia. La Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Organismo Ejecutivo será también el encargado de procurar la aplicación correcta de las leyes nacionales para el bienestar común de la población.

1.4.2. Organismo Legislativo

El poder legislativo se expresa de forma concreta en la determinación de un conjunto de funciones. Mediante tal decisión se establece en los modernos ordenamientos constitucionales los parámetros de la relación entre poderes.

Puede afirmarse que, en lo que respecta a las funciones, no existen dos Poderes Legislativos iguales. Los hay similares o aproximados, lo que significa que cada uno tiene sus propias particularidades. Cada Asamblea Legislativa es *sui generis* y se



constituye en la secuela directa del proceso y nivel político, social, económico, cultural, técnico y científico, entre otros, alcanzado por cada país.

En este sentido, el funcionamiento, composición y funciones de la Asamblea Legislativa estarán en proporción directa con el desarrollo del país respectivo. En otras palabras, el estado en que se encuentre cada Asamblea Legislativa es el reflejo del nivel de crecimiento y desarrollo alcanzado por el país en diversas áreas y sectores prioritarios de su sociedad, lo que incluye obviamente el nivel de democracia logrado. No obstante, las diversas funciones de la Asamblea Legislativa pueden sintetizarse o reunirse en cuatro de carácter genérico, éstas son: a) La función representativa; b) La función legitimadora; y, c) Las funciones de control legislativo y de control político.

1.4.3. Organismo Judicial

Conforme lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, el Organismo Judicial es el encargado de impartir justicia, con independencia y potestad de juzgar. La Ley del Organismo Judicial cita que en ejercicio de la soberanía delegada por el pueblo, imparté justicia en concordancia con el texto constitucional.

El marco legal del Organismo Judicial y la Corte Suprema de Justicia se encuentra definido en la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículos 203 al

222; en la Ley del Organismo Judicial, Decreto número 2-89 y sus reformas, y en otras leyes ordinarias del Estado.

La función del Organismo Judicial es administrar justicia garantizando su acceso a la población, en procura de la paz y armonía social. El Organismo Judicial busca que los valores de justicia, verdad y equidad, sean la base fundamental del Estado de Derecho en Guatemala, para el logro del bien común.

1.5 Regulación legal

La Constitución Política de la República de Guatemala, respecto al Estado en el Artículo 140, establece lo siguiente: Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo.

En el Artículo 141, de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece la soberanía, indicando que: "La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida."

Uno de los principios básicos del Estado de Derecho es el de la división o separación de poderes en que se atribuye la Constitución Política de la República en el Artículo 171 a) primordialmente al Organismo Legislativo la función de crear leyes; asimismo

en el Artículo 203 al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar los derechos en los casos controvertidos que se someten a su conocimiento y en el Artículo 183 al Organismo Ejecutivo le da la facultad de gobernar y administrar; la división de poderes es la columna vertebral del esquema político republicano y es, además, el rasgo que mejor define al gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno de poderes limitados. El sentido de la distribución del poder estatal en diversos órganos no es básicamente la de distribuir funciones entre ellos con el objeto de obtener un desempeño eficiente; su fin primordial es que al desarrollar separada y coordinadamente sus funciones, tales órganos se limiten recíprocamente, de forma que cada uno de ellos actúe dentro de la esfera de su competencia y constituya un freno o contrapeso a la actividad de los demás, es decir, que ejerzan entre sí un control recíproco con el objeto de enmarcarse dentro del régimen de legalidad. La Constitución Política de Guatemala adopta un sistema de división de poderes atenuado por la existencia de una mutua coordinación y de controles entre los diversos órganos, que al desempeñar las funciones estatales, se limitan y frenan recíprocamente; en los sistemas constitucionales modernos la división de poderes no implica una absoluta separación sino una recíproca colaboración y fiscalización entre tales órganos con el objeto de que los actos producidos por el Estado se enmarquen dentro de una unidad jurídico-constitucional.

El Artículo 142, regula que: "El Estado ejerce plena soberanía, sobre:



- a) El territorio nacional integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos;
- b) La zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional; y
- c) Los recursos naturales y vivos del lecho y subsuelo marinos y los existentes en las aguas adyacentes a las costas fuera el mar territorial, que constituyen la zona económica exclusiva, en la extensión que fija la ley, conforme la práctica internacional."

CAPÍTULO II

2. El municipio

La división administrativa del territorio guatemalteco de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el territorio se divide en departamentos y estos a la vez en municipios, existiendo en la actualidad un total de treientos treinta y tres, los cuales tienen sus autoridades electas por ellos mismos y se rigen por lo establecido en el mandato constitucional y la normativa contenida en el Código Municipal, que desarrolla una serie de actividades y funciones que debe realizar el gobierno municipal en beneficio de la población.

2.1. Aspectos generales

Es importante conocer las interioridades del municipio, como entidad administrativa, para comprender quien ejerce el gobierno, la administración de sus intereses, la disposición de sus recursos patrimoniales; así mismo el municipio cuenta con autonomía para la toma de decisiones en beneficio del mismo siempre enmarcando dentro del marco jurídico prevaleciendo el interés común sobre el interés particular de la comunidad.

Los municipios sirven a los intereses públicos de acuerdo a los principios de eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana para lograr el desarrollo municipal. La competencia del municipio es propia y atribuida o por delegación.

El municipio está integrado por sus elementos básicos, como lo son la población, el territorio, la autoridad ejercida en representación de los habitantes, la organización de la comunidad, la capacidad económica, el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar, el patrimonio del municipio.

El municipio libre o comuna autónoma, es en la teoría anarquista la jurisdicción o unidad de población organizada como un distrito de derecho privado auto gobernado, rige para quienes libremente se hayan adherido-, a manera de municipio, comuna o concejo, que se une a otros distritos a través del principio federativo. En un distrito auto gobernado rige la acracia, es decir la libertad de los individuos y los contratos libres entre estos.

Los integrantes de cada distrito toman sus decisiones administrativas, económicas, etc. y construyen las características particulares de sus estructuras organizativas bajo las que se dirigirá dicho distrito. Sus mecanismos son la asociación voluntaria como norma y facultativamente la democracia directa.

2.2. Concepto

Es la institución nacida en la Época de los romanos como una ciudad que gobernaba con sus propias leyes, cuyos vecinos podían obtener privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma. En tal sentido municipio es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional que se rige en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.

Ayuntamiento es la acción de juntarse, es así como surge una junta o corporación compuesta por alcalde, varios síndicos y concejales para la administración de los intereses del municipio.

Municipio, municipalidad y ayuntamiento se enmarca históricamente en la formación de la nacionalidad española creándose así el concepto de las juntas o ayuntamientos castellanos. De esta manera con la colonización del nuevo mundo y dentro de la occidentalización ocurrida en América, se establecen varias instituciones para el gobierno colonial, dentro de esta, tienen un papel relevante los ayuntamientos.

La primera de esta forma de institución municipal se da en la isla la española en El Caribe, mientras que en 1519 se establece el primer ayuntamiento en tierra firme americana al fundarse Veracruz. Es el 25 de julio de 1524 al fundarse la Villa de Santiago de Guatemala, cuando se establece la primera municipalidad en el territorio que actualmente ocupa la República. El ayuntamiento colonial fue muy cercano a la población dado a que lo había en todas las ciudades, villas, pueblos y lugares. De esta manera se comprende por municipalidad la institución que administra el municipio dotándole de servicios y beneficios de una manera organizada.

Según lo manifestado por Agustín Montaña "el municipio nace de la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que esta pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz. En beneficio de los habitantes"²⁰

²⁰ Montaña, Agustín, **Manual de administración municipal**. Pág. 9

Para Emilio Fernández Vázquez, el municipio es una "persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y determinados intereses y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior: el Estado Nacional o Provincial"²¹

Para Adriano Carmona Romay el municipio se define en razón a su gobierno y administración, como "la organización político-administrativa de la sociedad local".²²

Para Elguera, citado por Manuel Ossorio, define el municipio como "una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional"²³

En el Artículo uno. Del Código Municipal contenido en el Decreto número 58-88 del Congreso de la República de Guatemala, derogado por el actual Código Municipal contenido en el Decreto 12-2002 del congreso de la república, se define al Municipio como: el conjunto de personas individuales que caracterizas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

²¹ Fernández Vázquez, Emilio. **Diccionario de derecho público.** 507

²² Carmona Romay, Adriano. **Programa de gobierno municipal.** Pág. 40

²³ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales.** Pág. 474

La mayoría de autores coincide en definir al municipio como una institución de derecho público, conformado por el conjunto de personas individuales que habitan en el, asentadas en un territorio determinado ya sea legal o reconocido legalmente dentro del territorio de un Estado, que persigue el bien común de los vecinos.

Desde un punto de vista jurídico, el municipio es una institución autónoma de Derecho Público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derecho y contraer obligaciones, y en general, para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües (Artículo siete del Código Municipal).

Hans Kelsen por su parte define el municipio como "una institución jurídico político, con personalidad propia, con autonomía y potestades concernientes al gobierno y administración de los intereses locales".²⁴

En la legislación guatemalteca, el municipio es reconocido como un gobierno restringido a sus límites territoriales, ejercido por un cuerpo colegiado Concejo Municipal, el cual está integrado por un alcalde, Síndicos y Concejales. Para el Licenciado Jorge Mario Castillo González, el municipio "es muy importante como parte fundamental de la organización territorial y desde su origen representa una célula democrática"²⁵

²⁴ Kelsen, Hans. **Teoría General del Estado**. Pág. 245

²⁵ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 190

Se define como una persona jurídica, constituida por una comunidad humana asentada en determinado territorio, dotado de autonomía pero dependiente de otra persona; La persona Estado, Municipio y Estado son personas jurídicas públicas, no privadas.

El Artículo dos del Código Municipal vigente contenido en el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala establece: "Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiethnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito".

La normativa arriba señalada, determina los elementos esenciales que debe integrar el municipio, considerándola además, como una unidad social, política y administrativa, que tiene funciones esenciales y primordiales en la búsqueda del desarrollo social, económico y político de una región determinada, por consiguiente su estudio y regulación en Guatemala es de interés no solo para las autoridades municipales sino también para los habitantes y estudiosos del derecho.

El Artículo 7 del Código Municipal establece: "El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en

los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este Código.”

El municipio por su carácter autónomo, es considerado una persona jurídica de carácter público para lo cual es necesario su actuación, a través de una persona física o individual, quien en nombre y representación puede contraer derechos y obligaciones en beneficio de una colectividad como lo es la población de un municipio determinado y para el efecto, es de suma importancia realizar un análisis del a normativa específica para el caso de Guatemala, contemplada en el Código Municipal Decreto 12-2002.

Rafael Martínez Morales señala que: “el municipio está considerado como la célula política y administrativa del Estado, ya que se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconoce y regula y en algunos casos se han creado por este. Surge como un fenómeno urbano, dada la necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos. El municipio puede enfocarse bien como desconcentración o bien como descentralización pro región, de tipo político o administrativo”.²⁶

Pero también puede contar con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad de carácter político con funciones administrativas, muy propias y definidas.

²⁶ Martínez Morales, Rafael. **Derecho administrativo**. Pág. 180

En el municipio, el ciudadano advierte de manera inmediata si su participación es o no determinante para el desarrollo de su comunidad, en el cual interviene en una forma constante y permanente en la realización de tareas para el beneficio de la comunidad, a efecto de que esta sea dotada de todos los servicios o de lo más indispensables.

