

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

**APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE LOS CONSEJOS DE
DESARROLLO URBANO Y RURAL EN EL MUNICIPIO DE LA ANTIGUA
GUATEMALA**

WILBER OBDULIO MATÍAS FUENTES

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2015

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

**APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE LOS CONSEJOS DE
DESARROLLO URBANO Y RURAL EN EL MUNICIPIO DE LA ANTIGUA
GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

WILBER OBDULIO MATÍAS FUENTES

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2015

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

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Alvarez
VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente: Lic. Héctor René Granados Figueroa
Vocal: Lic. Rudy Genaro Cotón Canastuj
Secretario: Lic. Sergio Roberto Santizo Girón

Segunda fase:

Presidente: Lic. Héctor René Granados Figueroa
Vocal: Lic. Milton Roberto Riveiro González
Secretario: Lic. Carlos Alberto Cáceres Lima

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



(Handwritten mark)

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 23 de junio de 2015.

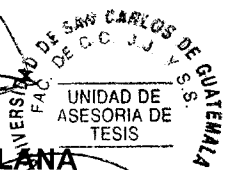
Atentamente pase al (a) Profesional, JOSE ABRAHAM ROQUEL PUAC
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
WILBER OBDULIO MATÍAS FUENTES, con carné 200921754,
 intitulado APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL EN EL MUNICIPIO DE ANTIGUA GUATEMALA DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

(Handwritten signature)
DR. BONERGE ÁMILCAR MEJÍA ORELLANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 25 106 12015.

(Handwritten signature)
Asesor(a)
 (Firma y Sello)
Lic. José Abraham Roquel Puac
 Abogado y Notario

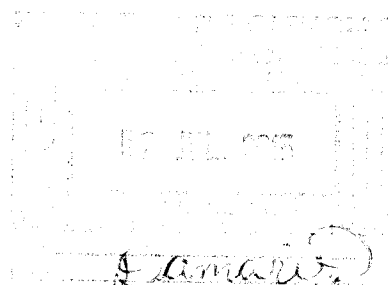




Lic. JOSE ABRAHAM ROQUEL PUAC
ABOGADO Y NOTARIO
Carretera a San Felipe De Jesús casa número 5
La Antigua Guatemala, Sacatepéquez
Teléfono: 78323204

Guatemala, 06 de julio de 2015

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho



Respetable Doctor Mejía:

En virtud de la resolución dictada por la Unidad a su cargo con fecha veintitrés de junio del presente año, en la cual se me designó asesor de tesis del bachiller Wilber Obdulio Matías Fuentes, en la realización del trabajo intitulado **“APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL EN EL MUNICIPIO DE ANTIGUA GUATEMALA DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ”**, por motivo de redacción el título ha sido modificado quedando así: **“APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL EN EL MUNICIPIO DE LA ANTIGUA GUATEMALA”** Respetuosamente me permito remitirle el siguiente:

DICTAMEN:

1. Que procedí a la revisión del referido trabajo, el cual se encuentra elaborado conforme la respectiva doctrina y exégesis de los textos legales relacionados con la disciplina.
2. El tema que investiga el bachiller Wilber Obdulio Matías Fuentes, es un tema de suma importancia en materia de Derecho Administrativo, cuyo contenido es de carácter técnico y científico.
3. Se estableció que la conclusión discursiva que se vierte, es congruente, acertada y oportuna con el trayecto de la investigación.

4. El trabajo realizado, contenido en cuatro capítulos, comprende los aspectos más importantes del tema tratado, desarrollándose técnicamente de acuerdo a la bibliografía consultada, cuya redacción reúne las condiciones exigidas en cuanto a la precisión y claridad.

5. En el trabajo de mérito se destaca un exhaustivo estudio jurídico y doctrinario de la transgresión de la Ley generada por el incumplimiento de las facultades que el ordenamiento jurídico le otorga a los Consejos Comunitarios de constituirse en forma directa como unidades ejecutoras de sus propios proyectos.

En definitiva, el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva. Estos requerimientos se materializan en la metodología abarcada, la cual siguió las siguientes tendencias: método jurídico-social, el descriptivo, el analítico y el deductivo; las técnicas de investigación utilizadas fueron la observación y documental.

La redacción, conclusión discursiva y bibliografía utilizadas son precisas con los temas desarrollados en la investigación, es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos y de conformidad con lo que regula el Artículo 31 y su reforma del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente emitir el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis revisado, para que sea trasladado a la consideración de quien corresponda para los efectos administrativos, y en su oportunidad, se ordene la impresión y sea discutido y defendido en examen público.

De conformidad con lo establecido en el referido Artículo, Declaro: Que no soy pariente dentro de los grados de ley con el bachiller Wilber Obdulio Matías Fuentes, y que el único vínculo que existe entre él y mi persona, es el de ser asesor del trabajo de tesis que el estudiante presentó.

Atentamente,

Lic. José Abraham Roquel Puac
Abogado y Notario
Asesor de Tesis
Colegiado 4,177

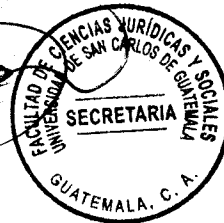
Lic. José Abraham Roquel Puac
Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 26 de agosto de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante WILBER OBDULIO MATÍAS FUENTES, titulado APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL EN EL MUNICIPIO DE LA ANTIGUA GUATEMALA. 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/srrs



Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO



DEDICATORIA

- A DIOS:** Por permitirme alcanzar mi sueño.
- A LA VIRGEN MARÍA:** Por cubrirme con su manto celestial durante esta etapa de mi vida.
- A SAN MIGUEL ARCÁNGEL:** Por ser mi defensor, protector e intermediario ante mi Dios.
- A MI MADRE:** Por ser mi inspiración, por ser mi fuente de perseverancia y guiarme por el camino del éxito.
- A MI PADRE:** Por todo su apoyo.
- A MI FAMILIA:** Por su apoyo.
- A MIS AMIGOS:** Porque en cada etapa de mi vida, he conocido a grandes personas que sin darse cuenta han contribuido a que mi sueño se haga realidad, por medio de todo su apoyo y cariño.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala, por recibirme con los brazos abiertos y albergarme durante mi carrera.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ayudarme a cumplir mis anhelos y formarme como un profesional del derecho.

PRESENTACIÓN

La investigación pertenece a la rama del derecho administrativo, enfocada especialmente en el municipio de Antigua Guatemala, pues la administración pública, es el conjunto de órganos administrativos, organizados para lograr un bienestar general a través de la obra o servicio público; estudio que se realizó a partir del año 2013 a la fecha.

La investigación es de carácter cualitativo, basado en el estudio de las atribuciones otorgadas por la Ley y la falta de cumplimiento de las mismas.

El sujeto de estudio es la Ley que regula los Consejos Comunitarios de Desarrollo como órganos que permiten la descentralización participativa.

Son varios los objetos de la investigación, destacando: Analizar la institución de descentralización administrativa y sus alcances, estudiar las facultades otorgadas por la ley a los Consejos Comunitarios de Desarrollo, analizar la importancia de la actividad de los Consejos Comunitarios de Desarrollo como unidades ejecutoras.

El aporte académico es confirmar que los Consejos Comunitarios de Desarrollo únicamente suscriben convenios de cofinanciamiento para la ejecución de obras, programas y proyectos como unidades ejecutoras con las municipalidades, transgrediendo las atribuciones que le otorga la legislación que regula los referidos consejos.

HIPÓTESIS

La falta de un proyecto de capacitación sistemática a dirigentes comunales incide en el desconocimiento de la responsabilidad legal ante sus acciones administrativas, su participación ciudadana, negociación y toma de decisiones.

La organización comunitaria a través de los consejos comunitarios de desarrollo, mediante los cuales legalmente, se dota a la población rural de una estructura administrativa, que les permite participar institucionalmente en la planificación, promoción y ejecución de proyectos, planes y programas de desarrollo, ensamblándose con el gobierno municipal y central, en la búsqueda de que el mismo sea integral y acorde a las necesidades prioritarias.

COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

La hipótesis planteada sobre la importancia de la participación ciudadana en cuanto a la toma de decisiones para el beneficio y desarrollo de su comunidad, se auxilió del método jurídico social, deductivo y analítico; los cuales validan la transgresión de la legislación vigente, pues cabe señalar que a pesar de que existe una ley que regula la participación ciudadana, ésta no ha podido concretarse en la vida real.

La doctrina sustentada y el espíritu de la norma jurídica, despejan cualquier duda sobre la importancia de la participación de la población, el municipio desde el punto de vista de la naturaleza de los órganos u organización del Estado, constituye una de las maneras que el Estado tiene para lograr la descentralización del servicio público y desde este punto de vista, deja a la administración municipal como una forma de organización, en que los propios habitantes establezcan sus propias necesidades y las llenen, a través de su propio gobierno municipal y los Consejos Comunitarios permiten la participación estratégica de sus habitantes.

ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. El municipio.....	1
1.1. Generalidades.....	1
1.2. Definición.....	4
1.2.1. Definición doctrinaria.....	4
1.2.2. Definición constitucional.....	6
1.2.3. Definición legal.....	6
1.3. Antecedentes históricos.....	7
1.4. El municipio en el sistema jurídico.....	9
1.5. Gobierno municipal.....	10
1.6. Autonomía municipal.....	11
1.7. Naturaleza jurídica de la autonomía municipal.....	13
1.8. Elementos del municipio.....	14
1.9. Participación ciudadana dentro de los municipios.....	15

CAPÍTULO II

2. La descentralización administrativa.....	17
2.1. Definición.....	20
2.2. Características.....	22
2.3. Ventajas.....	26
2.4. Inconvenientes.....	27
2.5. Control.....	29

	Pág.
2.6. Clases de descentralización.	31
2.6.1. Descentralización territorial o por región.	32
2.6.2. Descentralización por servicio o institucional.	34
2.6.3. Descentralización por colaboración.	36
2.7. Implementación de la descentralización en Guatemala.	38
2.8. Análisis jurídico de la descentralización en Guatemala.	41

CAPÍTULO III

3. Sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural.	47
3.1. Antecedentes.	47
3.2. Niveles y estructura organizacional.	51
3.2.1. A nivel nacional.	52
3.2.2. A nivel regional.	55
3.2.3. A nivel departamental.	58
3.2.4. A nivel municipal.	60
3.2.5. A nivel comunitario.	63

CAPÍTULO IV

4. Cumplimiento de la Ley de los de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el Municipio de Antigua Guatemala.	71
4.1. Atribuciones específicas de los consejos de desarrollo.	71
4.1.1. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.	71
4.1.2. El Consejo Departamental de Desarrollo.	72
4.1.3. El Consejo Municipal de Desarrollo.	72
4.1.4. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo.	73
4.2. Consejos Comunitarios de Desarrollo, inscritos del 2014 a la fecha, actualmente vigentes en el municipio de Antigua Guatemala.	74
4.3. Estructura administrativa de los COCODES.	75

	Pág.
4.4. Solicitud de recursos al consejo municipal.	76
4.5. Mecanismo de información sobre ejecución de recursos.	77
4.6. Mecanismo para financiamiento de obras.	78
4.7. Efectos y responsabilidades de los COCODES.	78
4.8. Obstáculos de la organización comunitaria.	80
4.9. Análisis del efectivo cumplimiento de la ley en el municipio de Antigua Guatemala.	81
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.	83
BIBLIOGRAFÍA.	85

INTRODUCCIÓN

En derecho administrativo, la administración pública, es el conjunto de órganos administrativos, organizados para lograr un bienestar general a través de la obra o servicio público. En el caso de Guatemala, la Constitución Política determina que es descentralizada y para su organización y coordinación, contempla la existencia del Sistema de Consejos de Desarrollo, para la formulación de políticas de desarrollo y ordenamiento territorial.

En la actualidad el problema principal lo constituye el incumplimiento de la legislación, ya que los Consejos Comunitarios de Desarrollo no cumplen su función como unidades ejecutoras, de obras, proyectos y programas sin independencia de las municipalidades, sino únicamente como unidades gestoras de proyectos por lo que no se cumple con las facultades otorgadas por la ley en cuanto a su calidad de administradores de los recursos.

El objetivo general fue determinar, los alcances del Sistema de Consejos de Desarrollo y establecer si efectivamente cumplen la finalidad de constituirse o no como un mecanismo para implementar el sistema de administración pública descentralizada.

Al concluir la investigación se comprobó la hipótesis planteada: la participación ciudadana constituye el método para alcanzar la descentralización de la administración pública, y que los Consejos Comunitarios de Desarrollo están facultados para constituirse en unidades ejecutoras de obras, programas y proyectos en beneficio de sus propias comunidades.