La cercanía de las necesidades colectivas de la comunidad, provoca un gran incentivo para la intervención del ciudadano, que de cerca observa la praxis política de su comunidad, lo que motiva una mayor intervención ciudadana que debidamente respetada y fortalecida, provocara o auspiciara que la conducción democrática de la cosa pública sea una realidad autentica, en donde los gobernantes se preocupen permanentemente por interpretar de una manera fiel el pensamiento de los gobernados de la comunidad, que en ejercicio de su libertad y demás derechos que significan o entrañan la democracia. En tales condiciones, el régimen municipal se convierte en el baluarte de la democracia, pues en su esfera de acción los miembros de la comunidad sienten la necesidad y conveniencia de intervenir ciudadanamente.

2.3. Naturaleza jurídica

El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos

los habitantes de su distrito. Según Artículo dos Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

2.4. Autonomía

El ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza al municipio, este elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinara sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.5. Regulación legal

Las siguientes normas y leyes regulan o tienen relación con el proceso presupuestario de la municipalidad y sus empresas, por lo que es obligatorio que las autoridades y funcionarios municipales las conozcan y las cumplan en el desarrollo de su gestión.

1. Constitución Política de la República de Guatemala, es la ley fundamental o Carta Magna de la nación, que contiene el conjunto de reglas que organizan a la sociedad, estableciendo la autoridad y garantizando la libertad. Sus Artículos 238, 253 al 262 regulan aspectos propios de la municipalidad y sus empresas.
2. Código Municipal; Decreto no. 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, es el conjunto de normas que desarrolla los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios a través del gobierno municipal.
3. Ley orgánica de la Contraloría General de Cuentas; Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala y su Reglamento, es el instrumento legal que norma la función fiscalizadora de las entidades públicas, incluyendo las municipalidades y sus empresas, así como los contratistas de obras o cualquier persona que reciba o administre fondos del estado o que haga colectas públicas.

2.6. Concejo Municipal

Es la suprema autoridad jurídica-administrativa de la Municipalidad, la corporación municipal como "se le denominaba anteriormente proviene de la palabra latina corpus que significaba cuerpo, comunidad, sociedad y se le denominaba corporaciones a las entidades pública, como las provinciales, municipalidades"²⁷, es así como el Concejo Municipal es pues el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la

²⁷Martínez Morales, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 182

cabecera de la circunscripción municipal. Órgano superior colegiado de deliberaciones y decisión de los asuntos municipales. Según lo manifiesta el siguiente autor. "Dictamen, opinión, juicio, junta de personas que delibera sobre algún asunto".²⁸

El gobierno municipal le corresponde al concejo municipal, el cual es el responsable de ejercer la autonomía del municipio, este es integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad de ley.

Establece el Artículo 35 del código municipal contenido en el Decreto número 12-2002 del congreso de la República, que competencias generales le compete al Concejo Municipal:

"Competencias generales del Concejo Municipal. Le compete al Concejo Municipal:

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales;
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal;
- c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales;

²⁸ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Pág. 415

- d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración;
- e) El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos;
- f) La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales;
- g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias;
- h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio;
- i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales;
- j) La creación, supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos;
- k) Autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio;
- l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos

de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo;

- m) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres;
- n) La fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no;
- o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo, quién trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República;
- p) La fijación de sueldo y gastos de representación del alcalde; las dietas por asistencia a sesiones del Concejo Municipal; y, cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares. Así como emitir el reglamento de viáticos correspondiente;
- q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones;
- r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio;
- s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia;

- t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales;
- u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde;
- v) La creación del cuerpo de policía municipal;
- w) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución Política de la República;
- x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;
- y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio;
- z) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio.

Como se puede observar con la anterior expuesto el concejo municipal como el órgano superior de la municipalidad le corresponde la aprobación de proyectos que incluyen controles urbanísticos, planificaciones y emisión de ordenanzas como lo constituyen las contribuciones por mejoras, ya que algunos de los proyectos de contribuciones son aprobados por el concejo municipal para que el mismo tenga validez ya que esta emitido por un acuerdo municipal el cual establece que el concejo lo evalúa y aprueba el proyecto.

2.6.1. Sesiones del Concejo Municipal

Las sesiones del Concejo Municipal serán presididas por el alcalde o por el concejal que, legalmente, le sustituya temporalmente el cargo. Habrá sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se realizarán cuando menos una vez a la semana por convocatoria del alcalde; y las extraordinarias se realizarán las veces que sean necesarias a solicitud de cualquiera de los miembros del Concejo Municipal, en cuyo caso el Alcalde hará convocatoria correspondiente, de conformidad con lo previsto en este código y el reglamento de organización y funcionamiento del mismo.

No podrá haber sesión extraordinaria si no precede citación personal y escrita, cursada a todos los integrantes del Concejo Municipal y con expresión del asunto a tratar.

Las sesiones serán públicas, pero podrán ser privadas cuando así se acuerde y siempre que el asunto a considerar afecte el orden público, o el honor y decoro de la municipalidad o de cualquiera de sus integrantes. También, cuando la importancia de un asunto sugiera la conveniencia de escuchar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordarse que la sesión se celebre a cabildo abierto, fijando en la convocatoria, el lugar, día y hora de la sesión. En estas sesiones del concejo, los vecinos que asistan tendrán voz pero no voto, debiendo todos guardar la compostura, decoro y dignidad

que corresponde a una reunión de tal naturaleza, de lo contrario, la misma se suspenderá sin responsabilidad del Concejo Municipal.

El Concejo Municipal podrá declararse en sesión permanente si la importancia y urgencia del asunto así lo amerita. Según Artículo 38 Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

2.6.2. Asistencia a sesiones

Todos los miembros del Concejo Municipal están obligados a asistir puntualmente a las sesiones. Todos los miembros tienen voz y voto, sin que ninguno pueda abstenerse de votar ni retirarse una vez dispuesta la votación; pero si alguno tuviera interés personal del asunto del que se trate, o lo tuviera pariente suyo dentro de los grados de ley, deberá abstenerse de participar en su discusión y, en consecuencia, de votar, retirándose mientras se tome la decisión, de existir esa situación y no se abstuviere, cualquiera de los miembros del Consejo Municipal podrá solicitársela, y desde luego procederá a retirarse.

La inasistencia a las sesiones, sin excusa escrita justificada, será sancionada disciplinariamente de conformidad con el reglamento del Concejo Municipal, pudiéndose declarar vacante el cargo por inasistencia, sin causa justificada, a cinco sesiones consecutivas, comunicando de inmediato su decisión al Tribunal Supremo Electoral para los efectos que disponga la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

En el caso de inasistencia de los síndicos, para la sesión de la que se trate, el alcalde nombrará síndico específico a uno de los concejales. Según Artículo 39 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

2.6.3. Votación de las decisiones

Los acuerdos, ordenanzas y resoluciones del Concejo Municipal serán válidos si concurre el voto favorable de la mayoría absoluta del total de miembros que legalmente lo integran, salvo los casos en que este Código exija una mayoría calificada. En caso de empate en la votación, el alcalde tendrá doble voto o voto decisorio. Según Artículo 40 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Para concluir el presente capítulo sobre el Consejo Municipal; se tiene claro que es el que ejerce el gobierno del municipio, y el alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a la políticas, planes programas y proyectos debidamente autorizados por el Concejo Municipal. El Concejo Municipal tiene la facultad de crear sus ordenamientos jurídicos para poder ejercer la administración del municipio y en especial en cuanto a la creación del reglamento interno de funcionamiento del Concejo Municipal

2.7. Organización social

La organización de la comunidad es base fundamental para el desarrollo del municipio, así mismo la constitución garantiza el Derecho de Libre Asociación. Así como lo manifiesta el siguiente autor. "Es la participación social como posibilidad que brinda la comunidad local para que, a través de la familia, el medio laboral, las organizaciones voluntarias, asociaciones de base, las organizaciones religiosas, culturales, sindicales y políticas, las personas integrantes de la misma puedan desarrollar o realizar actividades de carácter social. Esta participación puede tender a la satisfacción de necesidades (individuales y colectivas) la solución de problemas compartidos por algunos de ellos."²⁹

La comunidad organizada siendo la característica de una buena participación de los vecinos del municipio, entre los derechos individuales constitucionales encontramos el Derecho a la Libre Asociación Artículo 34 Constitución Política de la República de Guatemala. Partiendo de este derecho es libre la organización de las personas, por otro lado en la ley de los Consejos de Desarrollo Comunitario Urbano y Rural (Artículo 13 al 17) como parte del Sistema de Consejos de Desarrollo se encuentra el nivel comunitario, integrado por los Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODE.

El Consejo Comunitario de Desarrollo, es concebido por el reglamento de la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Artículo 52), como el espacio para que los miembros de la comunidad, interesados en promover y llevar a cabo políticas

²⁹Ander, Eggsmhit. **Diccionario de trabajo social.** Pág. 44

públicas participativas, se reúnan para identificar y priorizar proyectos, planes y programas de desarrollo para su comunidad, es de mucha importancia que el Concejo Municipal, apoyar la integración, legalización y fortalecimiento de los Consejos Comunitario de Desarrollo, esto es la comunidad organizada.

Los vecinos tienen el derecho constitucional de organizarse libremente, para impulsar el desarrollo de sus comunidades. Los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia. Según Artículo 18 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

La organización, significa lograr los fines de la sociedad de acuerdo a la siguiente definición. "La organización Social denota la idea de la sociedad en cuanto articulación en una totalidad de las distintas partes con funciones diferenciadas y división del trabajo, cuya configuración permite alcanzar los fines específicos de la vida en la sociedad, habida cuenta de que la mayor parte de la satisfacción de las necesidades humanas no se logra por la acción individual directa."³⁰

Las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su

³⁰ *Ibíd.* Pág. 87

organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales. Artículo 20 Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Se respetan y reconocen las formas propias de relación u organización de las comunidades de los pueblos indígenas entre sí, de acuerdo a criterios y normas tradicionales o a la dinámica que las mismas comunidades generen. Según Artículo 21 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala

2.8. Relación entre Estado y Municipio

Con la promulgación de la Constitución Política de 1986, se reconoció tácitamente la necesidad de descentralizar la administración pública. Los Artículos 119 y 224 indican que el Estado está obligado a promover sistemáticamente la descentralización económica, administrativa para lograr un adecuado desarrollo regional del país y ordena que la administración sea descentralizada. Para efectuar la descentralización administrativa, se dividió el territorio en 8 regiones de desarrollo, sobre la base de criterios económicos, sociales y culturales.

Durante los años de 1994 y 1995, en el proceso de negociaciones de paz, el gobierno y la URNG, llevaron a la mesa propuestas orientadas a aumentar el gasto social que debía tener como soporte elevar la carga tributaria, buscando que la cooperación internacional pudiera observar la voluntad de parte de la sociedad guatemalteca por financiar la paz en el país.

En ese marco, con el apoyo del Banco Mundial se apoya una iniciativa piloto para capacitar a 10 municipalidades para la recaudación y administración del IUSI que culmina con un resultado exitoso demostrando que las municipalidades deben contar con personal capacitado.

Además, no sólo iniciar un proceso de control de bienes inmuebles que lleve a la posterior creación de catastros, sino que también mejore la visión sobre una inversión municipal real. Todo esto sin pasar por alto la creación y desarrollo de procesos de participación ciudadana, los cuales estén involucrados con dicha inversión.



CAPÍTULO III

3. Derecho de salud

La Constitución Política de la república de Guatemala, en la parte dogmática contiene los derechos y deberes que tienen todos los habitantes del territorio de Guatemala, mismos que los clasifica en individuales y colectivos, siendo uno de estos últimos el derecho a la salud considerado como un derecho humano mediante el cual el estado se obliga a garantizar a sus habitantes ese derecho, creando para el efecto los centros de atención necesarios con el propósito de brindar asistencia médica a los interesados y garantizar ese derecho.