La estructura del presente trabajo, se ha diseñado en cuatro capítulos, el primero se refiere a información acerca del municipio; el segundo capítulo se analiza la descentralización como el sistema que permite delegar a los órganos administrativos y a la ciudadanía como tal determinadas funciones que en momentos determinados han sido exclusivas del Estado; el tercer capítulo es un análisis teórico y jurídico de los Consejos Comunitarios de Desarrollo; en el cuarto capítulo se hace un análisis del cumplimiento de

la Ley de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural en el municipio de Antigua Guatemala, así como el tema de la participación de la sociedad civil, la participación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo como unidades ejecutoras.

El tipo de investigación utilizada en el desarrollo del presente estudio, se hace con el auxilio de los siguientes métodos: el jurídico social, regulado por normas jurídicas para la observancia de la sociedad; el deductivo, que explicará los conceptos generales del derecho hasta llegar al análisis del Decreto objeto de estudio; y el descriptivo, para examinar las características del problema. Las técnicas aplicadas son: la observación y la documental.

La investigación permite conocer el mecanismo para promover la descentralización, hacia una entidad comunitaria, sin violar la autonomía municipal, propiciando democracia participativa y ejercicio de la auditoría social ciudadana, en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades prioritarias.

CAPÍTULO I

1. El municipio

1.1. Generalidades

La Constitución Política de la República de Guatemala establece la División Administrativa del Territorio, y se regula en su Artículo 224: “El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y estos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal”.

La voz municipio surge como concepto jurídico en Roma; proviene de munus que significa prestación. Munis, entonces, es quien está obligado a las prestaciones. Y así nace la idea de cum munis, o sea, quien pertenece con otros a un municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales en las muneras o, posteriormente, municipios. Por otro lado, la voz francesa commune, significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad. Así pues, el concepto municipio nace para hacer referencia a una colectividad de individuos con derechos y responsabilidades compartidas.

Existen dos tendencias importantes sobre el origen del municipio. “La primera explica su existencia como una institución de derecho natural, impuesta por las necesidades urgentes de la vida misma de la sociedad asentada en una localidad, esta es conocida como la teoría Jusnaturalista o Sociológica. Y la segunda se denomina escuela legalista, porque afirma que el municipio es una realidad territorial creada por la ley”.¹

Castillo González, coincide con el concepto sociológico del municipio, esta definición afirma que el municipio es: “una institución social surgida espontáneamente e impuesta por las exigencias de la vida humana y en tal situación, lo único que hace la ley es reconocer esta institución”.²

De lo anterior se puede decir que el municipio tiene su origen no sólo por lo expuesto por dichas tendencias, sino, también en la necesidad del ser humano de organizarse y dirigir su proceder encaminado hacia ciertas metas y objetivos. El derecho lo que hace es proporcionarle los preceptos que han de regular el desenvolvimiento de las actividades, que deberá llevar a cabo el ser humano organizado y encaminado al logro de sus fines y por qué no decir un fin común.

La importancia del municipio, como núcleo de la organización territorial y administrativa del Estado, radica en que es el punto de partida en los Estados modernos para la descentralización; similar aseveración hace Castillo González, cuando indica que: “el municipio es la parte fundamental de la organización del territorio y, desde su origen, es

¹ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 565.

² Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo, derecho procesal administrativo**. Pág. 223.

una célula democrática”.³ Esta afirmación tiene relación a lo que está enmarcado a nuestro ordenamiento jurídico, específicamente en el Código Municipal, en el Artículo 2, que estipula: “el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos”.

Puede decirse entonces que el municipio es la parte elemental de la vida administrativa del Estado, caracterizado en su organización por la intervención y participación constante y directa del pueblo; por lo tanto, se convierte en elemento esencial de la administración pública, tal como lo establece el párrafo primero del Artículo 224 constitucional ya citado. Guatemala se divide administrativamente y políticamente en 22 departamentos y 338 municipios:

El departamento de Sacatepéquez se encuentra dividido administrativamente. Tiene 16 municipios. Estos son: Antigua Guatemala, Alotenango, Ciudad Vieja, Jocotenango, Magdalena Milpas Altas, Pastores, San Antonio Aguas Calientes, San Bartolomé Milpas Altas, San Lucas Sacatepéquez, San Miguel Dueñas, Santa Catarina Barahona, Santa Lucía Milpas Altas, Santa María de Jesús, Santo Domingo Xenacoj, Santiago Sacatepéquez, Sumpango.

³ Castillo. **Op. Cit.** Pág. 222.

1.2. Definición

Municipio es el conjunto de personas individuales que reunidas e interrelacionadas entre sí, por aspectos que le son comunes, asentadas en un territorio determinado, dirigidas en su gobierno y administración por órganos con competencia administrativa, se forma como una institución de derecho público para conseguir un fin determinado y común para todos sus miembros. Así mismo es necesario tomar en cuenta varios puntos de vista entre ellos el doctrinario y el legal.

1.2.1. Definición doctrinaria

“Es, jurídicamente, 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”.⁴

En la actualidad, el maestro Fernández Ruiz citado por el profesor Hugo Calderón, señala que; "El municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social, fincada en la organización vecinal, con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismos que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a

⁴ Ossorio, Manuel. **Diccionario jurídico**. Pág. 609.

la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curía, la fratria y la tribu".⁵

Para el autor mexicano Gabino Fraga: "El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".⁶

Para el autor argentino Alberto Elguera: "El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional".⁷

Por su parte el Maestro Fernández Ruiz, dice que: "El municipio es la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la presentación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad".⁸

⁵ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II, 4ª. Edición.** Pág. 225.

⁶ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo.** Pág. 200.

⁷ Elguera, Alberto. **Municipio.** enciclopedia jurídica OMEBA. Pág. 960.

⁸ Fernández Ruiz. Jorge. **Derecho administrativo y administración pública.** Pág. 85.

1.2.2. Definición constitucional

La Constitución Política de la República de Guatemala, define al municipio como una institución autónoma, lo regula en el Artículo 253 así: “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas”.

1.2.3. Definición legal

El Código Municipal vigente define al Municipio en el Artículo 2: “Como 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, multietnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

El Código municipal anterior, Decreto 58-88 del Congreso de la República, definía al municipio en el Artículo 1 como: “un conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en instituciones de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Todas las definiciones presentan en común elementos tales como: las relaciones de vecindad entre los habitantes del municipio y la realización del bien común de los mismos, como fin supremo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

Sin embargo, el Código Municipal es más relevante y complementario en aspectos importantes al municipio en la organización territorial del Estado de Guatemala, y constituye un medio de acercamiento de los propios interesados, en el conocimiento y solución de los asuntos de la administración pública, tomando además aspectos como la multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, que son características propias y fundamentales de la sociedad guatemalteca, e importantes y necesarios para lograr la unidad o la identidad nacional.

1.3. Antecedentes históricos

La necesidad de distribuir el trabajo y de organizar la sociedad para su mejor defensa y beneficio, hace surgir en el hombre la idea de encargar la dirección de su actuar al individuo de más experiencia en su respectivo grupo, surgiendo así la figura del patriarca, constituyéndose éste, el dato más antiguo de una forma de organización humana y por ende del municipio estrictamente hablando.

“En el transcurso del historial humano se puede encontrar en las diversas culturas antiguas del mundo, las ideas sobre el municipio, así lo hallamos en Grecia, con el

aparecimiento del demos o municipio griego”.⁹ Demos es pueblo, comunidad, asociación humana, barrios habitados por el pueblo y también es cosa pública.

En la historia Romana, surge la idea del municipio con un gobierno organizado, con facultades y obligaciones, con su respectivo territorio, importante en el término municipio y sus categorías municipio foederata, que tenía derecho a la ciudadanía romana y gozaba de autonomía administrativa; y municipio cerita, que conservan su organización local sin completa ciudadanía romana.

Con la evolución de la civilización, se ha ido desarrollando la historia del municipio, adecuándose en cada una de las épocas a la forma de producción dominante, que repercute en los antecedentes más próximos del municipio en el continente americano y, aún más, delimitado en Guatemala. En ese contexto, no cabe duda que el antecedente más próximo del municipio actual en América se ubica con el tiempo del descubrimiento de este continente por Cristóbal Colón, y las posteriores conquistas de los pueblos del nuevo mundo, por los ejércitos europeos, quienes fundaron villas en los lugares conquistados, cuyos acontecimientos constituyen el antecedente histórico más cercano del municipio actual.

En Guatemala, la conquista organiza administrativamente los pueblos que inicialmente le pertenecieron a la Corona española. El 25 de julio de 1524 Pedro de Alvarado en Iximché capital de los Cakchiqueles, funda la Ciudad de Santiago de los Caballeros, cabe la

⁹ Ochoa Ocampos, Moisés. **El Municipio, su evolución institucional**. Pág. 45.

expresión, constituyéndose el primer municipio en la región y la primera población europea en territorio guatemalteco iniciándose de esta manera en Guatemala la historia moderna del municipio, los que fueron apareciendo en el transcurso de los años inmediatos a la conquista e invasión española, hasta llegar a la época independiente en septiembre de 1821. El 5 de enero de 1822 los ayuntamientos guatemaltecos deciden la anexión a México, posteriormente, en 1823 se constituye la Federación de Provincias Unidas de Centro América y al disolverse ésta en abril de 1839, Guatemala por fin forma su gobierno independiente, hasta llegar a la época actual en la que su territorio se divide para su administración, en departamentos y éstos en municipios.

1.4. El municipio en el sistema jurídico

En este contexto, lo que se trata es de ubicar al municipio dentro del marco legal del Estado, es decir, dentro de la organización jurídica del mismo. Es explicar el conjunto de principios y preceptos legales dentro de los cuales se enmarcan sus diferentes aspectos y que permitan deducir la naturaleza del mismo.

El Código Municipal ubica al Municipio en el sistema jurídico en el Artículo 7, al establecer al 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 términos legales establecidos de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en el Código Municipal”.

Fundamentado en el ordenamiento jurídico del país, el municipio está regulado en la Constitución Política de la República, el Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y otras leyes que tienen relación como: La Ley Electoral y de Partidos Políticos, La Ley de Parcelamientos Urbanos, La Ley de expropiación, Ley de Servicio Municipal y otras.

1.5. Gobierno municipal

El Consejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y decisión de los asuntos municipales. El gobierno municipal corresponde al Consejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio (Artículo 9 Código Municipal).

Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.

La representación municipal recae en el alcalde, quien representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal;

miembro del Concejo Departamental de Desarrollo respectivo y Presidente del Concejo Municipal de Desarrollo.

1.6. Autonomía municipal

Manuel Ossorio en su diccionario jurídico define la autonomía: “la autonomía supone la unidad de los entes autónomos dentro del Estado único. Se trata simplemente de una descentralización administrativa y política, que no debe confundirse con lo que en un Estado federal representan las provincias o Estados miembros, que son no autónomos, sino independientes, salvo en las facultades a que hayan renunciado para delegarlas en el Estado federal”.¹⁰

El Diccionario Jurídico Espasa, define a la autonomía municipal de la siguiente manera: “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las corporaciones locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad de la autonomía del municipio y la provincia”¹¹.

Literalmente el Decreto 12-2002 Código Municipal, en el Artículo 3 preceptúa: “En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende

¹⁰ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, 1ra. edición electrónica.** Pág. 98.

¹¹ Espasa. **Diccionario jurídico siglo XXI.** Pág. 103.

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, coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República”.

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. (Artículo 7 Código Municipal).

Puede decirse que en el ámbito doctrinario del derecho administrativo, la autonomía consiste en la facultad de actuar que tienen ciertos entes que cuentan con su propia ley y se rigen por ella, en forma independiente; lo más importante, de que cuentan con financiamiento propio para desarrollar sus actividades, teniendo además recursos y patrimonio propio, independencia del órgano administrativo central, sin ningún tipo de control en cuanto al manejo y disposición de sus fondos por parte del órgano estatal.

Lo anterior implica que un ente autónomo debe reunir los elementos y requisitos citados, pero cabe indicar que el municipio, aun cuando constitucional y legalmente es una institución autónoma, en realidad no existe tal autonomía, pues se da cierta dependencia

del Estado, y esta dependencia se refleja en la transferencia de fondos del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, tal y como lo establece el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en los Artículos 118 al 124 del Código Municipal. Además se ejerce control en cuanto al manejo de los recursos por parte de la Contraloría General de Cuentas, de acuerdo a los Artículos 232 de la Constitución Política de la República, y a los Artículos 135 y 136 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República.