3.1. Origen

Una historia del derecho a la salud no ha de ir muy atrás en el tiempo. En el modelo de protección de la salud del Estado liberal europeo decimonónico, el Estado se desentendía de la protección de la salud de las personas. El Estado únicamente se ocupaba globalmente de la salud pública, pero los individuos accedían a las atenciones médicas según su capacidad para pagarlas. Esto suponía la virtual exclusión de la mayoría de la población de los cuidados médicos o de una atención mínimamente completa. Las únicas medidas de protección general pasaban por medidas de beneficencia, bien por parte del Estado o bien privadas. Eso sí, las condiciones insalubres de vida y trabajo derivadas de la urbanización de la población



a raíz de la revolución industrial causaron serios problemas de salud e hicieron que este asunto formase parte destacada de la llamada cuestión social.

A finales del siglo XX en Alemania empieza a aplicarse un nuevo sistema, a veces llamado modelo Bismark. En ese momento, aunque de forma embrionaria, se configuran las bases de un modelo de seguridad social. En el modelo de seguridad social, los trabajadores cotizan obligatoriamente una parte de su salario para constituir un fondo de seguro que los atiende a ellos y a sus familias. Según los países, la gestión se realiza por el Estado o por los sindicatos. Hay diferentes variantes, entre ellas la de reembolso, en la que los beneficiarios pagan la factura y después se les reembolsa. Este sistema deja a una parte de la población fuera de su cobertura, aunque en los países europeos que lo aplican se han ido arbitrando diferentes mecanismos de inclusión. En la actualidad es el modelo existente en el centro de Europa: Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Austria. Resulta más barato que el modelo norteamericano, pero es más caro que los modelos basados en un Sistema Nacional de Salud. Igualmente, al facturar por uso, incentiva la sobreutilización de los servicios sanitarios.

El modelo más típicamente propio del Estado de bienestar de la segunda posguerra es el modelo de Sistema-Nacional de Salud, o modelo Beveridge británico. Este es el modelo extendido en los países nórdicos europeos, Irlanda y, más recientemente, desde los años setenta y ochenta en los países del sur de Europa (Portugal, Italia, Grecia y -con ciertos matices- España).

De acuerdo con Esping Andersen los Estados del bienestar, y con ello el análisis de sus diferentes modelos, no pueden ser entendidos sólo en términos de los derechos reconocidos, sino que hay que tener en cuenta que en la previsión social las actividades del Estado están entrelazadas con las del mercado y la familia. Pero en el ámbito de los derechos, las principales diferencias entre estos modelos vienen dadas por las condiciones para el disfrute de los mismos. En el modelo históricamente más fuerte en el ámbito de los países anglosajones, la condición para el derecho es la existencia de necesidades perentorias, demostrables y comprobadas, en la tradición de la legislación de pobres.

El sistema de la seguridad social prolonga los derechos sobre la base de los rendimientos del trabajo, pero su carácter puede variar según se vaya abandonando o no la lógica actuarial, es decir, la idea de que el individuo tiene un derecho personal de tipo contractual, lo que vincula sus rendimientos y aportaciones anteriores para obtener los beneficios. El sistema basado en el modelo Beveridge de derechos universales de los ciudadanos, independiza el derecho de la necesidad o del rendimiento del trabajo.

Estos modelos, que por otra parte no se suelen dar de forma pura en los casos reales, sirven para el análisis de los Estados capitalistas desarrollados y acaso con ciertos matices para los países semiperifé.

3.1.1. Definición

- **Definición de derecho**

El autor guatemalteco Alvarado Polanco define el derecho como: "sistema coactivo de normas generadoras de autorizaciones y deberes que tiene por objeto, ordenar de cierto modo la conducta de los hombres, dentro de las relaciones sociales que establecen tendencias a la satisfacción de sus necesidades en una organización estatal determinada, con el fin de mantener dicha organización y lograr la realización de los intereses a ella inherentes."³¹

El autor chileno Máximo Pacheco manifiesta: "el derecho es la expresión de los principios de justicia que regulan las relaciones de las personas en sociedad y determinan las facultades y obligaciones que les corresponden, considerando las circunstancias histórico-sociales."³²

Existen tantas definiciones de lo que se debe entender por el término de derecho como autores, sin embargo en atención a lo que cada uno de ellos opinan puedo definir el derecho como: un conjunto de normas jurídicas impuestas por el Estado, que regulan la conducta externa del hombre en sociedad y que de no cumplirse voluntariamente con sus mandatos puede hacerse efectivo su cumplimiento por la fuerza.

³¹ López Mayorga, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho.** Pág. 88

³² *Ibid.* Pág. 36

- **Definición de salud**

"La salud es definida como el estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. También puede definirse a la salud como el nivel de eficacia funcional y/o metabólica de un organismo tanto a nivel micro (celular) como en el macro (social)"³³

La definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) constituyó en su momento un trascendental avance de conceptos. En efecto, sustituyó a la varias veces milenaria idea de considerar la salud en términos de ausencia de las alteraciones orgánicas agrupadas bajo el término genérico de enfermedad y la reemplazó por la visión del bienestar tanto en el campo físico, es decir orgánico, como en dos complementarios cuya trascendencia se reconoció de modo explícito por primera vez: el de las funciones mentales y el de las relaciones con la sociedad. Sin embargo, resulta evidente que la definición se centra en los individuos de la especie humana y solo es aplicable totalmente a ellos; concebida para el propósito específico de estimular actitudes y esfuerzos de las naciones en busca de mejores condiciones de vida para todos sus integrantes, cumplió muy bien la tarea de mostrar cómo eran de amplias y complejas las necesidades de todos los seres humanos pero en ningún caso tuvo la pretensión de abarcar a la totalidad de los seres vivos del planeta.

³³Ibíd. Pág. 36

La definición parte del concepto de que la vida es indispensable para poder hablar de salud y que ésta es un estado, no una propiedad o condición de los entes en quienes se comprueba. Como estado que ocurre en entes vivos, participa de la complejidad de ellos y realiza sin cesar los cambios y ajustes acordes con los procesos vitales.

Por lo que la OMS indica que la salud es un estado vital, dinámico y complejo, caracterizado por el adecuado (homeostásico) funcionamiento interno y la relación plena y ordenada con el ambiente.

3.1.2 Derecho a la salud

El derecho a la salud obliga a los Estados a generar condiciones en las cuales todos puedan vivir lo más saludablemente posible. Esas condiciones comprenden la disponibilidad garantizada de servicios de salud, condiciones de trabajo saludable y seguro, vivienda adecuada y alimentos nutritivos.

El derecho a la salud no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud.

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone a los Estados tres tipos de obligaciones:

- a. Respetar. Exige abstenerse de injerirse en el disfrute del derecho a la salud.
- b. Proteger. Requiere adoptar medidas para impedir que terceros interfieran en el disfrute del derecho a la salud.
- c. Cumplir. Requiere adoptar medidas positivas para dar plena efectividad al derecho a la salud.

El derecho a la salud está consagrado en numerosos tratados internacionales y regionales de derechos humanos y en las constituciones de países de todo el mundo.

3.2. La salud como un derecho humano

El derecho a la salud es un derecho inclusivo. Frecuentemente se asocian el derecho a la salud con el acceso a la atención sanitaria y la construcción de hospitales. Es cierto, pero el derecho a la salud es algo más. Comprende un amplio conjunto de factores que pueden contribuir a una vida sana. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el órgano encargado de llevar a cabo un seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los denomina "factores determinantes básicos de la salud". Son los agua potable y condiciones sanitarias adecuadas; alimentos aptos para el consumo; nutrición y

vivienda adecuadas; condiciones de trabajo y un medio ambiente salubres; educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud; e igualdad de género.

Muchas de estas y otras importantes características del derecho a la salud se clarifican en la Observación general N° 14 (2000) sobre el derecho a la salud, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Pacto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor en 1976, y el 1° de diciembre de 2007 había sido ratificado por 157 Estados.

El derecho a la salud comprende algunas libertades. Tales libertades incluyen el derecho a no ser sometido a tratamiento médico sin el propio consentimiento, por ejemplo experimentos e investigaciones médicas o esterilización forzada, y a no ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

El derecho a la salud comprende algunos derechos. Esos derechos incluyen los siguientes:

- El derecho a un sistema de protección de la salud que brinde a todos iguales oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud;
- El derecho a la prevención y el tratamiento de las enfermedades, y la lucha contra ellas;
- El acceso a medicamentos esenciales;

- La salud materna, infantil y reproductiva;
- El acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos;
- El acceso a la educación y la información sobre cuestiones relacionadas con la salud;
- La participación de la población en el proceso de adopción de decisiones en cuestiones relacionadas con la salud a nivel comunitario y nacional.
- Deben facilitarse servicios, bienes e instalaciones de salud a todos sin discriminación. La no discriminación es un principio fundamental de los derechos humanos y es decisiva para el disfrute del derecho al más alto nivel posible de salud
- Todos los servicios, bienes e instalaciones deben estar disponibles y ser accesibles, aceptables y de buena calidad:
 - a) Cada Estado debe tener disponibles un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios de salud y centros de atención de la salud públicos.
 - b) Deben ser físicamente accesibles, y también desde el punto de vista económico, sin discriminación alguna. La accesibilidad también comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información relacionada con la salud en forma accesible, pero sin menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad.
 - c) Los establecimientos, bienes y servicios de salud también deben comportar respeto hacia la ética médica y sensibilidad para con los requisitos de género y ser culturalmente apropiados. En otras palabras, deben ser aceptables desde el punto de vista médico y cultural.

- d) Por último, deben ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua potable y condiciones sanitarias adecuadas.

Tanto nacional como internacionalmente, diversos países, Estados, y organismos internacionales han analizado, deliberado y aprobado diversos instrumentos internacionales con el propósito de dar a conocer que toda persona humana debe tener y ejercer diversos derechos, sin embargo, existen algunos que se consideran como fundamentales, principalmente en el tema de salud, donde por mandato constitucional todo habitante tiene derecho a recibir del Estado no solo la atención médica, pre y post hospitalaria en forma gratuita sino también ampliando el ejercicio del mismo, puede obtener medicamentos y otros elementos esenciales que le permitan mejorar en su condición de la salud.

3.3. Aspectos constitucionales de la salud

La salud es reconocida constitucionalmente como un derecho social, es decir, al que tienen acceso todos y cada uno de los habitantes de la República de Guatemala sin discriminación alguna pudiendo utilizar numerosos recursos legales para ello y que además de su fundamento constitucional, está consagrado en varios tratados internacionales de derechos humanos.



La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 93 regula con respecto al derecho a la salud lo siguiente: "Derecho a la salud. El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna."

Con gran amplitud la Constitución reconoce el derecho a la salud y a la protección de la salud, por el que todo ser humano pueda disfrutar de un equilibrio biológico y social que constituya un estado de bienestar en relación con el medio que lo rodea, implica el poder tener acceso a los servicios que permitan el mantenimiento o la restitución del bienestar físico, mental y social.

Este derecho, como otros, pertenece a todos los habitantes de la República como mencionaba con anterioridad, a los que se garantiza la igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio de los mismos. Constituye la prerrogativa de las personas de disfrutar de oportunidades y facilidades para lograr su bienestar físico, mental y social.

Corresponde al Estado la responsabilidad de garantizar el pleno ejercicio de este derecho, lo que implica que el Estado debe tomar medidas adecuadas para la protección de la salud individual y colectiva y que se pongan al alcance de todos, los servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Implica, también, que se adopten las providencias adecuadas para que los habitantes puedan ejercer este derecho y colaborar en la solución de los problemas de la salud general.

El Artículo 94 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece:
"Obligación del Estado, sobre salud y asistencia social. El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social."

3.4. Políticas públicas de la salud en Guatemala

- **Política No. 1** Fortalecimiento del papel rector del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- **Política No. 2** Satisfacción de las necesidades de salud de la población guatemalteca mediante la entrega de servicios de salud con calidad, calidez, equidad y con enfoque intercultural en los diferentes niveles de atención.
- **Política No. 3** Adquisición y provisión de insumos en forma oportuna para el desarrollo de las acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud.
- **Política No. 4** Modernización del sistema de gestión administrativa y financiera del Ministerio de Salud como elemento básico de apoyo para la prestación de servicios.
- **Política No. 5** Fortalecimiento del desarrollo y administración de los recursos humanos en salud.

- **Política No. 6** Protección a la población de los riesgos inherentes al consumo y exposición de alimentos, medicamentos y sustancias nocivas a la salud.

3.5. La crisis hospitalaria en Guatemala

El concepto de hospital se inicia en el momento en el que se crea la necesidad de buscar un lugar para acoger al que estaba agobiado, sin fuerzas, herido o enfermo. Es lo que hacían los hostales de peregrinos, las casas de salud o las casas de enfermos mentales, que cubrían unas necesidades determinadas. “En tiempos de la conquista, los enfermos españoles eran tratados por los curanderos indígenas. El 22 de noviembre de 1527, se estableció el primer Decreto de fundación de hospitales en el reino de Guatemala, para constituirse en el Valle de Almolonga, donde Jorge de Alvarado, mandó a edificar un centro hospitalario en los siguientes términos “que señale un sitio para hospital, donde los pobres y peregrinos sean atendidos y curados y que lleve el nombre de El Hospital La Misericordia.

Durante la Edad Media y el renacimiento, los hospitales fueron dirigidos casi en su totalidad por comunidades religiosas. En el siglo XVIII, se crearon los primeros hospitales municipales dirigidos por autoridades civiles, principalmente en Inglaterra. A mediados del siglo XIX, el número de hospitales se incrementó, debido al descubrimiento de la anestesia y de las técnicas quirúrgicas asépticas.

Y en el siglo XX la demanda de hospitales aumentó gracias al desarrollo y al progreso en la medicina y tecnología. En la actualidad, los hospitales han evolucionado y los avances tecnológicos permiten un mayor grado de eficacia en el diagnóstico y tratamiento de muchas enfermedades.

Se puede hacer una clasificación de los hospitales en universales, nacionales, provinciales, municipales y particulares, según la procedencia de los pacientes y los recursos que se utilizan para su sostenimiento. En el momento en que irrumpe la medicina tecnificada, más científica, se van creando centros especializados con un personal preparado para que al enfermo se le pueda tratar con la máxima calidad. Se aplican los descubrimientos de la medicina clínica, de la farmacología o de la física.

Está claro que los hospitales públicos están dilapidados y hasta se está perdiendo personal que prefiere emigrar a trabajar en condiciones no dignas, contrarias a la vocación médica, por falta de recursos y convirtiéndose a veces en parte del problema. A los pacientes de hasta abajo no les queda otra que acudir a los 47 hospitales nacionales, a sufrir o morirse haciendo cola.

La crisis hospitalaria en Guatemala es simplemente uno de los múltiples síntomas que presenta nuestro país. Sufrimos un cuadro clínico marcado por un cáncer maligno múltiple que ha invadido todo el cuerpo del Estado, sus instituciones, partidos políticos y otras áreas de la sociedad civil: Corrupción, irresponsabilidad y criminalidad a todo nivel.

3.5.1. Tipos de establecimientos de salud

- a) Los tipos de establecimientos institucionales y comunitarios de salud según el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Salud, son los siguientes:
- Centros Comunitarios de Salud: Es el establecimiento de menor complejidad de la red de servicios, que tiene bajo su área de responsabilidad programática a una población menor de mil quinientos habitantes. En la prestación de servicios de salud de un Centro Comunitario participan directamente miembros de la propia comunidad así como personal del Ministerio de Salud.
- b) Puestos de Salud: Es el establecimiento de los servicios públicos de salud del primer nivel de atención ubicado en aldeas, cantones, caseríos y barrios de los municipios, cubre dos mil habitantes como promedio. Brinda un conjunto de servicios básicos de salud definidos según normas y el recurso humano básico es el auxiliar de enfermería.
- c) Centro de Salud: Es el establecimiento de los servicios públicos de salud del segundo nivel de atención, ubicado en el ámbito municipal y generalmente en las cabeceras municipales y ciudades de importancia. Dependiendo de la población que cubren los centros de salud se subdividen en: Centros de Salud tipo A, Centros de Salud tipo B y otros Centros de Salud con otras denominaciones tales como Periféricas y Centros de Atención Maternoinfantil.
- d) Hospitales: Entre los hospitales se mencionan los siguientes:
- Hospital General: Es el establecimiento de mayor complejidad del Nivel de Atención II. Además de las acciones de recuperación desarrolla acciones de

promoción, prevención y rehabilitación de la Salud y presta atención médico hospitalaria de carácter general a la población que reside a nivel departamental. Estos brindan servicios médico-hospitalarios de las especialidades de medicina interna, cirugía general, ginecología y obstetricia y pediatría general y la subespecialidad de traumatología y ortopedia, así como servicios de rayos x, laboratorio y banco de sangre.

- Hospital regional: Es un establecimiento del tercer nivel de atención que desarrolla además de las acciones de recuperación, acciones de promoción, prevención y rehabilitación de la salud y brinda atención médico especializada a la población referida por los establecimientos de menor complejidad de su área de influencia y en especial de los Hospitales generales que pertenezcan a dicha área.
- Hospital nacional de Referencia: Este hospital es el establecimiento de mayor complejidad del Tercer Nivel de atención que desarrolla acciones de promoción, prevención y rehabilitación de la salud y brinda atención médica especializada a la población requerida por los establecimientos de la red de servicios de salud que requiera dicha atención.
- Sistema de referencia y contrarreferencia: Para asegurar el acceso y la atención de la población a los establecimientos de la red de servicios de salud, se establece el sistema nacional de referencia y Contrarreferencia, entendido como el traslado de personas de un establecimiento de menor complejidad a otro de mayor complejidad y viceversa.

Para el efectivo cumplimiento de las funciones asignadas a los establecimientos de salud, la Dirección de Área de Salud correspondiente establece los mecanismos pertinentes de supervisión, monitoreo y evaluación, que garantizan una óptima entrega de servicios de salud a la población.

3.5.2. Hospital nacional o público

Es el establecimiento responsable de la recuperación y rehabilitación de la salud de toda la población. Es el establecimiento encargado de brindar acciones integradas de promoción, recuperación y rehabilitación de la salud. En la esfera pública de la acción en salud participa, en primer término y con calidad de rectoría en el sector, el Ministerio de Salud, le sigue en importancia el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Las municipalidades participan en el sector salud, en razón de que algunas de ellas tienen dispensarios y farmacias para la atención de población abierta en su jurisdicción. Además, existe una red de servicios dedicados a la atención de las fuerzas armadas y de seguridad, que forman parte del Ministerio de la Defensa y están a cargo de la dependencia denominada Sanidad Militar; y el Ministerio de Gobernación, al cual se adscribe la Policía Nacional, donde opera un hospital para los efectivos de este cuerpo de seguridad.

3.5.3. Hospital privado

El deterioro de la calidad de la atención en el sector público, principalmente durante la crisis económica de los ochenta y hasta principios de los noventa, se combinó con

las pobres condiciones del empleo público para desatar un auge de establecimientos privados, basado en la posibilidad de pluriempleo para los servidores públicos. En la actualidad, constituye un objetivo básico de la reforma mejorar la capacidad de regulación y control sobre estos establecimientos, que adolecen de acreditación y vigilancia por parte del Ministerio de Salud. El sector privado presta servicios a través de compañías de seguros, servicios médicos prepagados, centros médicos u hospitales, clínicas y establecimientos particulares, tanto en la ciudad Capital como en otras ciudades importantes del interior, especialmente en las cabeceras departamentales.

3.5.4. Estructura de los hospitales

La estructura de un hospital está especialmente diseñada para cumplir las funciones de prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades. Sin embargo muchos hospitales modernos poseen la modalidad y estructura denominada Cuidados Progresivos. En este tipo de hospitales, no hay salas divididas por especialidades médicas como en los hospitales clásicos, sino que el cuidado del enfermo se logra en forma progresiva, según su gravedad y complejidad. En este tipo de hospitales suelen diferenciarse las siguientes áreas: Una Área de Cuidados Críticos, otra de Cuidados Intermedios, y por último Cuidados Mínimos y Autocuidados. El paciente ingresa a una u otra área según su gravedad. Un paciente gravemente enfermo y con riesgo de perder la vida, ingresará seguramente a Cuidados Críticos, y luego al mejorar (salir de su estado crítico), se trasladará a Cuidados Intermedios, luego a Mínimos y así sucesivamente hasta dar el alta médica.



Se considera un hospital en su conjunto, como un sistema, éste está compuesto por varios sub-sistemas que interactúan entre sí en forma dinámica. Dentro de los sistemas más importantes se encuentran el asistencial, el administrativo contable, el gerencial, el de información, el técnico y el de docencia e investigación.



CAPÍTULO IV

4. La mancomunidad de municipios de Guatemala

Las últimas reformas al Código Municipal guatemalteco, implementó la posibilidad que dos o más autoridades municipales en alianzas con el sector privado o no puedan coordinar y ejecutar diversas actividades en forma conjunta con el propósito de buscar beneficios comunes para ambas poblaciones de esa cuenta el sector municipal organizado ha llevado a cabo algunas reuniones con el propósito de formar dichas mancomunidades y realizar diversas actividades siendo las más comunes de carácter educativo, ambiental, o cultural, mismas que han tenido el éxito esperado pues se dispone de una serie de recursos no solo humanos, técnicos y financieros para la realización de la mismas, constituyendo un ejercicio democrático que satisface necesidades colectivas.

4.1. Origen

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

En Guatemala el término Cooperación Intermunicipal significa la agrupación de municipios para la consecución de objetivos comunes, ejecución de obras públicas, la prestación adecuada de servicios públicos municipales de forma eficaz y eficiente,

así como la satisfacción de competencias propias de los municipios de forma compartida; es relativamente nuevo, ya que cobra auge en el 2000, época en que se plantea un mayor impulso a la Cooperación Intermunicipal que parte de un cambio en la legislación y acciones concretas provenientes de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado COPRE-, que apoyó el surgimiento de las mancomunidades.

"El número de mancomunidades formalmente constituidas en Guatemala es de veintidós, cinco se encuentran en vías de conformación"³⁴, desarrollando temas de suma importancia como lo son: Caminos rurales, Desechos sólidos, Ordenamiento Territorial, Recursos Naturales, Protección del medio ambiente, desarrollo integral, agua potable, seguridad alimentaria, explotación minera y protección de recursos Hídricos, Infraestructura Vial, Hidroeléctrica y Empresas Intermunicipales de Servicios Básicos.

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

³⁴ Instituto de fomento municipal investigación situacional; mancomunidades y empresas intermunicipales en Guatemala. Pág. 4

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

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

- a) La antigüedad institucional, que recoge y expresa la tradición municipal guatemalteca;
- b) Representa los 332 municipios del país;
- c) Unidad de movimiento asociativo municipal expresado en la coordinación de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI).

Y dentro de sus debilidades:

- a) Débil tradición de autonomía y de acción gremial efectiva frente al Gobierno Central;
- b) Insuficiencia tanto de recursos financieros estables como de profesionales y técnicos de apoyo a la gestión política y a la prestación de servicios;
- c) Dirección política de muy corta duración que hace inestable su accionar; estructuras departamentales formales y no reales;

d) Inexistencia de apoyos reales, cuotas de los municipios miembros a la asociación.