Con relación en el tema, Calderón Morales manifiesta: “En Guatemala se han denominado algunas instituciones como autónomas, lo que considero inadecuado, por cuanto algunas dependen del Estado financieramente y en otros casos del nombramiento de funcionarios por parte del Ejecutivo, consecuentemente no podemos hablar que en Guatemala, existen entidades autónomas”.¹²

1.7. Naturaleza jurídica de la autonomía municipal

Esta radica, como se ha señalado anteriormente, en la descentralización administrativa que ejerce el Estado sobre los municipios constituyéndolos como entes autónomos en el ámbito de sus respectivos intereses, definidos previamente en las leyes municipales y sectoriales del Estado, sin que ello signifique que quede fuera del control y fiscalización de sus actividades para obtención del fin supremo que es la realización del bien común.

¹² Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 127.

1.8. Elementos del municipio

Los elementos o características del municipio se encuentran referidos en el Artículo 8 del Código Municipal que establece que lo integran los siguientes elementos básicos:

La población: Que son los habitantes de un distrito municipal (vecino y transeúnte).

El territorio: Que constituye la circunscripción territorial, en donde se asienta la población del Municipio.

La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Consejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.

La comunidad organizada: Que es la organización que realizan los vecinos, de tipo civil y no lucrativa, que tiene vida jurídica para colaborar con la Administración municipal para la discusión y solución de sus propias necesidades.

La capacidad económica: viene constituida por los bienes que la Municipalidad tiene y que son parte de la Hacienda municipal: ingresos que por disposición constitucional el Estado debe trasladar a cada municipalidad, de conformidad con la Ley que regula la distribución (10%); el producto de impuestos que el Congreso de la República decreta a favor de las municipalidades, donaciones; bienes comunales y patrimoniales del municipio; arbitrios; producto de contribuciones; ingresos de préstamos y empréstitos; ingresos por multas; tasas, etc.

El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar: Se trata de un elemento esencial del municipio constituido por su orden jurídico específico, integrado en primer lugar, por su puesto, por la Constitución política de la República de Guatemala, especialmente el Código Municipal, otras leyes aplicables al municipio, los reglamentos, las ordenanzas y los acuerdos de aplicación general y especial del concejo municipal, de observancia general en el ámbito del municipio.

El patrimonio del municipio: Constituyendo este, todos los bienes muebles e inmuebles comunales o patrimoniales y derechos que posee el municipio.

1.9. Participación ciudadana dentro de los municipios

La participación ciudadana puede ser definida como: “el involucramiento e incidencia de la población en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado. Es avanzar de procesos eleccionarios y constitutivos hacia la toma de decisiones acordes a las necesidades planteadas, que emergen desde lo comunitario, se plasman en el nivel local y se consolidan en la política pública del Estado”.¹³

¹³ Pérez Ordoñez, Demetrio Antonio. **Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural**. Pág. 2.

El Código Municipal establece las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que los consejos municipales de desarrollo establezcan en ejercicio de su potestad para auto-organizarse, no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisiones que corresponden al Consejo Municipal, el alcalde y los demás órganos representativos regulados por la ley.

Respecto a la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal, establece que el alcalde podrá integrar los compromisos acordados en el seno de su respectivo Concejo Municipal de Desarrollo, siempre que hayan sido aprobados esos proyectos en las otras instancias de gestión de la inversión pública; asimismo, incorporar las recomendaciones de su oficina municipal de planificación. El Concejo Municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y discutir con los órganos municipales, los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión así como los gastos de financiamiento.

CAPÍTULO II

2. La descentralización administrativa

Desde la promulgación en 1985 de la Constitución Política de la República de Guatemala se empezaron a preocupar de la creación de entidades descentralizadas autónomas, conforme al Artículo 134, en la que le pone mayor énfasis a la regionalización identificando los departamentos de la república, aunque no se distribuyó con sentido administrativo, sino más con lo militar de acuerdo a la ubicación de las bases militares.

En Francia los organismos descentralizados (llamados establecimientos públicos) cubrieron necesidades que la administración centralizada tradicional no podía satisfacer. Al no poder, la administración central, atender los servicios públicos cuya prestación técnica, oportuna y eficaz fuera asegurada, se decide la creación de entes con personalidad distinta a las centralizadas, provistos de recursos técnicos y financieros que se manejaran en forma independiente o de cierta manera con autonomía.

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva. Y desde el punto de vista jurídico muy general, la descentralización es la facultad que se le otorga a las entidades públicas diferentes del Estado, para gobernar por sí mismas, mediante la

radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan de manera independiente, en nombre propio y bajo su estricta responsabilidad.

La creación de órganos descentralizados tiene que necesariamente ser por leyes especiales, de conformidad con el Artículo 134 de la Constitución Política, con una mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso, con personalidad jurídica propia distinta a la del Estado, manejo de un presupuesto propio, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social o para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social. Por ello, esta forma de organización administrativa tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a órganos personificados desvinculados en mayor grado de la administración pública centralizada.

La descentralización ha sido de alguna manera confundida con la desconcentración, por lo que es preciso establecer sus diferencias a partir de la idea que la descentralización, consiste en quitar de un centro, para signar a otro, las funciones y actividades que le atribuyen a un ente; en tanto que la desconcentración consiste en quitar la concentración de facultades de un órgano determinado, atribuyendo esa función a un órgano de menor jerarquía, pero que no ha de pertenecer al mismo órgano que lo creó.

Desde el punto de vista jurídico y legal descentralizar implica la creación de un nuevo centro de gestión, al cual se le asignan facultades que fueron sacadas de un centro anterior; desconcentrar, por su parte, implica evitar la concentración de facultades, sin

que necesariamente implique la creación de un nuevo centro de decisión. Cuando se habla de la necesidad de descentralizar a los ministerios de Estado, trasladándose competencias a las gobernaciones departamentales, la idea es evitar la concentración de las oficinas en un lugar geográfico, por lo que jurídicamente se debe hablar de desconcentración. No se trata de descentralización porque ella implica, como se estudió, la creación de órganos con personalidad jurídica propia distinta del Estado y que no forman parte de la administración pública centralizada.

Con la desconcentración, se trata de la creación de entes jurídicos diferentes, que por necesidades técnicas, administrativas, financieras o jurídicas, son creados para la realización de actividades especiales, que no es conveniente realizar por la administración centralizada, cuya estructura impide la celeridad y la especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente nuevo y diferente.

Desde el punto de vista financiero y patrimonial la descentralización se establece por la conveniencia de afectar determinado patrimonio a la realización de fines específicos, con un ejercicio ágil y especializado, dentro de los lineamientos que en forma general se establecen, generalmente en la ley de creación.

En general hablar de descentralización, se está ante órganos que son creados como personas jurídicas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico. Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados, un ejemplo las entidades como la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) su órgano colegiado es el directorio; Instituto de

Electrificación (INDE) la junta directiva, pero hay otras que son descentralizadas pero que se dirigen en forma unipersonal, tal el caso de Contraloría General de Cuentas, el contralor; el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) a través de un director.

Cuando se trata de órganos colegiados, existe un órgano unipersonal que es el de EJECUCION, el Presidente de la Junta Directiva, el Gerente, etc.

La descentralización implica la transferencia de competencias y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir una actividad de control o de tutela, pero que siguen siendo estatales.

2.1. Definición

La descentralización administrativa, puede ser conceptualizada en una forma muy concreta, como: "Un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado y bajo las políticas del órgano central de su administración".¹⁴

Para el profesor de derecho administrativo Rafael Godínez Bolaños, en la colección JURITEX número 17, sistemas de organización administrativa nos dice sobre la descentralización: "es una forma o sistema de organización de la administración estatal,

¹⁴ Calderón M, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general**. Pág. 220.

que consiste en organizar entidades con personalidad jurídica de derecho público, con capacidades legales para elegir sus autoridades, nombrar a su personal, emitir sus estatutos, reglamentos y ordenanzas con base en su ley orgánica, tener y manejar su patrimonio y presupuesto, para prestar servicios públicos en determinada circunscripción o en todo el territorio, sometidas a controles políticos y jurídicos, que deben desarrollar sus funciones en coordinación con los planes generales del Estado y que se originan por iniciativa del gobierno o de los propios particulares mediante asociaciones, cooperativa y entidad de servicios y que en Guatemala se les denomina autónomas y descentralizadas.”¹⁵

El autor Nelson Amaro, en su obra descentralización y participación popular en Guatemala, toma de un documento elaborado por la vicepresidencia de la república la siguiente definición de descentralización: “Proceso que tiende a trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro, hacia órganos que se hallan en la periferia del país (interior), sean éstos constitutivos o no de esos órganos nacionales”.¹⁶

Concluyendo el indicado autor Nelson Amaro, en la obra citada que: “La descentralización se entiende como un proceso de transferencia, del gobierno central a los gobiernos locales, del poder de decisión, de la responsabilidad del manejo de los recursos humanos y financieros así como de la prestación de los servicios públicos, que por sus características pueden ser atendidos dentro de escalas mínimas. Sería un proceso que

¹⁵ Godínez Bolaños, Rafael. **Sistemas de organización administrativa**. Pág. 7.

¹⁶ Amaro, Nelson. **Descentralización y participación popular en Guatemala**. Pág. 7.

se debería realizar en forma paulatina y ordenada, acompañada de mecanismos para ceder el manejo del presupuesto y su seguimiento a los gobiernos locales”.¹⁷

2.2. Características

Las características más importantes de las entidades u órganos descentralizados son las siguientes:

1. Creación de un nuevo ente administrativo, a través de una ley especial con una ley aprobada por una mayoría calificada del Congreso de la República (Artículo 134 Constitución Política de la República de Guatemala). La nueva persona *jurídica forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público y cumplir sus fines legales, sin violar los preceptos de la Ley Orgánica que la rige y por supuesto, las de la Constitución Política.*
2. La personalidad jurídica, que necesariamente derivada siempre de un acto legislativo desde el punto de vista material, que es de Derecho Público, artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
3. Transferencia de poderes de decisión, puesto que no basta que los poderes sean de propuesta o de informe, sino que son precisas facultades resolutorias, de decisión objetiva, garantizada la plena independencia técnica y científica.

¹⁷ Amaro. **Op. Cit.** Pág. 142.

4. La creación de una persona jurídica distinta del Estado, que puede ejercer su propia personería a través de su representante legal, sin necesidad de recurrir a entes como la Procuraduría General de la Nación.
5. Que esa persona jurídica sea de derecho público, es decir que esté encuadrada en la organización general del Estado, pero sin manejo político ni administrativo del órgano central. Este criterio es fundamental, por cuanto no basta con la colaboración que puede ser prestada por un concesionario, en mérito de un contrato administrativo, ya que la concesión no implica precisamente una descentralización. La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.
6. De control que los franceses llaman tutela, sobre los entes descentralizados a través del control del gasto público que les sea asignado, por la Contraloría General de Cuentas
7. Las entidades descentralizadas, deben gozar de relativa independencia política para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la conforman, según lo que determine la Constitución, su Ley Orgánica y sus propios estatutos.
8. Tienen independencia legislativa y reglamentaria y pueden emitir sus propias normas legales, pero sin violar la Ley Orgánica que las creó y la Constitución

9. Política. No pueden auto reglamentarse, más allá de lo que les permite la Ley Orgánica.

10. Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo, esta independencia financiera, también es relativa, pues deben hacerlo conforme su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Contrataciones del Estado, sus Estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional, la Contraloría General de Cuentas.

11. Con órganos que la representen en todo acto administrativo, particular y procesal. Generalmente con dos órganos importantes:

- Un grupo colegiado, que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más trascendentales e importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la administración central y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a que afecta la actividad del organismo.
- Inmediatamente después, y en grado jerárquico inmediato, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal que tiene las siguientes funciones: Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior; Acordar en algunos casos con el titular del poder ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con el cuerpo colegiado; Representa al organismo en todos

los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el representante jurídico ejecutivo del organismo.

Las entidades descentralizadas tienen por naturaleza otras caracterizaciones, que las distinguen:

1. Patrimonio Propio: Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio que rompe en su estructura y regulación con los principios del Derecho Civil. El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.
2. Denominación: Al igual que todas las personas jurídicas, los organismos descentralizados siempre cuentan con una denominación que los distingue de los demás entes públicos y privados.
3. Régimen Jurídico Propio: Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que podríamos llamar su Ley Orgánica.
4. El Objeto: El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable y en nuestro criterio está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales pueden abarcar:
 - La realización de actividades que corresponden al Estado;

- La prestación de servicios públicos;
- La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado.
- La prestación de servicios administrativos;
- La realización coordinada de actividades locales y municipales;
- La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

En consecuencia las características más importantes que tiene la entidad descentralizada son: En primer lugar, la transferencia de competencias, poderes o decisiones que el Estado le delega; en segundo lugar, la personalidad jurídica propia distinta del Estado que ejerce a través de su representante; y en tercer lugar la persona jurídica nueva a la cual se le transfiere la competencia administrativa. Pero el control del Estado no se pierde, puesto que existe la tutela a través de controles financieros y también judiciales, puesto que quedan sometidos al contralor de la juridicidad el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

2.3. Ventajas

El Profesor Godínez Bolaños¹⁸ señala algunas ventajas de la descentralización:

¹⁸ Godínez Bolaños, Rafael. **Sistemas de organización de la administración pública**. Pág. 6.