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

Otro ejemplo claro y positivo de cooperación intermunicipal lo vemos a comienzos de 1990, los servicios de agua potable y alcantarillado en las áreas urbanas de Flores y San Benito del departamento de Petén eran insuficientes, el abastecimiento de agua en calidad, cantidad y servicio era deficiente, los drenajes prácticamente inexistentes, lo que conllevó a crear la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (EMAPET), que es una estructura institucional que permitió administrar y operar los servicios de agua potable y saneamiento. Los dos Concejos Municipales se asociaron en 1,996 y crearon esta figura en junio de 1997, con la asistencia de la Cooperación Técnica Alemana KFW y el apoyo técnico y financiero del instituto de fomento Municipal (INFOM)

"Otra forma de asociativismo en Guatemala, es la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), se constituyó en 1966 y agrupa 63 de los

110 municipios indígenas"³⁵ del país, lo que constituye un tercio de los 332 municipios.

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

Pese a su reducido tamaño y precariedad de recursos, la AGAAI juega un rol importante en la aplicación de los Acuerdos de Paz y posee una considerable influencia gremial y política dada su estabilidad institucional. Su relación con la ANAM actualmente es buena y entre ambas suman influencias, para incidir en las políticas de descentralización y defensa de los intereses de las municipalidades guatemaltecas.

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

³⁵ Rosales, Mario. Consultaría sobre asociativismo cultural. Pág. 4

El Plan de Acción de la AGAAI, consta de tres aspectos importantes: 1) Agenda Política; 2) Agenda Institucional; y 3) Fortalecimiento de la Gestión Local: La Agenda Política constituyó en el 2002, tres leyes claves: Ley de Descentralización; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; y el Código Municipal.

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

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

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

4.1.1. Definición

Para el tratadista Manuel Ossorio, la mancomunidad es: "la condición de la obligación mancomunada, aquella en que hay pluralidad de deudores o d acreedores, o de ambos a la vez, con especies distintas según la exigencia y el pago puedan o deban fraccionarse".³⁶

Guillermo Cabanellas define a la mancomunidad de esta manera: "es un contrato con pluralidad de deudores y unidad o multiplicidad de acreedores, en virtud del cual aquellos quedan obligados principalmente (no como confiadores) al pago de una cantidad o a la ejecución de una cosa; ya sea a prorrata, en que la obligación común admite partes entre los deudores, y es denominada mancomunidad simple, a prorrata (o sencillamente mancomunidad); o cada uno a toda la obligación, exigible u a sola vez por el acreedor, en cuyo caso se llama mancomunidad solidaria o total".³⁷

Según el Código Municipal (Art. 49), la mancomunidad es una asociación de municipio, es decir, la unión voluntaria de dos o más municipios para el cumplimiento de un fin común. Si se interpreta ese artículo en forma literal puede entenderse que, no es posible conforma una mancomunidad agrupando a organizaciones, instituciones públicas o a personas individuales, por ejemplo. Solo los municipios pueden mancomunarse.

³⁶ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Pág. 598

³⁷ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Pág. 615

No obstante, parece existir alguna contradicción entre los Artículos 10 y 49 del Código Municipal. El primero dice que las municipalidades podrán asociarse y el segundo que las mancomunidades son asociaciones de municipios. En realidad, tomando en cuenta el espíritu de ambos artículos, las asociaciones de municipalidades son entes de defensa y representación de intereses gremiales (como la ANAM y las Asociaciones Departamentales de municipalidades, por ejemplo) y las asociaciones de municipios si corresponden estrictamente a la figura de mancomunidad, que ejerce funciones delegadas por los municipios.

A veces, los gobiernos municipales deciden crear empresas mancomunadas dentro o fuera de una mancomunidad. Las empresas son bienes (no personas jurídicas) que pertenecen a los municipios (si no están mancomunados) o a estos a través de la mancomunidad (cuando esta existe). Por esa razón, no deben confundirse las empresas municipales mancomunadas con las mancomunidades de municipios.

La asociación de municipios en una mancomunidad debe acordarse por medio de sus órganos de gobierno, es decir, los concejos Municipales. Una vez constituidas, las mancomunidades tienen personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, lo que quiere decir que son sujetos de derechos y obligaciones. Son, en otras palabras, instituciones con vida propia, diferentes a los municipios, pero solo pueden tener los derechos y obligaciones que les sean delegados por parte de estos para el cumplimiento de sus fines.

Las mancomunidades son entidades de interés público, pues sus funciones afectan o benefician a la población en general, a las que los municipios delegan funciones que pueden y deben ejercerse en forma asociada. Por ello, jerárquicamente las mancomunidades siempre van a responder y estar subordinarías a los municipios que las conforman, pues son auxiliares en el cumplimiento de sus fines y se rigen por las mismas leyes que los municipios.

4.2. Importancia

Según el mismo Artículo 49 del Código Municipal, las mancomunidades pueden constituirse para tres cosas:

1. La formulación común políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos;
2. La ejecución de obras; y
3. La prestación eficiente de servicios de sus competencias.

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

De todas formas, un mandato tan amplio puede servir como marco de referencia, pero en la práctica, al menos inicialmente, puede dispersar las acciones a implementar y poner en peligro la sostenibilidad de la mancomunidad. La falta de

resultados concretos o de capacidad de gestión inicial, puede dar lugar al abandono del proceso de mancomunamiento.

Además, podría interpretarse que ese tipo de mandatos excede las tres funciones probables, que establece el Artículo 49 del Código Municipal; por lo que sería conveniente delimitar muy bien los campos de acción en que un municipio delega algunas de sus atribuciones a la mancomunidad, de modo que se produzcan duplicas.

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

Para que una mancomunidad funcione, esa relación entre fines, funciones y atribuciones debe quedar claramente establecida en sus estatutos. Eso sirve para definir que va a hacer la mancomunidad. Luego, es importante decir cómo va a hacerlo. Es decir, debe decidirse si los municipios están dispuestos a formular planes, políticas, programas o proyectos comunes a través de la mancomunidad. O

también si les resulta más económico y eficaz ejecutar una obra o quizás prestar un servicio en forma mancomunada.

Por el contrario, crearla y luego buscar sus objetivos o establecer estos de manera muy amplia, suele ser una receta para el funcionamiento deficiente de esta. Otra lección aprendida es que, al menos al principio, la mancomunidad debe focalizarse en pocas áreas de trabajo y proponerse resultados que sean concretos y alcanzables en un tiempo razonable, el cual estará determinado por la naturaleza de la función asignada a la mancomunidad y por las expectativas ciudadanas respecto a lo que esperan de la mancomunidad.

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

Quizás la forma más fácil de asegurar la consistencia entre lo que se requiere lograr y lo que se va a hacer, es asignándole una función a cada uno de los documentos claves de la mancomunidad, así:

1. Escritura constitutiva: que se quiere hacer.
2. Plan estratégico: cómo se va a hacer
3. Plan operativo: cuando se va a hacer

4. Plan de inversiones: cómo se va a financiar.
5. Plan de Monitoreo y Evaluación: cómo se van a medir los resultados e informar a la población.

La única manera de consolidar una mancomunidad es mostrando resultados. Las mancomunidades sólo tienen razón de ser si resultan útiles para alcanzar los objetivos para los que fueron creadas, porque son instrumentos de la gestión municipal; es decir, un medio y no un fin en sí mismas.

El mandato de las mancomunidades no debería ser demasiado amplio, como se ha dicho, pero tampoco tan reducido porque las hace innecesarias: por ejemplo, podría ser innecesario hacer una mancomunidad para comprar una ambulancia o contratar un auditor.

Antes de crear una mancomunidad es preciso preguntarse si el problema que se pretende solucionar es coyuntural o si solo se pretende ejecutar un proyecto determinado, que puede hacerse por medio de un convenio de cooperación intermunicipal, que será más rápido, efectivo y no implicara crear nuevas entidades con costos permanentes.

Las mancomunidades, concebidas algunas veces como simples gestoras de proyectos, son caras e ineficaces y solo pueden, cuando mucho, atender problemas coyunturales.

En realidad, estas tienen la potencialidad de actuar como gestoras del desarrollo subregional, con un enfoque más estratégico, aunque con una actuación circunscrita a la jurisdicción territorial en que actúan, e, incluso, como actores relevantes, con voz, dentro de las asociaciones municipales a nivel nacional, con las que deben mantener una alianza estratégica ya sea de forma directa o a través de sus municipios socios.

4.3. Procedimiento para la creación de estatutos y de las mancomunidades

1. Dos o más Concejos Municipales identifican:
 - a) Una política, proyecto, plan o programa común;
 - b) La prestación de un servicio;
 - c) La ejecución de una obra en forma compartida (Art. 49)

Que pueden ser ejecutados en forma mancomunada por los municipios interesados.

2. Dichos Concejos celebran un acuerdo escrito donde manifiesten su interés en mancomunarse y establecen porque y para que se mancomunan (Art. 49)

3. Los Concejales y Síndicos de la totalidad de los municipios promotores se reúnen en Asamblea, para elaborar los estatutos de la mancomunidad. Deben cumplir con lo establecido en el Artículo 51 del Código Municipal y en el Artículo 3 del reglamento para la Inscripción de Asociaciones Civiles.

4. Los estatutos deben incluir, como mínimo, los siguientes capítulos y contenidos:

I. Aspectos propios de la mancomunidad (Disposiciones Generales):

- a) Nombre
- b) Naturaleza pública (mancomunidad o asociación de municipios no lucrativa)
- c) Objeto
- d) Fines
- e) Domicilio y sede
- f) Municipios que la integran
- g) Plazo de vigencia que puede ser, definido (por años o en relación al tiempo de vida de algún proyecto) e indefinido.

II. Aspectos relacionados con los municipios mancomunados (De los asociados):

- a) Derechos
- b) Deberes
- c) Requisitos de ingreso de los municipios que en el futuro quieran participar

III. Estructura orgánica de la mancomunidad:

- a) Asamblea General (integración, sesiones, convocatoria, resoluciones, quórum, y atribuciones y responsabilidades),

- b) Junta Directiva (integración, forma de elección de los miembros, toma de posesión y duración en los cargos, resoluciones, atribuciones y responsabilidades)
- c) Del Presidente: funciones o atribuciones y responsabilidades
- d) Del Vicepresidente: funciones o atribuciones y responsabilidades
- e) Del Secretario: funciones o atribuciones y responsabilidades
- f) Del Tesorero: funciones o atribuciones; y responsabilidades
- g) De los Vocales: funciones o atribuciones y responsabilidades
- h) Gerencia (requisitos mínimos del gerente, forma de elección y nombramiento, duración en el cargo y funciones o atribuciones y responsabilidades).

IV. Patrimonio y régimen económico de la mancomunidad:

- a) Integración:
 - 1. Aporte inicial de cada uno de los municipios que la crean
 - 2. Aporte inicial de los municipios que en el futuro quieran ingresar
 - 3. Cuotas ordinarias y extraordinarias que deben aportar los miembros
 - 4. La definición del pago, o cuota alcúota, que debe asumir cada municipio o sus concesiones por la utilización de los servicios que presta la mancomunidad (Art. 51).

- b) Destino (para que se usaran los recursos de la mancomunidad)

- c) Fiscalización del patrimonio (quien o que órgano se encargara de velar por la adecuada ejecución de los recursos)

V. Régimen disciplinario:

- a) Faltas (en que pueden incurrir los municipios mancomunados)
- b) Sanciones (que se les pueden aplicar por las faltas incurridas)
- c) Procedimientos (para determinación de las faltas y sanciones)
- d) Recursos (en contra de las resoluciones que establezcan faltas y sanciones).

VI. Modificación de los estatutos:

- a) Quien o quienes pueden solicitarla (% de los asociados o dos o más miembros de la junta directiva)
- b) Solicitud (especificando por que y para que)
- c) Estudio (que debe realizarse sobre la solicitud planteada)
- d) Tipo de asamblea general donde se aprueba la modificación (usualmente extraordinaria exclusivamente convocada para ello)
- e) Quórum de aprobación (número de votos para aprobar las modificaciones, 2/3 del total de miembros de la asamblea general)
- f) Resolución (que aprueba o deniega las modificaciones)

VII. Disolución y liquidación de la mancomunidad:

- a) Causas (por qué razones se disuelve la mancomunidad)
- b) Procedimiento (como se disuelve la mancomunidad)



- c) Consecuencias financieras
- d) División de bienes, derechos, deudas e infraestructura construida.

VIII. Disposiciones transitorias y finales:

Debe especificarse todas aquellas normas que son importantes para la mancomunidad y su funcionamiento, pero que por su naturaleza no se pueden incluir en ninguno de los incisos anteriores, por ejemplo, la forma de interpretación de los estatutos. También se agregan aquí las disposiciones que únicamente van a servir para iniciar el funcionamiento de la mancomunidad.

5. Cada uno de los Concejos Municipales promotores deben aprobar los estatutos de la mancomunidad, arriba mencionados, mediante acuerdo favorable de por lo menos las dos terceras partes del total de sus integrantes.

6. Una vez aprobados los estatutos por todos los Concejos Municipales, los representantes legales de estos deberán comparecer ante un Notario, para que elabore la escritura pública que contendrá dichos estatutos y dará origen a la mancomunidad. No es necesario que comparezcan todos los miembros de los concejos municipales a firmar la escritura, 2 miembros de cada concejo, debidamente nombrados en concejo, pueden ser suficientes para suscribir la escritura y no por ello los restantes miembros de cada concejo no forman parte de la mancomunidad.

7. El primer testimonio de la escritura pública firmada por todos los representantes de los Concejos, debe inscribirse en el municipio donde la mancomunidad tendrá su sede.

8. Hecha la inscripción en el libro correspondiente, el Registro Civil devolverá el testimonio debidamente razonado, es decir, con la anotación que se efectuó la inscripción de la mancomunidad.

9. Luego, antes de 30 días hábiles, debe inscribirse la mancomunidad ante la Superintendencia de Administración Tributaria para obtener su Número de Identificación Tributaria (NIT). Si se consignó que la mancomunidad es una Asociación de Municipios no lucrativa y se cumplieron los demás requisitos mencionados en el apartado correspondiente, debe solicitarse que se inscriba como exenta del Impuesto Sobre la Renta. Para lo que deberá presentar la siguiente documentación:

- i. Formulario SAT-0014
- ii. Original o fotocopia legalizada y fotocopia simple de la cedula de vecindad de representante legal
- iii. Original o fotocopia legalizada y fotocopia simple del testimonio de la escritura
- iv. Original o fotocopia legalizada y fotocopia simple del acta notarial del nombramiento del representante legal, debidamente inscrito en el Registro Civil.

10. Cuando se vaya a comenzar a recibir fondos públicos, debe tramitarse la cuentadancia. Para lo que debe presentarse ante la Contraloría General de Cuentas la siguiente documentación:

a) Solicitud dirigida al Contralor General de Cuentas, indicando:

- i. Denominación (nombre)
 - ii. Naturaleza Jurídica (mancomunada o Asociación de Municipios No Lucrativa).
 - iii. Dirección y teléfono de la sede.
 - iv. Nombres completos y cargos y de las personas que manejarán la cuenta, es decir, los cuentadantes. (Presidente, Tesorero y Gerente)
- b) Fotocopia del primer testimonio de la escritura pública de constitución de la mancomunidad, así como de sus modificaciones.
- c) Certificación reciente de la inscripción de la mancomunidad y del representante legal, extendida por el registro civil correspondiente.
- d) Fotocopia del convenio suscrito con la entidad del Estado que proporcione los fondos para la ejecución de los proyectos, en el caso de los aportes de los municipios debe adjuntarse certificación del acuerdo de cada concejo municipal, donde se aprueba el traslado de fondos a la mancomunidad.

e) Los siguientes datos y documentos de los cuentadantes:

- i. Fotocopias de la cédula de vecindad, completa
- ii. Dirección de la residencia de los cuentadantes.
- iii. Fotocopia de los nombramientos, contratos o certificación de actas de toma de posesión de los responsables. Los documentos a presentar son del presidente (acta notarial donde consta el nombramiento); del tesorero (certificación del acta

de toma de posesión, extendida por el secretario de la mancomunidad); y del gerente (contrato de trabajo).

iv. Cualquier otro documento de importancia que sirva de soporte a las gestiones de la cuenta.

11. Con esas inscripciones, la mancomunidad puede iniciar sus operaciones.

4.4. Sostenibilidad

4.4.1. Sostenibilidad financiera

La forma más adecuada de sostener financieramente una mancomunidad, "es por medio de aportes de los municipios que la conforman."³⁸

Los aportes de los municipios para el funcionamiento de la mancomunidad se pueden establecer de varias maneras. Los más comunes en Guatemala son:

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

La mayor parte de las mancomunidades utilizan el primer criterio. Tiene la ventaja que es sencillo y transparente, pero puede ser que la cantidad establecida no tenga relación alguna con las necesidades financieras y de sostenibilidad de la mancomunidad.

³⁸ *Guía para la conformación y sostenibilidad de mancomunidades de municipios en Guatemala. Pág. 17*

El segundo criterio es ventajoso porque cada municipio aportara según su capacidad económica (principio de progresividad). No obstante, en Guatemala la mayoría de municipios tiene una carga tributaria local muy baja, porque el esfuerzo fiscal de "las municipalidades no siempre es el apropiado. Además, los ingresos ordinarios incluyen las transferencias del gobierno central. Por ello, utilizar los ingresos ordinarios como punto de partida para determinar el monto que aportara cada miembro de la mancomunidad, no siempre van a reflejar la capacidad económica del municipio."³⁹

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

Esta última modalidad es importante porque evita que los municipios pequeños financien a los municipios grandes que tiene una mayor parte demanda de servicios por parte de la mancomunidad. Al contrario, en otros países los municipios más grandes pagan más de lo que les corresponde, porque aplican el principio de solidaridad.

³⁹ *Ibíd.* Pág. 18

En ese mismo presupuesto, se identifican otras fuentes de financiamiento para cubrir los rubros (principalmente inversión) que no pueden ser pagados con los aportes de las municipalidades.

Este tercer criterio de hacer aportes según el presupuesto de la mancomunidad es más efectivo porque hace que los gastos estén en función de los ingresos previstos, y porque transparenta todas las fuentes de financiamiento que recibe la mancomunidad, (municipales y no municipales).

El cuarto criterio, aplica cuando las mancomunidades han sido delegadas para prestar un servicio municipal; por ejemplo, recolección de basura en forma mancomunada. En ese caso, las tarifas que son pagadas por los usuarios del servicio sirven para cubrir los costos de operación de dicho servicio y en parte, para financiar los gastos de funcionamiento de la mancomunidad, contribuyendo así a la sostenibilidad de la gestión mancomunada.

En general, cualquiera de esas modalidades funciona cuando las cuotas se establecen de acuerdo a la capacidad económica de los municipios asociados y se incluye dicho aporte al presupuesto anual de cada municipalidad, con desembolsos automáticos y periódicos hacia la mancomunidad.

Cuando las autoridades municipales retienen los recursos o los trasladan a la mancomunidad en forma discrecional, suelen darse problemas de inestabilidad

institucional y de incumplimiento de las funciones mancomunadas. Por eso, se insiste, es muy importante que las autoridades municipales establezcan, respetando las costumbres locales y el marco legal, un mecanismo transparente que garantice el flujo permanente de los recursos asignados hacia la mancomunidad.

El principio básico para evaluar el grado de sostenibilidad financiera es que el monto total de los gastos de funcionamiento de la mancomunidad, sea cubierto con los aportes propios de los municipios miembros. Los gastos de inversión pueden ser cubiertos por aportes propios y de otras fuentes.

El aporte que dan los municipios de nuevo ingreso a la mancomunidad, debería ser superior en la que su oportunidad hicieron los municipios fundadores, con el propósito de que compartan implícitamente los costos que se hayan acumulado desde el momento de creación de la mancomunidad.

Para aquellas mancomunidades que tienen como fin promover un servicio básico mancomunado, su mantenimiento debe costearse con la tasa que se cobre con el servicio prestado.

Cuando dos o más municipios decidan crear una mancomunidad para prestar un servicio o encomendarle una atribución propia o delegada, deben trasladarle a estas los recursos que, hasta antes del traslado, han utilizado los municipios para prestar el

servicio o cumplir con la atribución delegada a la mancomunidad, los cuales cuentan como aporte de inicial.

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

El reglamento de la ley general de descentralización establece que las mancomunidades organizadas y funcionando, pueden gestionar ante el gobierno central el traslado de competencias y funciones para que la mancomunidad las ejerza en el territorio, lo que debería conllevar también el traslado de los fondos respectivos. De esta forma, la mancomunidad asegura la sostenibilidad financiera del servicio o función que le haya sido delegada, al menos durante el tiempo que se haya pactado ejercer dicha función delegada.

4.4.2. Sostenibilidad política

En la medida que los concejos municipales vean los resultados que la mancomunidad está dando, que deben concretarse en beneficios para los vecinos, estarán dispuestos a seguir confiando e invirtiendo en la mancomunidad.

El factor político no sólo es un factor clave para la conformación de una mancomunidad, también lo es para garantizar la toma de las decisiones que la acompañaran en el día a día de su gestión. "En ese sentido es muy importante mantener informados a los miembros de los distintos concejos municipales y, en cada ciclo electoral, establecer una estrategia de información y contacto con los distintos candidatos políticos que estén optando a ser autoridades municipales."⁴⁰

Uno de los problemas que más preocupa a los miembros de una mancomunidad es el cambio de autoridades municipales en cada periodo electoral. El clientelismo, la rotación de personal, las decisiones arbitrales y la falta de continuidad de los proyectos, genera incertidumbre. Aun cuando la teoría de la mancomunidad esta menos sujeta a los cambios discrecionales porque dependen de la decisión de varios concejos municipales, siempre es importante establecer mecanismos que reduzcan esos riesgos.

Algunas mancomunidades o asociaciones que ya cuentan con varios años de experiencia han convocado a una reunión extraordinaria de la asamblea general, inmediatamente después de las elecciones. En ella, el gerente y autoridad reelectas hacen una presentación del plan estratégico de la mancomunidad de los resultados alcanzados, sus estados financieros y los proyectos de ejecución. Los concejos municipales ya electos tienen a reaccionar en forma positiva a ese tipo de

⁴⁰Ibíd. Pág. 20

presentaciones y a otorgar un voto de confianza para continuar el funcionamiento de la mancomunidad.

En ese sentido, una estrategia adecuada y periódica de información, de rendición de cuentas y de comunicación es importante para promover y divulgar las acciones realizadas y los logros alcanzados por la mancomunidad tanto hacia los concejos municipales y como hacia otros actores sociales público y privados.

4.4.3. Sostenibilidad social

una de las principales formas de hacer socialmente sostenible a una mancomunidad es la transparencia con que se realicen sus quehaceres, lo que va ligado a la forma de comunicación, de participación y de consulta a la ciudadanía de los municipios mancomunados.

Involucra a la comunidad a las organizaciones sociales y sectoriales en el proceso, para que se identifiquen y apropien de ellos, en otra forma de dar sostenibilidad a la mancomunidad; particularmente se toma en cuenta las necesidades de las mujeres, la juventud y la población indígena presente en el territorio, de modo que se contribuya a eliminar condiciones previas de inequidad y discriminación. Las formas de participación deben reflejar un equilibrio entre las costumbres locales y los mecanismos establecidos en la ley. Sin embargo es el logro de los resultados

verificables, visibles y bien comunicados y que determinara el apoyo de la población a la mancomunidad dándole sostenibilidad social a la misma.