1. Se descongestiona a la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios;
2. Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio;
3. El servicio se moderniza y sin llegar a lucrar el mismo se torna autofinanciable;
4. El patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar el servicio;
5. Se erradica el empirismo;
6. Se aleja el espectro de la influencia político partidista;
7. Los usuarios y los pobladores son quienes eligen a las autoridades de esas entidades;
8. Los particulares también tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio (Concesiones-Cooperativas);
9. Los particulares también pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión (consejos de desarrollo urbano y rural sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio).

2.4. Inconvenientes

A la descentralización administrativa, se le puede criticar desde diversos puntos de vista:

1. Se crea un desorden de la administración pública, puesto que se pierde al poder de mando del órgano central;
2. Un crecimiento exagerado de la burocracia, porque se crean nuevos órganos administrativos, que requieren la contratación de nuevos burócratas;
3. Pero, tiende a fracasar, por una manipulación política de estas entidades y se otorgan puestos a políticos, sin ninguna preparación técnica, lo que la hace ineficiente e ineficaz;
4. Los resultados de la actividad de estas entidades, no satisfacen a plenitud las necesidades, y consecuencias de ello, no se cumple a cabalidad la finalidad que se propone el Estado al crear estas instituciones;
5. Al no poderse cumplir con las finalidades que se propone el Estado, con la creación de estas organizaciones, se generan pérdidas y estas deben ser absorbidas por el presupuesto del Estado;
6. No existe una planificación adecuada, de la labor que deben desarrollar estos entes, razón por la cual los resultados no son los que se propuso el Estado al crearlas.

Aún con las serias críticas que se puede señalar a la descentralización, al igual que la desconcentración, presenta alternativas viables para el desarrollo integral del país.

Pero hay que ir por pasos, no se puede descentralizar de inmediato, sino que primero hay que ir desconcentrando y posteriormente al ir observando los

resultados positivos de eficiencia, puede procederse a descentralizar en forma definitiva.

2.5. Control

Como hemos podido analizar, las entidades descentralizadas no son entidades con una independencia absoluta del Estado, sino existen controles y una marcada tutela que el Estado ejerce sobre estas entidades, en relación a su presupuesto, puesto que las entidades descentralizadas necesitan del apoyo financiero del Estado y encontramos una marcada injerencia en la aplicación de políticas y en algunos casos de nombramiento de algunos de sus funcionarios, como por ejemplo el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Este control y tutela, se puede establecer, según lo expresado por el profesor Godínez Bolaños, en los siguientes aspectos, pues hay que hacer notar que no todas las instituciones descentralizadas presentan los mismos problemas.

1. Transferencia de fondos, del presupuesto general del Estado a la entidad, por medio de asignaciones (que actualmente sufren retrasos por falta de dinero) desde el momento que se recibe dinero del presupuesto tiene competencia para revisión la Contraloría General de Cuentas;

2. Intervención permanente de la Contraloría General de Cuentas, en el manejo de fondos públicos (hay que recordar que este tipo de instituciones aún no son autofinanciables);
3. Emisión y reforma de su Ley Orgánica, por el Congreso de la República tal y como lo establece el Artículo 134 de la Constitución Política, con el voto de las dos terceras partes de diputados;
4. Aprobación en el Ejecutivo o en el Legislativo de los pagos compensatorios y demás contribuciones y asignaciones;
5. Facultad del Ejecutivo de intervenir las entidades por mala administración y prestación del servicio;
6. En el orden judicial, estas entidades pueden ser objeto de control común (civil, penal), y privativo (contencioso administrativo, económico coactivo, cuentas, militar), político (Tribunal Supremo Electoral, Procuraduría de los Derechos Humanos, interpelación ante el Congreso de la República) y control constitucional especial (Amparo, Exhibición Personal, Inconstitucionalidades entre los tribunales extraordinarios de amparo y la Corte de Constitucionalidad).

2.6. Clases de descentralización

Para Dromi, “la descentralización ofrece dos modalidades; puede ser dentro de un determinado ámbito espacial, circunscripción (territorial) o comprender un núcleo concreto de funciones técnicas y de servicio (institucional)”.¹⁹

Manuel María Díez, “al igual que Dromi distingue dos clases de descentralización, que sería la descentralización territorial o por región y la descentralización institucional o por servicios”.²⁰

El Profesor Godínez Bolaños, “señala esencialmente tres formas de descentralización administrativa: la descentralización territorial, la descentralización por servicio o institucional y la descentralización por colaboración”.²¹

En este sentido hay que estudiar la clasificación más importante de este sistema, desde cuatro puntos de vista: la descentralización territorial o por región, la descentralización por servicio o institucional y la descentralización por colaboración.

¹⁹ Dromi, J. Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Pág. 443.

²⁰ Díez, Manuel María. **Derecho administrativo**. Pág. 88.

²¹ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 5.

2.6.1. Descentralización territorial o por región

Este tipo de descentralización supone un área geográfica en la cual el ente administrativo ejerce su competencia administrativa y es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que se ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, las atribuciones conferidas. En Guatemala se manifiesta en la división administrativa del territorio de la república, que regula la Constitución Política (departamentos, municipios y regiones).

Esta descentralización tiene, por su parte, un fundamento de conveniencia, en el sentido que considera, que es favorable para la comunidad tener capacidad para resolver sus propios asuntos y satisfacer sus propias necesidades y que ellos no lleguen directamente al poder central. También tiene un fundamento político, en el sentido que se puede presentar como una manifestación democrática en la medida que las comunidades permitan su autogobierno.

El territorio, además de ser una demarcación territorial, es un elemento constitutivo. Dentro del ámbito territorial las municipalidades desarrollan su actividad administrativa. La descentralización administrativa proporciona la oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus atribuciones. Permite también que se construyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas cuyos intereses van a verse comprometidos por la actuación de dichos entes. La descentralización administrativa territorial tiene un carácter político.

El profesor Godínez, expresa que: “La entidad descentralizada tiene la facultad legal de prestar la mayor cantidad de servicios públicos a una población. Para el efecto se le otorga el poder legal para decidir, manejar su propio patrimonio y presupuesto, emitir sus reglamentos, elegir sus autoridades y trazar sus políticas. En Guatemala, pertenecen a este sistema y por orden constitucional los consejos de desarrollo urbano y rural”.²²

Tiene elementos muy importantes que destacar:

- 1) Necesidades locales: que son distintas a las que se puede identificar en la organización centralizada, especialmente las regiones, los departamentos y municipales.
- 2) Personalidad jurídica: Para que una colectividad pueda manejarse, a través de entidades administrativas locales, es necesario tener la capacidad de ser sujetos de derechos y obligaciones y que sea reconocido por la Constitución y la ley. En este sentido la personalidad se encuentra enmarcada en el artículo 15 del Código Civil guatemalteco.
- 3) Autonomía presupuestal y financiera: Que la entidad local tenga su propio patrimonio y presupuesto, diferente al del órgano central y poder manejarlos según sus propios criterios y conveniencias, de acuerdo a sus necesidades.
- 4) Autonomía administrativa: Que se puedan organizar internamente de una manera autónoma y de acuerdo a las necesidades del servicio, por esa razón en los entes descentralizados no existe un criterio unificado de la organización interna, puesto

²² Godínez Bolaños **Op. Cit.** Pág. 5

que queda a criterio de sus autoridades, a la capacidad financiera y a las necesidades del servicio.

- 5) **Autoridades locales:** La plena garantía que sus autoridades son propias, elegidas por las mismas comunidades y a su vez estos funcionarios tienen la facultad de nombrar a sus propios funcionarios subordinados y los pueden destituir, de conformidad con sus propias normas.
- 6) **Libre disposición de sus bienes:** La libertad de disposición de sus bienes y la facultad para disponer libremente de su utilización por los particulares y la fijación de las rentas que pueda generar la utilización lucrativa de las mismas, por empresas privadas (postes de cables de energía eléctrica, de telefonía, canalización de cables, utilización del espacio aéreo, etc.)

2.6.2. Descentralización por servicio o institucional

Es el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada. Este tipo de descentralización encuentra su fundamento en la necesidad de especialización y tecnificación que se vive en el mundo moderno, dado a que el Estado es una entidad heterogénea, con funciones muy amplias, que le dificultan actuar de acuerdo a sus postulados (bienestar general o bien común). Para lograr su finalidad, se despoja entonces de algunas funciones y las entrega a entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera más técnica y especializada.

En este tipo de órgano descentralizado no importa la satisfacción de una necesidad pública local, sino una función específica eminentemente de carácter técnico, lógicamente con independencia del organismo central, la cual se encuentra dotada de competencias exclusivas, recursos propios y especiales, dotada de personalidad jurídica propia. En esta clase de órgano predomina el interés de la prestación del servicio público específico.

Para Diez, “la descentralización institucional o por servicios, también llamada técnica o especial, reposa sobre la base técnica. La doctrina francesa, entiende que esta descentralización consiste en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica. El procedimiento técnico para la realización de la descentralización por servicios es, para la doctrina francesa, el establecimiento público, vale decir un servicio público dotado de personalidad jurídica”.²³

La competencia otorgada a los órganos descentralizados institucionalmente tiene que ser confiados a personas que tengan un grado alto de preparación técnica y científica. En Guatemala se encuentran una serie de instituciones descentralizadas como: La Contraloría General de Cuentas, La Superintendencia de Administración Tributaria, etc.

Al igual que la anterior clasificación, requiere de ciertos elementos para hacerla funcional: La existencia de una actividad digna de otorgársele independencia técnica; que se les otorgue una personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado; autonomía de su

²³ Diez. **Op. Cit.** Pág. 93.

presupuesto y finanzas, autonomía administrativa; sus autoridades propias, elegidas por sus propios componentes; sigue el control por parte de poder central, puesto que no se trata de entidades privatizadas.

2.6.3. Descentralización por colaboración

Esta es una tercera forma de descentralización que se denomina por colaboración, funcional o corporativa y esta se refiere a algunas instituciones que no forman parte de la administración pública, no guardan ningún tipo de relación jerárquica, ni de dependencia con la administración, únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado.

Consiste en el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a particulares para que las ejerzan en nombre del Estado.

En Guatemala existe un ejemplo muy singular, como el ejercicio de la función notarial, delegada a los notarios, y una serie de instituciones que prestan algún tipo de servicio público, que se hacen a base de asociaciones, patronatos, fundaciones que son instituciones no lucrativas, que obtienen sus fondos, a través de donaciones o aportaciones de particulares, como por ejemplo: La Fundación Pediátrica Guatemalteca, ANINI, Liga Nacional Contra el Cáncer, Liga Nacional contra la Tuberculosis , Liga Nacional del Corazón, etc.

Esta clase de servicios, que puede ser prestado por personas individuales o jurídicas pero bajo ciertas condiciones, como las siguientes:

1. La regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función administrativa corresponde a la autoridad o entidad pública titular de la función la cual, debe impartir las instrucciones y directrices necesarias para su ejercicio.
2. Sin perjuicio de los controles, por la naturaleza de la actividad, la entidad pública debe ejercer un control directo sobre el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados para la prestación de los servicios.
3. La entidad administrativa puede, por motivos de interés público o social, dar por terminada la autorización en cualquier momento y realizar la intervención del servicio que presta la entidad particular.
4. El acto administrativo de autorización debería ser a través de acuerdo gubernativo por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, para darle una mayor fuerza legal a la institución.
5. La autorización debe precisar con mucho cuidado las condiciones en que se prestará el servicio, la calidad, la forma de remuneración de los empleados, duración del cargo de las personas que dirigen la institución, etc.
6. Por los actos unilaterales que expidan tienen que estar sujetas a los procedimientos como si se tratara de entidades de la administración pública y a las impugnaciones de los órganos administrativos.

7. Los representantes legales de las instituciones privadas a cargo, deben estar sometidas a las prohibiciones e incompatibilidades aplicables a los servidores públicos, en relación a la función conferida.

2.7. Implementación de la descentralización en Guatemala

Es importante conocer, la manera en que se ha ido gradualmente implementando la descentralización en nuestro país, ya encontramos referencias en la década de los setentas, tal y como lo puntualiza Nelson Amaro en su obra descentralización y participación popular en Guatemala, al indicar lo siguiente: “En 1970 un grupo de técnicos y profesionales, se planteó la necesidad de un diagnóstico multidisciplinario del país y opta por la participación popular. Se analiza entonces la intensidad de movimiento cooperativo y laboral en el país con vista a un modelo que construyera grupos intermedios capaces de asumir la tarea del desarrollo por sí mismos”.²⁴

El indicado autor Nelson Amaro, al hacer una referencia sobre algunas acciones en relación a la descentralización escribe: “La constitución de 1985 establece en el artículo 224 que la administración será descentralizada, especifica también que el país debe regionalizarse. Aprueba el decreto 70-86 Ley preliminar de regionalización. La constitución también establece el Consejo Nacional, regional y departamental de consejos de desarrollo Urbano y Rural aunque no especifica que estas instancias constituyen un sistema. El acuerdo gubernativo 151-86 de 14-03-1986 designa al

²⁴ Amaro. **Op. Cit.** Pág. 71.

vicepresidente para formular, dirigir y ejecutar las acciones necesarias para ejecutar la meta prioritaria de reorganización y reformas administrativas del gobierno de la república. Para cumplir este mandato la vicepresidencia pone en práctica el proyecto de desconcentración y descentralización de la administración pública”.²⁵(sic.).

Aportando una sucesión de hechos en la etapa primaria de la instauración de la descentralización en Guatemala, el indicado autor Nelson Amaro escribe: “Por otra parte el decreto ley 25-86 crea el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, MINDES, y lo constituye por Acuerdo Gubernativo 105-86 de 17-02-1986, sobre la base principalmente de la antigua Dirección de Desarrollo de la comunidad. Posteriormente el decreto 52-87 crea el sistema de Desarrollo Urbano y Rural en su totalidad, con la añadidura respecto a los organismos definidos en la constitución, del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural y los Consejos Locales que vienen a constituir las organizaciones de vecinos de los municipios y sus aldeas. El director de este sistema es el ministro de desarrollo urbano y rural y el coordinador el Presidente de la República”.²⁶(sic.).

Concluyendo en relación a la referencia primaria sobre las primeras etapas de la instauración de la descentralización, refiriendo incluso al momento de la instauración del Código Municipal anterior al vigente, encontramos lo siguiente: “El nuevo Código Municipal aprobado el 12-10-1988 y desplazó al viejo código de 1957. La Autonomía del municipio no constituye un estado dentro de otro Estado. De aquí que por mandato constitucional debe coordinar su política con el Estado, mantener estrecha coordinación

²⁵ **Ibid.** Pág. 71.

²⁶ Amaro. **Op. Cit.** Pág. 72.

con el órgano de planificación de carácter internacional que trae el estado. Otras formas de descentralización propiamente municipal son el situado del ocho por ciento constitucional (artículo 257); la facultad de cobrar tasas y arbitrios ajustados al principio de legalidad (artículo 255); en el aspecto político el ejercicio del poder local mediante la elección popular de sus autoridades (artículo 253 inciso a); y el hacer cumplir sus ordenanzas y disposiciones por medio del Juzgado de asuntos municipales (artículo 259)".²⁷

Lo anteriormente citado orienta sobre las primeras ideas legisladas para generar el proceso descentralizador de la administración pública, citándose hechos y situaciones, acontecidas desde la década de los setentas, en las cuales ya existen rasgos de acciones dirigidas a la descentralización, lo interesante hoy día, es conocer hechos recientes que coincidan con lo que en una época, constituyó una simple propuesta, para lo cual se citan hechos actuales.

El ex secretario de coordinación ejecutiva de la presidencia de la república Eduardo González Castillo escribió: "en busca de la descentralización del país, se organizan los denominados gabinetes móviles, y los define como el encuentro entre funcionarios del gobierno central con diputados, gobernadores, alcaldes, consejos de desarrollo, líderes comunitarios y la población en general. Los gabinetes móviles buscan fortalecer la figura de los consejos de desarrollo, de quienes recibe directamente la visión de su departamento, sus problemas y posibles mecanismos conjuntos de solución en el corto,

²⁷ Amaro. **Op. Cit.** Pág. 73.

mediano y largo plazos. En el seno de estos se priorizan los proyectos que más demandan los guatemaltecos, con lo que se está trazando la visión de desarrollo a largo plazo. Los gabinetes móviles representan espacios de diálogo democrático, que se enmarcan en la política nacional de descentralización, al buscar que sean las comunidades las que se involucren en su propio desarrollo y evitar la figura paternalista del gobierno”.²⁸

2.8. Análisis jurídico de la descentralización en Guatemala

El sistema de administración pública descentralizada en Guatemala, se fundamenta en el Artículo 224 de la Constitución Política de la República, que establece como división administrativa para el territorio, los departamentos y éstos en municipios. Contempla la existencia de regiones de desarrollo, creadas con criterios económicos, sociales y culturales, que se integran por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Los Artículos 225, 226 y 228 del citado cuerpo legal establecen la existencia de los consejos de nivel nacional, regional y departamental de desarrollo urbano y rural, con la atribución de organizar y coordinar la administración pública, mediante la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial. El apoyo financiero necesario para el funcionamiento de los niveles nacional, regional y

²⁸ González Castillo, Eduardo. **Puerta al desarrollo**. Pág. 28.

departamental proviene del gobierno central, de acuerdo a los Artículos 229 constitucional y 21 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El Artículo 253 constitucional, reconoce los municipios como instituciones autónomas, con facultad para elegir sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

El municipio, de acuerdo al Artículo 2 del Código Municipal, “es la unidad básica territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. En relación a la autonomía, el Artículo 3 garantiza la elección de autoridades y el ejercicio de gobierno y administración de intereses, a través de ellas, la obtención de recursos patrimoniales, atención a servicios públicos locales, ordenamiento territorial, fortalecimiento económico y emisión de ordenanzas y reglamentos, coordinando las políticas locales, con las generales del Estado”.

La Ley General de Descentralización en el Artículo 1 reconoce el deber estatal de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para el desarrollo adecuado del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado.

El Artículo 2 del mismo cuerpo legal determina que descentralización: “es el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a municipalidades y demás

instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, funciones, recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadana en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos y control social sobre la gestión gubernamental y uso de los recursos del Estado”.

En el Artículo 6 de la citada Ley establece que: “previo acuerdo del Organismo Ejecutivo con las municipalidades y demás instituciones del Estado y comunidades organizadas legalmente, con la participación municipal, trasladará gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales reguladas en otras leyes. Con respeto a la autonomía municipal.

El Artículo 7 de la referida Ley establece las prioridades del proceso descentralizador, en las áreas educación, salud y asistencia social, seguridad ciudadana, ambiente y recursos naturales, agricultura, comunicaciones, infraestructura y vivienda, economía, cultura, recreación y deporte. Complementado con lo establecido en el Artículo 8 en lo que se refiere a comunidades organizadas, establece que antes de la ejecución de programas y proyectos, las municipalidades o demás instituciones, celebrarán convenios y contratos con las dependencias correspondientes del Organismo Ejecutivo, en los cuales se establecen condiciones de ejecución, supervisión y fiscalización de conformidad con las leyes aplicables.

Los Artículos del 17 al 19 de la Ley General de Descentralización, establecen que la participación de la población es el medio por el cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización. Determina que las organizaciones comunitarias reconocidas conforme a la ley, pueden participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales. Las comunidades organizadas tienen facultad para realizar auditoria social de programas de descentralización en sus localidades y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional. Pudiendo solicitar a la Contraloría General de Cuentas la práctica de la correspondiente auditoria, de cuyos resultados deben ser informados en 30 días a partir de que se concluya.

El Artículo 6 inciso d), del Reglamento de la Ley General de Descentralización, reconoce como destinatario de competencia por descentralización, a comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades, determinando como requisito, acreditar que su estructura funcional y territorial se adecua al desempeño de la competencia que se les transfiere y en la posibilidad y capacidad de asumirla.

El capítulo III Artículos 8 al 13 del indicado Reglamento determina que el procedimiento para la descentralización de competencias, se inicia por decisión del Organismo Ejecutivo o por la solicitud de municipios o mancomunidades de municipios, según la política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo y las estrategias y programas de dicha política general. La solicitud se dirige al Presidente de la República, identificando

con precisión la competencia a descentralizar, indicando el destinatario con voluntad política de asumirla y disposición de adquirir capacidad institucional para su ejercicio, acompañada del estudio técnico financiero, estrategia coherente con el plan de políticas de desarrollo integral del municipio, en su caso, que justifique la descentralización de competencias.

La transferencia de competencias a las entidades destinatarias, es gradual y se formaliza mediante Acuerdo Gubernativo de aprobación de los convenios celebrados entre órganos titulares de competencias originarias y el ente destinatario de la competencia delegada, que a su vez emitirá instrumento legal en que acepta expresamente la atribución conferida. De ser necesaria la transferencia de bienes muebles e inmuebles, se debe respetar la Ley de Contrataciones del Estado.

Los recursos financieros, para viabilizar la descentralización, se han establecido en los Artículos 15 y 16 de la Ley General de Descentralización, 14 al 18 del Reglamento, determinando inicialmente articularse los recursos disponibles del ente destinatario, con los que el Estado debe transferir al descentralizar competencias. Mediante Acuerdo Ministerial se indica la fecha a partir de la cual el Ministerio de Finanzas Públicas trasladará los recursos financieros convenidos, que por lo menos deben incluir, gastos de funcionamiento e inversión, lo cual se formaliza en Acta.

Según los Artículos 19 al 21 del indicado Reglamento, la participación ciudadana, a través de las organizaciones ciudadanas se orienta a la provisión de bienes y servicios públicos, ejercicio de auditoría social, solicitud de rendimiento de cuentas.

Analizando la pirámide estatal, la organización comunitaria, se funda bajo la articulación de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento, ensamblándose con el gobierno del municipio al que pertenezca, bajo el régimen jurídico del Código Municipal. La Ley General de Descentralización, es el ordenamiento que permite la descarga de atribuciones del Organismo Ejecutivo, en los gobiernos municipales e incluso hacia las organizaciones comunitarias, si estas últimas tienen infraestructura de funcionamiento propio, siempre bajo el amparo de su respectivo gobierno municipal.

CAPÍTULO III

3. Sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural

Es un sistema diseñado que potencializa y fomenta la participación ciudadana en la planificación para el desarrollo a través de la elaboración de planes, programas y proyectos. “Teniendo en cuenta el papel de las instituciones estatales, las cuales trabajan de manera coordinada, formulando en conjunto las políticas públicas municipales y nacionales”.²⁹

Preceptúa el Artículo 1 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural “El Sistema de consejos de desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”.

3.1. Antecedentes

El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo fue creado en la Constitución Política de la República de Guatemala en el año de 1985. La idea se originó en la Subcomisión de Organización del Estado, nutrida en la denominada comisión de los treinta de la Asamblea Nacional Constituyente, con el nombre de Consejo de Planificación y

²⁹ Gálvez, Linares y Velásquez. **Participación social y poder local en Guatemala**. Pág. 45.

Desarrollo, cuyo propósito era buscar un desarrollo total e integral para todos los guatemaltecos, basado primordialmente en la descentralización de la función administrativa del Estado. Al pasar la ponencia de la Comisión de los treinta al pleno de la Asamblea, los argumentos esgrimidos giraban en torno a orientar una nueva forma de organizar las estructuras administrativas del Estado.

El Sistema de Consejos de Desarrollo fue establecido legalmente en abril del 2002 a través de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002. Es fruto de los Acuerdos de Paz y cumple con uno de los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el cual establece la participación a nivel local, siendo los habitantes de un departamento o municipio, empresarios, trabajadores, cooperativistas o autoridades representativas de las comunidades, quienes pueden definir de mejor manera las medidas más beneficiosas, establece además, la adopción un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de recursos, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales. De esta forma, los órganos gubernamentales podrán basar sus acciones en las propuestas emanadas de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad.

En la formulación de esta ley participaron muchas organizaciones sociales y populares, así como, instituciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales, con experiencia de trabajo en el desarrollo de las comunidades. Esta ley nos abre a las y los

guatemaltecos un espacio muy importante para la participación directa en la gestión pública y para la descentralización del Estado.

Por otra parte, el Sistema de Consejos de Desarrollo busca contribuir a la descentralización del Estado tanto administrativa como financiera. Lo anterior se refiere a buscar una toma de decisiones cada vez más a nivel local y municipal, pues es en el municipio donde se conocen mejor los problemas y las necesidades de las comunidades, los municipios y los departamentos. Pero, además, se busca hacer llegar los recursos hasta esos niveles y no se queden concentrados en la capital o en las cabeceras departamentales o municipales.