4.4.4. Sostenibilidad técnica e institucional

La sostenibilidad técnica e institucional de una mancomunidad depende de tres factores principales:

- a) Del grado de compromiso y participación activa de los y las integrantes de los órganos directivos.
- b) De la claridad que se tenga sobre el rol y resultados que se esperan de la mancomunidad, expresados de manera consistente en sus estatutos y en el plan estratégico respectivo.
- c) De su capacidad ejecutiva y propositiva, a través de la institucionalización y la gerencia, dirección ejecutiva o unidad técnica intermunicipal, que funcione con fuerte orientación hacia el logro de resultados.

Un factor clave para lograr y mantener esa capacidad ejecutora de las decisiones mancomunadas es que el el/a gerente o director ejecutivo, así como el resto del equipo técnico no tengan vinculo de clientelismo subordinación o dependencia política o de otro tipo con ninguno de los y las integrantes de los consejos municipales que conforman la mancomunidad.

Ese personal debería ser seleccionado según un perfil profesional previamente acordado y utilizando un mecanismo transparente de selección pública por concurso y oposición que respete los principios de equidad y participación de la mujer y de los pueblos indígenas en el proceso.

La evaluación del trabajo realizado por la o el encargado de la gerencia y del equipo técnico debe hacerse con base en los resultados previstos en el plan estratégico y planes operativos de la mancomunidad, utilizando un formato de indicadores establecidos, con anterioridad.

Una gerencia o dirección ejecutiva con un equipo técnico altamente motivado y comprometido, puede contribuir a garantizar la continuidad del trabajo a un en las fases más difíciles y de transición de los ciclos electorales.

Así, la sostenibilidad de una mancomunidad debe concebirse en forma integral, pero buscarse de manera focalizada en cada uno de los aspectos mencionados.

4.5. Régimen jurídico

Las mancomunidades, al ser entes de apoyo a la gestión municipal, tienen su origen y fundamento legal básico en el código municipal (Artículos 49, 50 y 51)

El Artículo cuatro del Código Municipal las califica como entidades locales territoriales. Ello retira que su funcionamiento y su organización se regula de acuerdo a lo articulado en el Código Municipal (Artículo 1, Código Municipal)

El Artículo cinco, también del Código Municipal, dice que por ser entidades locales las mancomunidades sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable.

Siendo las mancomunidades instituciones creadas para coadyudar a los municipios en el cumplimiento de sus fines y funciones, puede encargárseles las funciones y competencias propias y delegadas de los municipios, para lo que deberán observar lo que establecen los Artículos 68 al 78 del Código Municipal.

También se encuentran referencias a estas en el reglamento de la ley general de descentralización. En la ley no se mencionan directamente, pero no quiere decir que su contenido no les sea aplicable, ya que el Artículo seis del Reglamento establece que las mancomunidades pueden ser destinatarias de competencias delegadas en el proceso de descentralización. Para ser sujetas de esa delegación de competencias, las mancomunidades deben acreditar que su estructura funcional y territorial es adecuada a la competencia que se les transfiere y a su posibilidad y capacidad de asumirla.

Por supuesto, la decisión de que la mancomunidad asuma alguna de las competencias que ejerce el gobierno central, debe ser aprobada por la asamblea

general y/o la junta directiva de la mancomunidad, en la forma que establezcan los estatutos de la misma.

El Artículo ocho del Reglamento de la Ley General de Descentralización estipula que el procedimiento de delegación de competencias puede iniciarse por decisión del organismo ejecutivo a solicitud de los municipios o mancomunidades de municipios, siempre acorde con la política nacional de descentralización y cumpliendo con la ley general de descentralización y su reglamento.

Para financiar el cumplimiento de esas competencias delegadas, el Artículo 15 del Reglamento establece que los municipios y mancomunidades de municipios que se hagan cargo de competencias para el desarrollo integral municipal, percibirán recursos que se distribuirán en proporción directa de los aportes locales relativos a sus respectivos niveles de pobreza y a su densidad demográfica y en los que se contabilizara tanto la recaudación de impuestos locales como la valorización de los aportes que los ciudadanos realicen en trabajo, especie o dinero para la provisión de bienes públicos.

Existen ciertas dudas sobre la legalidad que sea el reglamento y no la ley general de descentralización la que incluya a las mancomunidades como destinatarias de la descentralización. Por ello, se sugiere que sean los municipios que integran la mancomunidad los que soliciten el traslado de la competencia y que luego estos, una

vez descentralizada la competencia, deleguen las funciones que consideren apropiadas a la mancomunidad.

Para su creación y conformación, las mancomunidades se basan principalmente en el código municipal. Sin embargo, también pueden aplicar supletoriamente (solo para aquello que dicho código no regule), lo que establece el código civil, que es la ley que regula todo lo concerniente a las personas jurídicas, sin importar si son públicas, como las mancomunidades, o privadas; en particular pueden ampararse en los Artículos 15 al 31 y 438 al 440. Además, pueden aplicar el reglamento para la inscripción de asociaciones civiles (Acuerdo Gubernativo 512-98 del Presidente de la República), que también aplica las personas jurídicas públicas.

4.6. Medicina preventiva

4.6.1. Aspectos generales

Mucho se habla de las enfermedades, pero muy pocas veces se toman las medidas necesarias para prevenirlas. La medicina preventiva no se limita a las vacunas, como algunas personas podrían pensar. Si bien es cierto, hay enfermedades difíciles de prevenir, existen muchísimas que siguiendo algunos buenos y sencillos hábitos de higiene y salud, pueden evitarse.

La medicina preventiva, es la rama de la medicina que trata de la prevención de enfermedades. Incluye todas las medidas destinadas a evitar la aparición de la

enfermedad (prevención primaria), a parar su proceso (prevención secundaria) y a evitar sus posibles complicaciones.

El tema de medicina preventiva es muy amplio, algunas recomendaciones generales, sencillas, pero importantes que pueden ayudar en la prevención de muchas enfermedades.

- **El ejercicio.** Ejercitarse constantemente contribuye al cuidado preventivo de la salud. Ayuda a mantener un peso adecuado y disminuye el riesgo de enfermedades, especialmente de tipo cardiovascular. Además se ha comprobado que el ejercicio es beneficioso para la salud mental, pues reduce el estrés y mejora la autoestima.
- **Nutrición e higiene alimentaria.** El control del peso corporal es muy importante, ya que el exceso o insuficiencia del mismo, puede ser un factor desencadenante de muchas enfermedades. Una dieta balanceada y saludable es esencial para el cuidado de la salud. También tomar las medidas adecuadas en la preparación y el consumo de alimentos, ayuda a prevenir enfermedades de tipo alimentario.
- **Evitar o moderar el consumo de tabaco, alcohol y drogas.** El consumo de estas sustancias es dañino para el organismo, provocan una serie de enfermedades. Conocer sus efectos negativos debería ser un poderoso aliciente para dejarlos o al menos moderar su consumo.

- **Controles o chequeos periódicos.** Cuando una persona padece de ciertas enfermedades como presión alta, colesterol, diabetes, etc. debería hacerse chequeos periódicos, para evitar complicaciones futuras mayores. También se puede prevenir enfermedades en dientes y encías, visitando periódicamente al odontólogo.
- **Vacunas.** Es recomendable mantener al día el esquema de vacunas y los refuerzos de las mismas, tanto en niños como en adultos.

Si se toma en cuenta estos sencillos consejos y se ponen en práctica, se podrá prevenir muchas enfermedades. Recuerda que: "es mejor prevenir, que curar".

La medicina preventiva forma parte de la salud pública, su objetivo primordial es el de conservar y promover la salud, así como de la prevención de enfermedades infectocontagiosas.

El doctor Guillermo Soberón Acevedo nos señala que: "La demanda cada vez mayor de servicios curativos por parte de la población, y el conjunto de necesidades que han quedado sin atender, siguen forzando la canalización de los recursos hacia la restauración más que hacia la prevención. La única forma de resolver este dilema es integrar la prevención, la atención de los casos de riesgo y el tratamiento, en un conjunto continuo de servicios, que elimine la tradicional dicotomía que se presenta tanto en lo conceptual como en la organización misma de los servicios".⁴¹

⁴¹Salud pública. Pág. 46.

A los diferentes aspectos básicos a los que era limitada la salud pública al iniciarse, consistente en la aplicación de medidas de orden general de prevención, así como el saneamiento ambiental, se han agregado las medidas específicas de prevención, para evitar las enfermedades infectocontagiosas. Dicho hecho, es consecuencia de descubrimientos bacteriológicos de la segunda mitad del siglo XIX, que en la actualidad ha establecido una integración y relación de la ciencia sanitaria con la medicina.

4.6.2. Tipos de prevención

A continuación se dan a conocer los distintos tipos de prevención existentes:

4.6.2.1 Nivel de prevención primario

Son un conjunto de actividades sanitarias que se realizan tanto por la comunidad o los gobiernos como por el personal sanitario antes de que aparezca una determinada enfermedad. Comprende:

1. La promoción de la salud, que es el fomento y defensa de la salud de la población mediante acciones que inciden sobre los individuos de una comunidad, como por ejemplo las campañas antitabaco para prevenir el cáncer de pulmón y otras enfermedades asociadas al tabaco.
2. La protección específica de la salud como por ejemplo la sanidad ambiental y la higiene alimentaria. Las actividades de promoción y protección de la salud que

inciden sobre el medio ambiente no las ejecuta el personal médico ni de enfermería, sino otros profesionales de la salud pública, mientras que la vacunación sí son llevadas a cabo por personal médico y de enfermería.

3. La quimioprofilaxis, que consiste en la administración de fármacos para prevenir enfermedades como por ejemplo la administración de estrógenos en mujeres menopáusicas para prevenir la osteoporosis.

Según la OMS, uno de los instrumentos de la promoción de la salud y de la acción preventiva es la educación para la salud, que aborda además de la transmisión de la información, el fomento de la motivación, las habilidades personales y la autoestima, necesarias para adoptar medidas destinadas a mejorar la salud. La educación para la salud incluye no sólo la información relativa a las condiciones sociales, económicas y ambientales subyacentes que influyen en la salud, sino también la que se refiere a los factores y comportamientos de riesgo, además del uso del sistema de asistencia sanitario.

Se encuentra dirigido a aquellos individuos sanos o que se encuentran aparentemente sanos. Los objetivos de orden particular de la prevención primaria son: Promover la salud y prevenir el contagio de las enfermedades; para lograr alcanzarlos es sumamente necesario e indispensable la prevención y la educación para la salud.

4.6.2.2. Nivel de prevención secundario

También se denomina diagnóstico precoz, cribado, o screening. Un programa de detección precoz es un programa epidemiológico de aplicación sistemática o universal, para detectar en una población determinada y asintomática, una enfermedad grave en estadio inicial o precoz, con el objetivo de disminuir la tasa de mortalidad y puede estar asociada a un tratamiento eficaz o curativo.

La prevención secundaria se basa en los cribados poblacionales y para aplicar estos han de darse unas condiciones predeterminadas definidas en 1975 por Frame y Carlson para justificar el screening de una patología y para el efecto, Ricardo Ruiz de Adana indican lo siguiente:

1. "Que la enfermedad represente un problema de salud importante con un marcado efecto en la calidad y duración del tiempo de vida.
2. Que la enfermedad tenga una etapa inicial asintomática prolongada y se conozca su historia natural.
3. Que se disponga de un tratamiento eficaz y aceptado por la población en caso de encontrar la enfermedad en estado inicial.
4. Que se disponga de una prueba de cribado rápida, segura, fácil de realizar, con alta sensibilidad, especificidad, alto valor predictivo positivo, y bien aceptada por médicos y pacientes.
5. Que la prueba de cribado tenga una buena relación coste-efectividad.