“El sistema de Consejos, es concebido como instrumento de concentración social y como mecanismo fundamental de participación ciudadana, que posibilita al conjunto de la sociedad intervenir en todas las funciones de la gestión pública, consultiva, resolutive, ejecutiva y contralora”.³⁰

La institucionalidad del sistema está construida sobre la base de una estructura semiformal que integra actores del ámbito público y del privado. La participación de la representación institucional y de los diversos sectores de la sociedad civil está definida en la Ley de Consejos de Desarrollo, donde se establece el número de representantes por sector, así como la forma de selección de estos representantes, según el nivel del Consejo.

³⁰ Foro Nacional de la Mujer. **La participación de las mujeres en el sistema de consejos de desarrollo de Guatemala**. Pág.43.

En marzo de 2002 el Congreso de la República emitió la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural fue establecido legalmente al entrar en vigor la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002, en abril de 2002. Es fruto de los Acuerdos de Paz y cumple con uno de los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

Los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, establecieron la creación de comisiones de trabajo para garantizar su cumplimiento efectivo. Entre ellas se distinguen las comisiones paritarias creadas para discutir, acordar e implementar acciones sobre los temas propios de la consolidación del proceso de Paz. La comisión inició formalmente sus labores a partir de su instalación el ocho de septiembre de 1997.

El Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad democrática; suscrito en México D.F. el 19 de septiembre de 1996, expresa en su capítulo V, sobre la participación social, el fortalecimiento del poder civil pasa por el fortalecimiento de la participación social aumentando las oportunidades y la capacidad de participación de la ciudadanía.

En particular, participación social a nivel de las comunidades contribuye al respeto del pluralismo ideológico y la no discriminación social, facilita una participación amplia, organizada y concertada de los ciudadanos en la toma de decisiones y que ellos asuman sus responsabilidades y compromisos en la búsqueda de la justicia social y de la

democracia. Para fortalecer esta participación comunitaria, y en congruencia con los Acuerdos de Paz, el gobierno inicia con la descentralización de la administración pública, cuyo objetivo es movilizar toda la capacidad del Estado en beneficio de la población y con el objetivo de establecer con ésta una mejor relación. Con lo cual implementa entre otras medidas, la de establecer los Consejos Locales de Desarrollo, creados con el objetivo de mejorar las poblaciones, tales como instituciones propias de las comunidades no excluyentes, con el objetivo de canalizar la participación de los vecinos en el proceso de desarrollo de sus comunidades y de los municipios a que pertenecen, y puedan ser reconocidos y registrados por sus respectivas autoridades municipales.

3.2. Niveles y estructura organizacional del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural

El Sistema de Consejos de Desarrollo, tal como lo establece la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, está formado por cinco niveles, con excepción del nivel comunitario, los niveles se corresponden con la división administrativa en la Reforma Constitucional del 13 de noviembre de 1993 en el Acuerdo Legislativo número 18-93.³¹

La estructuración de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural ha quedado normada en el Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Acuerdo Gubernativo 461-2002 del tres de diciembre de 2002, en su Artículo siete, establece que el Sistema de Consejos de Desarrollo es integrado por cinco niveles:

³¹ Foro Nacional de la Mujer. **Op. Cit.** Pág. 25.

- a. El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural CONADUR
- b. El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural COREDUR
- c. El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo CODEDE
- d. El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo COMUDE
- e. El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODES

La estructura del sistema incluye comisiones de trabajo, unidades técnicas y oficinas municipales de planificación, esto último dentro del ámbito municipal. Así también, cada nivel tiene funciones específicas y procedimientos propios, aunque hay procedimientos que son comunes a todos los niveles del Sistema. En correspondencia con la actual división administrativa, el Sistema de Consejos de Desarrollo se conforma por un total de ocho Consejos Regionales de Desarrollo, 22 Consejos Departamentales de Desarrollo y 338 Consejos Municipales de Desarrollo. La cantidad de Consejos Comunitarios depende del universo de comunidades que sean reconocidas como tales en cada municipio. “El reto de la democratización y la descentralización descansa así, aunque no exclusivamente, en los Consejos Municipales de Desarrollo, porque actúan como bisagra del Sistema de Consejos de Desarrollo, entre lo comunitario y los niveles departamentales, regionales y el nivel central”.

3.2.1 . A nivel nacional

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, establecido en el Artículo 225 de la Constitución Política de la República, desarrollado en los Artículos 5 y 6 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y del 19 al 28 del Reglamento de la indicada ley,

concebido para organizar y coordinar la administración pública, en la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial, coordinado por el Presidente de la República.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se integra así:

- a) El Presidente de la República, quien lo coordina;
- b) Un alcalde en representación de las Corporaciones Municipales de cada una de las regiones;
- c) El Ministro de Finanzas Públicas y los ministros de Estado que el Presidente de la República designe;
- d) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- e) El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- f) Los Coordinadores de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural;
- g) Cuatro representantes de los pueblos mayas, uno xinca y uno del garífuna;
- h) Un representante de las organizaciones cooperativas;
- i) Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios;
- j) Dos representantes de las organizaciones campesinas;
- k) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales;
- l) Un representante de las organizaciones de trabajadores;

- m) Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo;
- n) Dos representantes de las organizaciones de mujeres;
- o) Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer;
- p) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y
- q) Un representante de las universidades privadas del país.

Regula el Artículo 5 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: “El Vicepresidente de la República sustituirá, en caso de ausencia, al Presidente de la República. Los Ministros y Secretarios de Estado, en caso de ausencia, sólo podrán ser sustituidos por los Viceministros y Subsecretarios correspondientes. Los representantes a que se refieren b) y de la g a la o) contarán con un suplente y ambos serán electos de entre los representantes de esos sectores ante los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y rural; y los otros lo serán de acuerdo a los usos y costumbres o normas estatutarias propias”.

Las funciones, para las cuales ha sido creado son diversas, pero entre las principales están la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial, promoviendo sistemáticamente la descentralización de la administración pública y coordinación interinstitucional, promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del sistema en el cumplimiento de sus cometidos, la organización y participación de la población en la priorización de necesidades, problemas y soluciones, para el desarrollo integral de la nación, considerando los planes de desarrollo regionales y departamentales,

encargándose de enviarlos al ejecutivo para su incorporación a la política nacional de desarrollo; verificando y evaluando su cumplimiento y proponiendo medidas correctivas a la presidencia o entidades responsables.

3.2.2. A nivel regional

Consejo regional de desarrollo urbano y rural

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 224, señala que se establecerán regiones de desarrollo, con criterios económicos, sociales y culturales, las cuales están constituidas por uno o más departamentos, para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. En el Artículo 231 crea la Región Metropolitana, constituida por la ciudad de Guatemala y su área de influencia urbana.

En el Decreto 70-86 Ley Preliminar de Regionalización, se contemplan ocho regiones, que son las siguientes:

- Región I Metropolitana: integrada por el departamento de Guatemala;
- Región II Norte: integrada por Alta y Baja Verapaz;
- Región III Nororiente: integrada por Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso;
- Región IV Suroriente: integrada por Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa;
- Región V Central: integrada por Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla;

- Región VI Suroccidente: integrada por San Marcos, Quetzaltenango; Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez;
- Región VII Noroccidente: integrada por Huehuetenango y Quiché;
- Región VIII Petén: integrada por el departamento de Petén.

Las regiones que se establezcan conforme a la ley cuentan con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y los representantes de las entidades públicas y privadas.

Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural se integran así:

- a) El Coordinador de la Región, quien lo preside y coordina, nombrado por el Presidente de la República;
- b) Un alcalde en representación de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos que conforman la región;
- c) El Gobernador de cada uno de los departamentos que conforman la región;
- d) El Jefe de la oficina regional de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- e) Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo
- f) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región;
- g) Un representante de las organizaciones cooperativas que operen en la región;

- h) Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en la región, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- i) Un representante de las organizaciones campesinas que operen en la región;
- j) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en la región;
- k) Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en la región;
- l) Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en la región;
- m) Dos representantes de las organizaciones de mujeres que operen en la región
- n) Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer;
- o) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- p) Un representante de las universidades privadas que operen en la región.

Preceptúa el Artículo 7 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: “Los representantes a que se refieren los literales b) y de la f) a la n) contarán con un suplente y ambos serán electos de entre los representantes de esos sectores ante los Consejos Departamentales de Desarrollo; y los otros lo serán de acuerdo a sus usos y costumbres o normas estatutarias”.

Entre las funciones que tiene asignadas están: la promoción, facilitación y apoyo al funcionamiento, organización y participación efectiva de la población en la priorización de necesidades, problemas y soluciones, para el desarrollo integral de la región; promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública, como la

coordinación interinstitucional de la región; formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región.

En un concepto general se puede decir que a nivel regional, se encarga de promover, dar seguimiento, verificar, evaluar y en su caso proponer medidas correctivas a las entidades responsables de la ejecución de políticas de desarrollo urbano y rural en su jurisdicción. Constituyendo el cuarto nivel del sistema de consejos de desarrollo.

3.2.3. A nivel departamental

Consejo departamental de desarrollo

Su origen es el Artículo 228 de la Constitución Política de la República, desarrollado en los Artículos 9 y 10 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y del 35 al 41 del Reglamento de la indicada ley, con apoyo financiero, para promover el desarrollo del departamento, presidido por el gobernador departamental e integrado por los alcaldes de los municipios de la jurisdicción y representantes del sector público y privado. “Los Consejos Departamentales de Desarrollo se integran así:

- a) El Gobernador del departamento, quien lo preside y coordina;
- b) Los alcaldes municipales del departamento;
- c) El jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;

- d) Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;
- e) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;
- f) Un representante de las cooperativas que operen en el departamento;
- g) Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- h) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;
- i) Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento,
- j) Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;
- k) Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas No Gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento;
- l) Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento,
- m) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- n) Un representante de las universidades privadas que operen en el departamento;
- o) Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz”.

Regula el Artículo 9 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: “Los representantes a que se refieren las literales de la e) a la i) contarán con un suplente y ambos serán electos por los respectivos pueblos y sectores representados, de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, o sus estatutos. El reglamento de la ley creará procedimientos de elección, que se aplicarán en forma supletoria”.

Las funciones que desempeña, de acuerdo a lo determinado en la ley, aparece el apoyo a las municipalidades, la promoción y facilitación de la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y soluciones para el desarrollo integral del departamento.

Promover sistemáticamente la descentralización y desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento. La formulación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, considerando los planes de desarrollo de los municipios y remitiéndolos al nivel superior del sistema.

3.2.4. A nivel municipal

Consejo municipal de desarrollo

A cargo del Consejo Municipal de Desarrollo, Regulado en los Artículos 11 y 12 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, 42 al 51 de su Reglamento, es el escenario

dentro del cual se ensamblan los tres niveles constitucionales y el municipio, que a su vez es el llamado a organizar comunitariamente su población.

La instauración de este nivel del sistema, según lo establecido en los Artículos 11 de la ley, 42 y 43 del Reglamento citados, es atribución del gobierno del municipio, que de acuerdo al Artículo 8, inciso d) del Código Municipal, debe tener en cuenta como elemento del municipio a la comunidad organizada.

Los síndicos y concejales que participarán, deben ser designados por la Corporación Municipal, a quienes se deben unir los representantes de las entidades públicas y civiles con presencia en el municipio y representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo de la jurisdicción. El Artículo 45 del referido reglamento establece el apoyo de la Corporación Municipal a los consejos de desarrollo de su municipio tanto en el nivel municipal como en el comunitario, estableciendo el mecanismo.

En el Código Municipal por su parte establece, en el capítulo IV, Artículos 132 y 135: “El Alcalde en la formulación del presupuesto podrá integrar los compromisos acordados en el seno de su respectivo Concejo Municipal de desarrollo...” “Para hacer posible la auditoria social, el Consejo Municipal compartirá cada tres meses con el consejo municipal de desarrollo, la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal”.

Preceptúa el Artículo 11 de la Ley de Los Consejos Comunitarios de Desarrollo: “Los consejos municipales de desarrollo se integran así:

- El alcalde municipal, quien lo coordina;
- Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal;
- Los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo;
- Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad; y,
- Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados
- Las funciones que desarrolla, aparecen establecidas en el Artículo 12 de la ley de Consejos de Desarrollo y desarrolladas en el 44 del Reglamento, pudiéndose destacar la promoción, facilitación y apoyo al funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio; la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y soluciones, para el desarrollo integral del municipio.
- Asimismo, debe cumplir con otras funciones como: la coordinación interinstitucional en el municipio, el fortalecimiento de la autonomía municipal, siendo el canal de información hacia los Consejos Comunitarios de Desarrollo, sobre la ejecución presupuestaria de pre-inversión e inversión pública local, con fondos provenientes del presupuesto general del Estado”.

3.2.5. A nivel comunitario

- **Consejos comunitarios de desarrollo**

En la obra los Consejos Comunitarios de Desarrollo, del Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica se les define como: “la organización de cada comunidad para participar en su desarrollo”.³² Y al referirse al objeto de su existencia indica: “que los miembros de la comunidad interesados en promover y realizar políticas participativas, se reúnan para identificar y priorizar los proyectos y programas que beneficien a su comunidad”.³³(sic.).

En el ejercicio de su función, son los órganos administrativos encargados, de proveer al gobierno del municipio, la información necesaria, acerca de los proyectos, planes y programas que prioritariamente deben atenderse en el área rural a través del Consejo Municipal de Desarrollo o en su defecto a través de los diversos alcaldes comunitarios o auxiliares que presiden estos entes.

De la misma manera, al lograr una exitosa gestión de proyectos, planes y programas, que concluya en la materialización de obra o servicio público, la misma se canaliza a través de éstas personas jurídicas de derecho público hacia la población, permitiendo con ello un orden administrativo en línea ascendente y descendente eficiente y eficaz.

³² Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica. **Los consejos comunitarios de desarrollo**. Pág. 9.

³³ **Ibid.** Pág. 9.

- **Antecedentes de los consejos comunitarios de desarrollo**

Históricamente las comunidades del país, han tenido formas de organización local, que deben considerarse como precedentes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, analizándose a continuación brevemente por períodos históricos.

- **Período del siglo XVI al siglo XIX**

La autora Lina Barrios, en su obra tras las huellas del poder local dice: “La forma de gobierno de los indígenas antes de la invasión española era la combinación de dos sistemas: el primero, la organización de familias con base en patrilinajes segmentarios y el segundo, la división de la sociedad en castas: nobles, plebeyos y esclavos. Esto produjo un Estado altamente jerarquizado”.³⁴

Bajo la referencia de la autora Lina Barrios dice: “Las crónicas k’iche describen detalladamente su forma de gobierno: había cuatro niveles, en los que participaban los tres supralinajes existentes, el primer nivel de la pirámide de gobernantes lo encabezaban cuatro jefes máximos, pertenecientes al linaje más importante de los tres supralinajes, el segundo tenía más de 20 jefes pertenecientes a los tres supralinajes y recibían órdenes del primer nivel. El tercero correspondía a jefes de provincia y el cuarto, a jefes de linajes rurales”.³⁵

³⁴ Barrios, Lina, Tras las Huellas del poder Local. **La alcaldía indígena en Guatemala, del siglo XVI al siglo XX**. Pág. 33.

³⁵ Barrios. **Op. Cit.** Pág. 33.

- **Período de 1871 a 1943**

En base a lo investigado en la colección participando construimos la paz: “Antes de la Revolución Liberal de 1871, encabezada por Justo Rufino Barrios, hubo un tiempo de fuerte organización de toda la gente, además había bastante descentralización.”³⁶

Siempre de acuerdo a la colección participando construimos la paz: “La participación de las comunidades era a través de las cofradías y las cajas de comunidad. Las cofradías velaban por la seguridad de toda la gente, por las viudas, los huérfanos, los enfermos, y hasta pagaban los gastos para velorios y entierros de los muertos, buscaban también la solución a otros problemas y necesidades de la comunidad.

El autor Nelson Amaro, con su obra descentralización y participación popular en Guatemala, contribuye con lo siguiente: “Mediante el Decreto Legislativo 1987 Ley de gobierno y administración de la república emitido en 1934, Ubico directamente nombraba intendentes a nivel municipal y gobernadores en una estructura piramidal que dependía en último término de su autoridad. El jefe político tenía la facultad de aumentar o disminuir el número de concejales. En 1935 se emitió el decreto 1702, “Nueva ley Municipal de la República”, en esencia esta nueva ley suprimía el derecho popular de elegir a sus gobernantes y convertía a la Junta Municipal en un órgano de gobierno y administración de sus intereses, subordinado totalmente de la entidad gubernamental”.³⁷

³⁶ Consejos de desarrollo urbano y rural. **Colección participando construimos la paz No.2**. Pág. 8.

³⁷ Amaro. **Op. Cit.** Pág. 20.

- **Período de 1944 a 1982**

Con el objeto de dividir en épocas el análisis de la organización comunitaria, es puntual lo que nos aporta la colección participando construimos la paz, al citar: “A partir de la revolución de 1944 empieza a tener importancia la organización social, sin embargo de 1944 a 1982 la organización social y comunitaria, a pesar de existir, fue muy débil y poca, teniendo mucho que ver la guerra, que durante casi treinta años destruyó la organización comunitaria o por lo menos ya no fue igual, la organización se dio más en función de lo que estaba pasando y no tanto para buscar el desarrollo y para tomar sus propias decisiones”.³⁸

De acuerdo al autor Nelson Amaro, en su obra descentralización y participación popular en Guatemala: “El municipio cobra de nuevo vigencia a partir de octubre de 1944. El Decreto Ley 226 de fecha 24 de abril de 1946 reconoce autonomía y de nuevo pone a elección popular el cargo de alcalde. Desde 1954 los gobiernos respetan esta legislación, sin necesariamente brindarle su apoyo al fortalecimiento municipal”.³⁹

- **Período de 1983 a nuestros días**

Cita un texto del libro descentralización y participación popular de Nelson Amaro: “La incorporación masiva de patrullas de autodefensa es testigo de la preocupación por la

³⁸ Consejos de desarrollo urbano y rural. **Op Cit.** Pág.10.

³⁹ Amaro. **Op. Cit.** Pág. 21.

seguridad nacional y la manera de hacer participar la población en ella. Si se quiere irá a un proceso de democratización hay que volcar las energías de estas patrullas hacia el desarrollo y desmilitarizar gradualmente estas unidades. No es compatible un objetivo de paz social con una movilización militar permanente”.⁴⁰

Continuando con el estudio de las diversas formas de organización local que han existido en Guatemala, a considerar como precedente de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, se hace prudente citar lo que la autora Morna Macleod cita en su obra poder local al citar: “nos encontramos con los poderes autoridades tradicionales mayas, organizaciones comunales: comités pro mejoramiento, proescuela, de padres de familia, de desarrollo, etcétera”.⁴¹

Finalmente y como precedente inmediato de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, encontramos a partir de 1987 los consejos locales de desarrollo, definidos en su época como el organismo representativo y colegiado base del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, encargado de promover, dirigir y coordinar la participación organizada, activa y permanente de la población en el proceso de desarrollo local.

- **Consejos comunitarios de desarrollo**

A cargo del Consejo Comunitario de Desarrollo, establecido en los Artículos del 13 al 17 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002 del Congreso

⁴⁰ *Ibid.* Pág. 21.

⁴¹ Macleod, Morna, **Poder local, reflexiones sobre Guatemala.** Pág., 29.

de la República y del 52 al 55 del Reglamento. Son instituciones creadas para organizar las comunidades (aldeas), para participar en su desarrollo. Ocupan el quinto nivel del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural de la administración pública guatemalteca y se constituyen como la organización base del mismo.

Son los encargados, de proveer al gobierno del municipio, la información necesaria para atender las necesidades básicas de la población rural de su jurisdicción, a través del Consejo Municipal de Desarrollo o en su defecto del alcalde comunitario o auxiliar que lo preside.

Recogen de la población rural los proyectos, planes y programas prioritarios en su jurisdicción, le dan seguimiento desde la gestión hasta la ejecución y ejercen auditoría social.

Si en un municipio existen más de 20 Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo, puede establecer los de segundo nivel, integrándolo.

Los consejos comunitarios de desarrollo se integran así:

- a) La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad;
- y,
- b) El Órgano de Coordinación integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

Las funciones de un Consejo Comunitario de Desarrollo, aparecen establecidas en el Artículo 14 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural las determina y destacan las de elegir a los integrantes del órgano de coordinación, fijar el período de duración de sus cargos; promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de sus necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.

Promover y velar por la coordinación tanto entre autoridades comunitarias, organizaciones y miembros de la comunidad, como entre instituciones públicas y privadas; dar seguimiento a ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y al ser oportuno, proponer medidas correctivas al consejo municipal de desarrollo o entidades correspondientes y exigir su cumplimiento.

CAPÍTULO IV

4. Cumplimiento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el Municipio de Antigua Guatemala

Para que sea más efectiva la ejecución de obras, proyectos y programas es necesario que los COCODES puedan suscribir convenios o contratos como unidades ejecutoras para propiciar el desarrollo de las comunidades; para ello, se hace necesaria la capacitación de los mismos en los procesos de contratación por lo que fue necesario presentar al pleno la propuesta de Acuerdo: Acuerdo Número CONADUR 001-2013.

4.1. Atribuciones específicas de los Consejos de Desarrollo

4.1.1. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Fue creado para la organización y coordinación de la administración pública, de conformidad con lo que establece el Artículo 225 de la Constitución Política de la República, así mismo el Artículo 26 inciso a), del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo, Acuerdo Gubernativo 461-2012, estipula que también compete al referido Consejo aprobar las normas complementarias para el buen funcionamiento de los Consejos de Desarrollo en los ámbitos Nacional, Regional y Departamental.

4.1.2. El consejo departamental de desarrollo

Únicamente han suscrito convenios de cofinanciamiento para la ejecución de obras, proyectos y programas con las Municipalidades, como Unidades Ejecutoras; sin embargo, al tenor del Artículo 16 último párrafo de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República y 65 del Reglamento contenido en el Acuerdo Gubernativo 461-2002, los Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODES también están facultados para constituirse en Unidades Ejecutoras de las referidas obras, proyectos y programas en beneficio de sus propias comunidades.

Que el Artículo 53 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Decreto número 30-1012 del Congreso de la República, establece que los recursos asignados en calidad de aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo CODEDES deben destinarse a la ejecución de obras para lo cual, en su calidad de administradores de los recursos, deben firmar contratos de ejecución de obras con los Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODES y las municipalidades del país.

4.1.3. El consejo municipal de desarrollo

COMUDE que es la representación de todos los COCODES con la coordinación del alcalde municipal de La Antigua Guatemala, en la actualidad el Consejo Municipal de Desarrollo, está integrado por 26 COCODES debidamente inscritos, Asociaciones Civiles y las Entidades Gubernamentales que existen en la ciudad.

4.1.4. Los consejos comunitarios de desarrollo

Con lo anterior se corrobora la facultad que tienen los Consejos Comunitarios de constituirse en forma directa como unidades ejecutoras de sus propios proyectos. En uso de las facultades que le confiere los Artículos 3, 4 inciso a) , 5 y 6 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República y 26 inciso a de su Reglamento. Por lo que se hace necesario solicitar a los Consejos Departamentales de Desarrollo, a efecto de que suscriban convenios o contratos de cofinanciamiento con los Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODES para la ejecución de obras, proyectos o programas, siempre y cuando dichos Consejos estén capacitados para la implementación de todos los procesos que establece la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, así como cumplir con las disposiciones presupuestarias que establecen las leyes de la materia. Además es necesario requerir a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, así como a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia para que en forma coordinada, a la brevedad deberán impulsar programas de capacitación relacionados con las leyes y procedimientos aplicables a la ejecución de obras, proyectos y programas, a todos los miembros de los Órganos de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo a efecto de que se logren los objetivos de la inversión pública, como lo son llevar el desarrollo más inmediato y directamente a las comunidades.

4.2. Consejos Comunitarios de Desarrollo, Inscritos del 2014 a la fecha, actualmente vigentes en el municipio de Antigua Guatemala

No.	Nombre Consejo Comunitario
1	COCODE El Astillero, Aldea el Hato
2	COCODE Colonia el Manchén
3	COCODE Primer Cantón San Pedro las Huertas
4	COCODE Aldea San Cristóbal el Alto
5	COCODE Aldea San Juan del Obispo
6	COCODE Aldea el Hato
7	COCODE Aldea San Mateo Milpas Altas
8	COCODE Aldea San Pedro las Huertas
9	COCODE CEMINCIF, San Pedro las Huertas
10	COCODE Aldea San Lázaro
11	COCODE Barrio Santa Lucia del Espiritu Santo
12	COCODE Aldea San Felipe de Jesús
13	COCODE Barrio de la Escuela de Cristo
14	COCODE Aldea Santa Ana
15	COCODE Aldea Hermano Pedro

16	COCODE Aldea San Bartolomé Becerra
17	COCODE Calle Ancha de los Herreros
18	COCODE Colonia Candelaria
19	COCODE Vuelta Grande y la Colorada
20	COCODE Santiago
21	COCODE Santa Catarina Bobadilla
22	COCODE Barrio Altos de la Cruz
23	COCODE Para Viviendas San Pedro H.
24	COCODE Guardianía el Hato
25	COCODE Barrio de la Merced
26	COCODE Aldea Santa Inés del Monte Pulciano
27	COCODE Barrio de San Sebastián

Fuente: Unidad de Acceso a la Información No. 68-2015

4.3. Estructura administrativa de los COCODES

Los COCODES son electos en asamblea general en cada comunidad, existen diferentes tipos de COCODES, los hay de primer nivel que son los que representan a toda una comunidad y luego hay de segundo nivel que representan a un cantón y así sucesivamente se van dando de acuerdo a la cantidad de habitantes.