6. Que la detección precoz de la enfermedad y su tratamiento en el periodo asintomático disminuya la morbilidad y mortalidad global o cada una de ellas por separado⁴².

El cual tiene como objetivos de orden especial los siguientes: la limitación de la invalidez derivada del contagio de enfermedades y evitar que las enfermedades avancen; los cuales se hacen efectivos mediante tratamientos acordes y de diagnósticos correctos. Las acciones se encuentran encaminadas a los enfermos en este tipo de prevención.

4.6.2.3. Nivel de prevención terciario

Es el restablecimiento de la salud una vez que ha aparecido la enfermedad. Es aplicar un tratamiento para intentar curar o paliar una enfermedad o unos síntomas determinados. El restablecimiento de la salud se realiza tanto en atención primaria como en atención hospitalaria.

También se encuentra dentro de prevención terciaria cuando un individuo, con base en las experiencias, por haber sufrido anteriormente una enfermedad o contagio, evita las causas iniciales de aquella enfermedad, en otras palabras evita un nuevo contagio basado en las experiencias previamente adquiridas.

⁴²Ruiz de Adana, Ricardo. *Manual de diagnóstico y terapéutica médica en atención primaria*. Pág. 39

Es aquel tipo de prevención que persigue que los individuos se acepten en la situación en la cual se encuentran en la sociedad que los rodea. La medicina preventiva puede ser aplicada tanto a quienes se encuentran sanos, como a quienes se encuentran enfermos.

Además, todo el personal que labora en beneficio de la salud pública, debe de llevar a cabo acciones que contribuyan eficazmente a la salud y al bienestar de todos los ciudadanos guatemaltecos. "Durante mucho tiempo, el tratamiento de los enfermos se consideró como el objetivo fundamental de la medicina, mientras que hoy su objetivo es más vasto. Las cuatro tareas de la medicina son: La promoción de la salud, la prevención de las enfermedades, el restablecimiento de los enfermos y la rehabilitación".⁴³

4.6.2.4 Nivel de prevención cuaternario

La prevención cuaternaria, es el conjunto de actividades sanitarias que atenúan o evitan las consecuencias de las intervenciones innecesarias o excesivas del sistema sanitario. Para el belga Marc Jamouille son "las acciones que se toman para identificar a los pacientes en riesgo de sobre tratamiento, para protegerlos de nuevas intervenciones médicas y para sugerirles alternativas éticamente aceptables"⁴⁴.

⁴³Terris, Milton. *La revolución epidemiológica y la medicina social*, pág. 28

⁴⁴Marc Jamouille, *Diccionario de medicina general*. Pág. 52

4.7. Importancia de la participación de la mancomunidad de municipios en el desarrollo de programas en salud preventiva

La Constitución Política de la República de Guatemala determina que la salud, es un derecho que tienen todos los habitantes guatemaltecos y una obligación del Estado a desarrollar diversidad de planes, programas y proyectos en dicha materia. Sin embargo, es indispensable indicar que en Guatemala prácticamente, no han existido en los últimos años políticas públicas en materia de prevención y que el gobierno central a través del Ministerio de Salud Pública, ha debido atender la mayor parte de enfermedades a la población como consecuencia de diversos factores siendo uno de ellos los epidemiológicos, derivados de desastres naturales, y otros factores que han determinado la poca atención médica brindada por los hospitales estatales. Indudablemente, otro factor que incide en la atención médica fue la política realizada por parte del gobierno del ingeniero Álvaro Colom en cuanto a la gratuidad de los servicios médicos, lo que aumento el número de pacientes requiriendo dicha prestación, sin embargo, el presupuesto fue el mismo, lo que creó una crisis de la red hospitalaria, misma que hasta la presente fecha aún es sensible en la sociedad guatemalteca.

Por otra parte, en cuanto a la medicina preventiva, existen recomendaciones de organismos internacionales tales como la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas y otras agencias de cooperación internacional que apoyan al Estado de Guatemala en

dichos mecanismos que por lo general, no son bien desarrolladas o el exceso de burocracia hace que efectivamente no se desarrollen generando con ello un problema para la institucionalidad y para la población en general.

De las razones antes expuestas y con las últimas reformas al Código Municipal, contenido en el Decreto 12-2002 del Congreso de la República, se regula la figura de la mancomunidad de municipios, como un mecanismo jurídico social mediante el cual dos o más municipios pueden crear dicha institución y desarrollar planes programas y proyectos en beneficio de una colectividad, principalmente en materia de salud preventiva, no solo para fortalecer a la sociedad en general, sino para minimizar las consecuencias que podría tener el Estado de Guatemala a través de la red hospitalaria debiera atender una crisis de tal naturaleza y en ese sentido lo necesario, fundamental, y ventajoso que representa la mancomunidad para que todos los ciudadanos de Guatemala tengan derecho a un medio ambiente sano.

Finalmente, existen diversas políticas públicas que pueden contribuir al desarrollo en programas de salud preventiva, para lo cual se requiere la voluntad política de los diferentes consejos municipales y fundamentalmente el aporte de la cooperación internacional, quienes en algunos proyectos no sólo dan financiamiento para un municipio sino para varios en forma conjunta, lo que representa un nivel de organización municipal entre varios municipios con la finalidad específica de promover acciones, en salud preventiva para mejorar la calidad de vida de los habitantes y de esa cuenta no incurrir en elevados costos para la curación médica.

CONCLUSIONES

1. Por mandato constitucional, le corresponde al Estado de Guatemala garantizar el bienestar de la población a través de los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además, desde hace algún tiempo las demandas sociales no han sido satisfechas aumentando la problemática en lugar de resolverla, por lo que se podría decir que el Estado no cumple con el mandato constitucional arriba indicado.
2. En la división administrativa, del territorio guatemalteco se encuentran los departamentos y municipios, siendo este último el de mayor importancia para una región determinada y le corresponde al gobierno municipal, satisfacer las necesidades de los vecinos, quienes desde hace muchos años han requerido desarrollo y bienestar pero sus necesidades no han sido atendidas.
3. El derecho a la salud, es considerado en la actualidad como un derecho humano, sin embargo, el Estado no cumple con brindar los recursos financieros necesarios para que las instituciones competentes brinden el servicio gratuito y eficiente a la población guatemalteca.
4. La mancomunidad, es un procedimiento establecido en el Código Municipal, mediante el cual dos o más autoridades municipales de distintos municipios pueden constituir a través de las formas que la ley exige una entidad específica para la planificación e implementación de programas y proyectos de beneficio colectivo, los cuales no han sido atendidos por las corporaciones municipales.



5. La mancomunidad de municipios ha sido poco utilizada a partir de la inclusión en el Código Municipal, a pesar de ser de gran beneficio algunas corporaciones municipales, han considerado que no constituye beneficio personal para dichas autoridades y por consiguiente no han implementado programas ni proyectos en beneficio social.

RECOMENDACIONES

1. Al gobierno de Guatemala, corresponde implementar políticas públicas, tendientes a desarrollar actividades en materia de desarrollo en la búsqueda del bien común es decir, el bienestar para toda la población, mediante acciones a corto, mediano y largo plazo.
2. Es necesario que el Concejo Municipal, que ejerce la autoridad municipal en un determinado municipio, coordine con instituciones públicas y privadas aspectos en materia de salud preventiva para garantizar el derecho a la vida de sus habitantes y de esta manera minimizar el riesgo de salud de los habitantes.
3. El derecho a la salud, es una obligación constitucional mediante la cual el Estado debe proporcionar a todo habitante atención médica, no sólo gratuita sino de buena calidad, siendo necesario el apoyo de la comunidad internacional para el cumplimiento de dicho fin.
4. Que la mancomunidad de municipios como institución jurídico-social, sea fortalecida por el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) para que los beneficios sean directos para un sector determinado en la población que incluya dos o más municipios y en esa forma desarrollar actividades tendientes a que la salud de dicha población sea considerada como un derecho humano.

5. La Asociación Nacional de Municipalidades, debe desarrollar un Congreso Nacional con el propósito que todas las Corporaciones Municipales guatemaltecas conozcan, analicen e implementen acciones de cooperación mutua entre municipios, buscando el bienestar de dos o más comunidades en materias determinadas.



BIBLIOGRAFIA

- ALCALÁ LUIS, Zamora y Castillo, Cabanellas de Torres. **Tratado de política laboral y social**. Buenos Aires: Ed. Mundo Atlántico, 1975.
- ANDER-EGG, Ezequiel. **Diccionario de trabajo social**. Buenos Aires: Ed. Lumen, 1995.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires: Ed. Heliasta, 1976.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo. Parte general**. Guatemala: Ed. Orión, 2006.
- CARMONA ROMAY, Adriano. **Programa de gobierno municipal**. Estados Unidos: Ed. Martí, 1950.
- CASTILLO GONZÁLES, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2008
- DE PINA, Rafael. **Diccionario de derecho**. México: Ed. Porrúa, S.A. 1981.
- Diccionario Ilustrado Océano de la Lengua Española**. Barcelona: Ed. Océano, 2005.
- Diccionario Médico Roche**. Barcelona: Ed. Doyma; 1993.
- FERNANDEZ VASQUEZ, Emilio. **Diccionario de derecho público**. Buenos Aires, Argentina, 1981.
- Guía para la información y sostenibilidad de mancomunidades de municipios en Guatemala**. Guatemala: Programa de descentralización y gobernación local, 2006.
- IGLESIAS, Juan. **Derecho romano**. Barcelona: Ed. Ariel, 1999.
- Investigación situacional; mancomunidades y empresas intermunicipales en Guatemala**. Guatemala: Instituto de Fomento Municipal, 2007.
- JAMOULLE, Marc. **Diccionario de medicina general y de familia**. Brasil: (s.e.) 2001
- KELSEN, Hans. **Teoría pura del derecho**. México: Ed. Porrúa, 2007

- LOCKE, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**. Pamplona: Ed. EUSA, 1997.
- LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho**. Guatemala: Ed. Lovi, 1999.
- LÓPEZ, Gregorio. **Código de las siete partidas**. Paris: Ed. De Rosa y Bouret, 1861.
- CANO PÉREZ, Martín Zurro. **Atención primaria. Conceptos, organización y práctica clínica** (5ª ed). Madrid: Elsevier España; 2003.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. **Derecho administrativo**. México. 1976.
- MONTANO, Agustín. **Manual de administración municipal**. México: Ed. Trillas, 1987.
- MONTESQUIEU, Carlos de Secondat. **Del espíritu de las leyes**. Buenos Aires: Ed. Universitaria, 1964
- OSSORIO Y FLORIT, Manuel. **Enciclopedia jurídica omega**. Argentina: Ed. Bibliográfica, 1984.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires: Ed. Heliasta, 2000.
- PIÉDROLA, Gil. **Medicina preventiva y salud pública**. Barcelona: Ed. Masson; 2001.
- PORRÚA, Francisco. **Teoría del Estado**. México: Ed. Porrúa. 1999.
- ROSALES, Mario. **Consultoría sobre asociativismo cultural**. Chile: Ed. ULA/SACDE, 2002
- RUBINSTEIN, Adolfo. **Medicina familiar y práctica ambulatoria**. Madrid: Ed. Médica Panamericana; 2003.
- RUIZ DE ADANA, Ricardo. **Manual de diagnóstico y terapéutica médica en atención primaria**. Madrid: Ed. Díaz de Santos, 1996.
- SOBERÓN ACEVEDO, Guillermo. **Salud pública**. México. (s.e.) 2007.
- TERRIS, Milton. **La revolución epidemiológica y la medicina social**. La Habana: Ed. Ciencias Médicas, 1987.



Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código Municipal. Congreso de la República, Decreto 12-2002.