Cada COCODE tiene un presidente y 12 colaboradores para hacer un máximo de trece personas en total, sin embargo no es necesario ocupar los trece espacios. Así mismo en aldeas como San Pedro, el alcalde auxiliar puede ser a la vez el presidente del COCODE, pero si por alguna razón considera no poder cumplir con ambos cargos puede organizar el COCODE y que se nombre un presidente, vice-presidente, secretario, tesorero y otros cargos dependiendo de las diferentes actividades y agrupaciones que se pretendan representar en cada comunidad, pero regularmente los COCODES no manejan fondos.

La indicada estructura administrativa, permite la coexistencia de los grupos de antaño con nuevos grupos y todos coordinados por el alcalde auxiliar, quien es el encargado de ejercer la personería jurídica de la comunidad.

4.4. Solicitud de recursos al Consejo Municipal

La solicitud de recursos, al Concejo Municipal de La Antigua Guatemala, es una atribución que corresponde al representante del Consejo Comunitario de Desarrollo, ante el consejo municipal de desarrollo, para poder realizar gestiones los COCODES deben de hacer solicitudes por escrito a cualquier dependencias del estado, y como se indicó anteriormente no manejan fondos, excepto, si se llegara a realizar alguna obra y la dependencia debe hacer entrega de dinero la cual realiza regularmente en cheque , el presidente del COCODE debe firmar documentos legales amparados por la institución que realice obras y en presencia de personeros de la organización, con lo que se

demuestra que los COCODES únicamente gestionan obras y no ejecutan directamente las mismas, al no manejar fondos.

4.5. Mecanismo de información sobre ejecución de recursos

El mecanismo para informar a la comunidad, sobre ejecución de recursos asignados a programas y proyectos de desarrollo, no obstante a que no estar contemplada asignación presupuestaria alguna para este tipo de entidades, por parte del Estado; producto de las relaciones interinstitucionales que las comunidades, una vez fundado su Consejo Comunitario de Desarrollo está en capacidad de promover, siempre con el aval de su respectivo gobierno municipal, en determinado momento pueden acceder a contar con recursos y manejarlos, lo cual se sustenta en el Artículo 14 inciso k) de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

En este caso y en la actualidad existe una ley que obliga a todas las municipalidades organizar el COMUDE que es el Consejo Municipal de Desarrollo el cual debe aglutinar a todos los COCODES y es el ente encargado de supervisar y fiscalizar la labor de la municipalidad, ya que en el COMUDE reúne no solo COCODES y municipalidad, sino también asociaciones civiles legalmente inscritas e instituciones de gobierno como por ejemplo. Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y otras, por lo que es acá donde se da la labor de supervisión y fiscalización.

4.6. Mecanismo para financiamiento de obras

El mecanismo promotor, para la obtención de financiamiento de programas y proyectos de desarrollo comunitario es una función descentralizada que realiza todo grupo o comité organizado para la consecución de algún proyecto específico, lo presenta ante el órgano el Consejo Comunitario de Desarrollo, para el conocimiento de los demás grupos organizados que participan en la entidad comunitaria.

Para poder realizar una obra los COCODES pueden acudir al Consejo Departamental Desarrollo CODEDE, a La Municipalidad, aunque también se puede recurrir a solicitar ayuda a Organizaciones no Gubernamentales, Embajadas, Ministerios, incluso a empresas privadas que se interesen en colaborar con los COCODES, por lo que de acuerdo con la dinámica de cada COCODE es que se llega a conseguir el desarrollo en las comunidades.

4.7. Efectos y responsabilidades de los COCODES

En cuanto a los efectos, es de hacer notar que al contar con los COCODES las comunidades se han desarrollado de una forma más generalizada, ya que en el pasado las municipalidades decidían sobre los proyectos a ejecutar y en muchas ocasiones no eran prioridad o de beneficio para la mayoría, en la actualidad los COCODES deben priorizar obras por lo que si en una comunidad no hay agua potable entubada y se necesita una cancha de futbol por ejemplo, se debe priorizar la obra que sea de beneficio

común y son esos los efectos positivos de los COCODES, aunque también hay efectos negativos y estos surgen cuando hay abuso de autoridad o cuando los COCODES se mezclan con la política partidaria.

Producto de la organización comunitaria, la comunidad objeto de estudio cuenta con estructura administrativa, coordinación interna de acciones entre grupos coexistentes, relación interinstitucional pública y privada para canalización del desarrollo local, planificación integral del desarrollo, en búsqueda de financiamiento público o privado para su ejecución.

Las responsabilidades radican básicamente en alcanzar el desarrollo comunitario, como se ha mencionado anteriormente los COCODES fueron creados como un medio que permita descentralizar la administración pública y de esta atribución se origina la gestión de obra pública, y así llevar desarrollo a las comunidades, por tal razón no tienen límite para poder solicitar ayuda que derive en el desarrollo comunitario.

Responsabilidad indispensable de los COCODES es lograr la participación ciudadana ya que en la mayoría de las comunidades se observa el natural escepticismo de la mayoría de habitantes y no se tiene del todo clara la manera en que deben desenvolverse. Cada comunidad del país, es un caso específico con una realidad distinta y experiencia propia, desde su nacimiento, integración y conformación, llegando a su desenvolvimiento y la manera en que ensambla lo establecido en la ley, con la vivencia local.

4.8. Obstáculos de la organización comunitaria

La organización comunitaria, se encuentra con diversos obstáculos, dependiendo de la realidad de cada lugar, pues en cada uno de ellos cada auxiliatura o cada COCODE depende de sus propios ingresos, para mantener una infraestructura adecuada para atender las necesidades de la población, pero en términos generales, se puede determinar que la resistencia o temor al cambio, miedo al control, apatía, escepticismo. Todo ello concentrado en una resistencia pacífica, materializada en no renunciar a los órganos tradicionales de organización social, que se constituyen como antecedentes de organización local, son entidades muy arraigadas en algunas comunidades.

En la actualidad para el caso concreto de la aldea de San Pedro las Huertas se han llevado a cabo un promedio de 6 elecciones de COCODES que ya han logrado algunas obras de infraestructura, pero debido a la falta de visión y al poco presupuesto que dan las autoridades municipales para las aldeas, no se ha logrado avanzar mucho, aparte de los interminables trámites burocráticos que hacen más difícil la tarea de cada COCODE.

Hoy, en la mencionada aldea se cuenta con tres COCODES quienes luchan por obras de infraestructura pero que sigue siendo difícil la labor a pesar que ya se forma parte del Consejo Municipal de Desarrollo. Los mencionados COCODES están divididos de la siguiente forma:

COCODE Primer Cantón

Aglutina cinco avenidas y cinco calles, corresponde al sector con mayor cantidad de habitantes de la aldea.

CEMINCIF

Aglutina las colonias: Los Cerritos, El Mirador, San Francisco, El Cipresal, San Francisco y el sector de La iglesia Cuadrangular.

COCODE CENTRAL

Es el que se encarga del resto de la población.

4.9. Análisis del efectivo cumplimiento de la ley en el municipio de Antigua Guatemala

De conformidad con lo que regula la legislación en cuanto a la independencia que deben tener los Consejos Comunitarios, en notable el incumplimiento de la misma, al darse el caso que para los Consejos se hace necesario presentar anteproyectos, los cuales para ser aprobados se necesita que pase un período de análisis que para la mayoría de casos es superior a un año para que puedan ejecutarse, incluyendo ingresos de los propios Consejos, aportaciones de empresas privadas y el aporte municipal, por lo que se convierte en una inversión tripartita.

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo se constituyen en las aldeas, mediante la suscripción de un acta, sin determinar la ley el modo, forma o lugar en que se suscribe,

razón por la cual ha podido quedar asentada en el libro de actas de la auxiliatura municipal de la localidad o mediante acta notarial, garantizando así la certeza, permanencia y seguridad jurídica del contenido de la misma, con la comparecencia de personas interesadas en promover y llevar a cabo políticas participativas, reuniéndose para identificar y priorizar los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad.

Los COCODES son organizaciones que nacieron con el Decreto 11-2002 y que surgieron con la idea de que las comunidades sean las que ejecuten sus obras y no sean los gobiernos que decidan por ellas. Así pues se han organizado estos llamados órganos de coordinación, los que son electos de manera democrática en cada comunidad y que ha sido difícil poder desarrollarlos debido a que en algunos lugares han sido politizados y en muchos casos hasta han sido puestos por los mismos alcaldes municipales para que los mismo COCODES sirvan de aliados a las autoridades de gobierno.

En ese sentido en San Pedro Las Huertas paso en el 2008 cuando el alcalde de turno lo intento, pero las autoridades locales se dieron cuenta y lograron colocar personas no afines ha dicho partido político que estaba en el poder y se logró frenar posibles actos maliciosos.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo están facultados para constituirse en Unidades Ejecutoras de obras, proyectos y programas en beneficio de sus propias comunidades, sin embargo, en la actualidad los referidos Consejos únicamente suscriben convenios de cofinanciamiento con las Municipalidades como Unidades Ejecutoras.

En Guatemala los consejos comunitarios de desarrollo debido a que son el espacio de poder más próximo a la población, son el mecanismo idóneo para implementar el sistema de administración pública descentralizada, promoviendo la democracia participativa y el ejercicio de la auditoría social por parte de las comunidades.

La Secretaría General de Planificación SEGEPLAN ha identificado debilidades en el funcionamiento de los COMUDES a nivel nacional. En muchos municipios no existe la conformación de sus COMUDES, y en los que sí existen, estos funcionan en papeles y no como espacios de participación ciudadana. En ese sentido el reto es convencer a las autoridades municipales y departamentales, así como a la Sociedad Civil organizada, acerca de la importancia y las ventajas de que los COCODES y los COMUDES trabajen adecuadamente.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Editorial Porrúa, 9ª. Edición, México 1990.
- AMARO, Nelson. **Descentralización y participación popular en Guatemala**. Guatemala: Ed. Serviprensa Centroamericana, 1990.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general**. Primera Edición, Editorial Orion, Guatemala 2006.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Imprenta Castillo, Guatemala, 1996.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Editorial estudiantil Fénix, 3ª. Edición, Guatemala 2001.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo, derecho procesal Administrativo**. Edición 20ª. Editorial impresiones gráficas 2011.
- Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. **Colección participando construimos la paz No.2**. Impreso Es.1999.
- DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo**. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires Argentina.
- DROMI, J. Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Argentina: Editorial, Astrea, 1978.
- ELGUERA, Alberto. **Enciclopedia jurídica OMEBA**. Buenos Aires Argentina: Editorial Ameba, 1964
- ESPASA. **Diccionario jurídico siglo XXI**. Lex. Editorial Espasa Calpe. Madrid España: 1998.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho administrativo y administración pública**. México: Editorial Porrúa. 2006.
- Foro Nacional de la Mujer. **La participación de las mujeres en el sistema de consejos de desarrollo de Guatemala**. Guatemala, Guatemala: Ed. SERVIPRENSA, 2007.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México: Editorial Porrúa. 2002
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Sistemas de organización administrativa**. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales. USAC.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Sistemas de organización de la administración pública**. Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos, 1990.

MACLEOD, Morna. **Poder local, reflexiones sobre Guatemala**. 1ª edición; Guatemala Editorial Magna Terra editores, Guatemala 1997.

OCHOA OCAMPOS, Moisés. **El Municipio, su evolución institucional**. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. Imprenta Cuellar Cavallari, México 1981.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas y políticas**. 1ª. Edición Electrónica

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. 1ra. Edición Electrónica.

PÉREZ ORDOÑEZ, Demetrio Antonio. **Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural**. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO. Guatemala: 2004.

Legislación:

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

Código Municipal. Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley General de Descentralización. Decreto número 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo Número 461-2002.