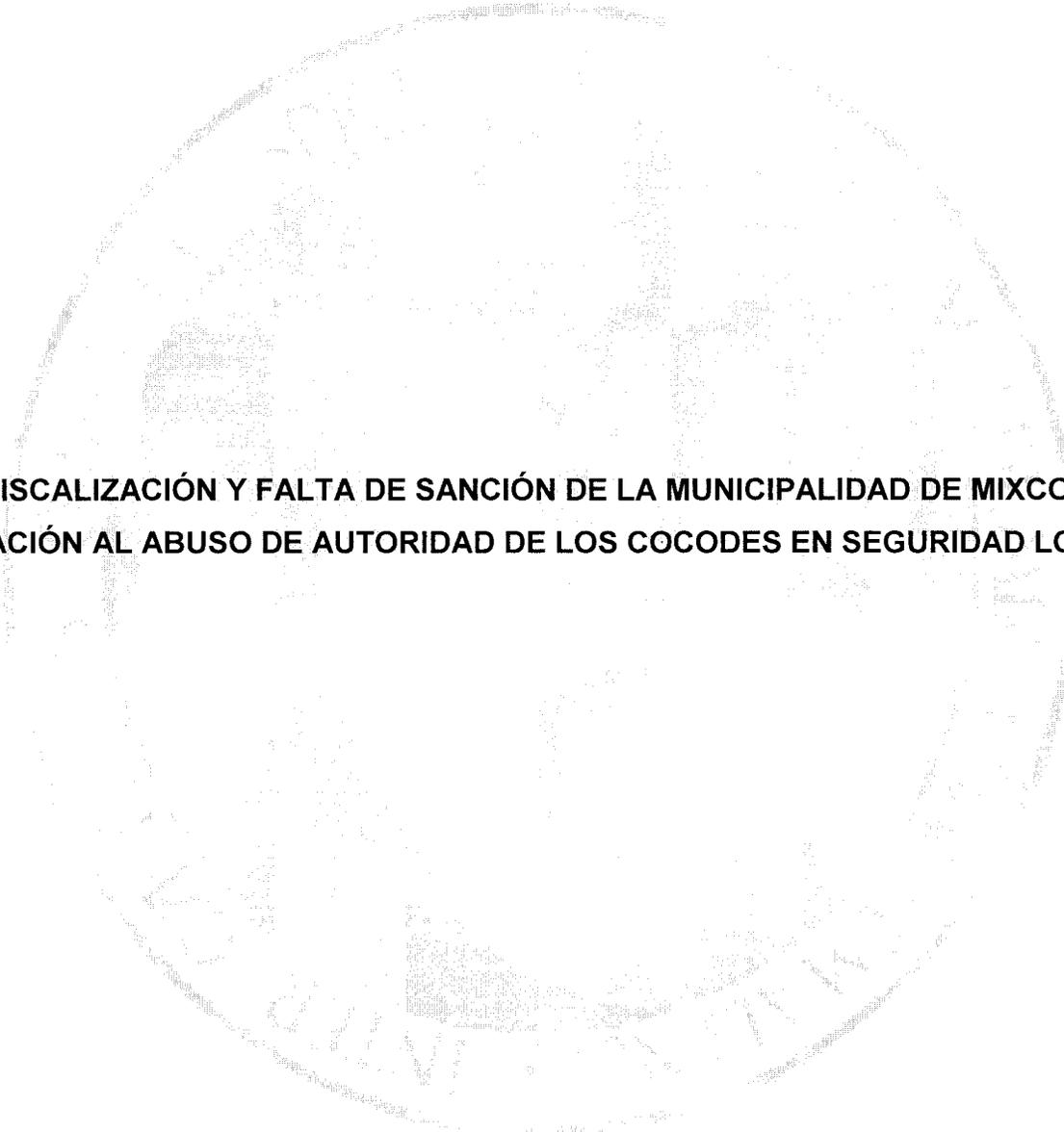


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**LA FISCALIZACIÓN Y FALTA DE SANCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO EN
RELACIÓN AL ABUSO DE AUTORIDAD DE LOS COCODES EN SEGURIDAD LOCAL**

AMPARO QUIÑÓNEZ LIMA

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2015

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

**LA FISCALIZACIÓN Y FALTA DE SANCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO EN
RELACIÓN AL ABUSO DE AUTORIDAD DE LOS COCODES EN SEGURIDAD LOCAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

AMPARO QUIÑÓNEZ LIMA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

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. Carlos Enrique Culajay Chacach
Secretaria: Licda. Ninfa Lidia Cruz Oliva
Vocal: Licda. Nancy Lorena Paz García

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Victor Manuel Soto Salazar
Secretaria: Licda. Carmen Patricia Muñoz Flores
Vocal: Lic. Jorge Mario Yupe Cárcamo

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

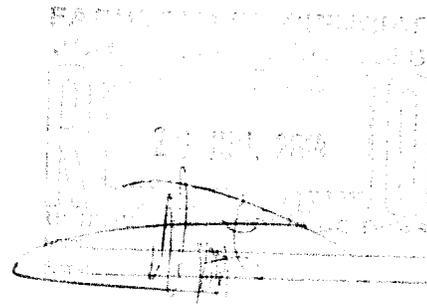


CORPORACION DE ABOGADOS

Licenciada Lesly Lissette Orozco Castañeda

Villa Nueva, 6 de marzo de 2014.

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



Dr. Mejía Orellana:

En atención a la providencia de la Unidad de Asesoría de Tesis, se me nombró Asesora de Tesis de la Bachiller **AMPARO QUIÑÓNEZ LIMA**, quien elaboró el trabajo de tesis intitulado: **"LA FISCALIZACIÓN Y FALTA DE SANCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO EN RELACIÓN AL ABUSO DE AUTORIDAD DE LOS COCODES EN SEGURIDAD LOCAL"**, habiendo asesorado el trabajo recomendado, me permito hacer de su conocimiento que considero adecuado el contenido y la forma de la tesis a partir de lo siguiente:

- a) Al recibir el nombramiento establecí comunicación con la Bachiller **AMPARO QUIÑÓNEZ LIMA**, para revisar el plan de investigación y definir el procedimiento que debía seguir con la intención de obtener la información necesaria y someter a discusión la hipótesis planteada, así como alcanzar los objetivos establecidos.
- b) Para la realización de esta investigación y desarrollo de cada capítulo se utilizaron de manera científica los métodos analíticos, sintético, deductivo e inductivo y las técnicas de la investigación bibliográfica y documental, lo cual se ve claramente reflejado en sus conclusiones, recomendaciones, así como en la bibliografía que utilizó para elaborar su informe final de tesis.
- c) La redacción del trabajo asesorado se ha hecho de forma clara, y sencilla para la fácil comprensión de los lectores que se interesen con este tema.
- d) La investigación realizada por la Bachiller **AMPARO QUIÑÓNEZ LIMA**, es de suma importancia respecto a su contenido y constituye un aporte científico ya que se presentan sendas puntualizadas contribuyendo de gran manera a



CORPORACION DE ABOGADOS

Licenciada Lesly Lissette Orozco Castañeda

- e) la realidad actual en la fiscalización y falta de sanción de la municipalidad de Mixco en relación al abuso de los cocodes en seguridad social.

- f) Debido a lo anteriormente expuesto, emito DICTAMEN FAVORABLE, en virtud de que el trabajo de tesis de mérito cumple con los requisitos establecidos en el artículo 32 del normativo para el Examen Público de Tesis, para ser sometido a la revisión del señor revisor y continuar con el trabajo de rigor.

Licda. Lesly Lissette Orozco Castañeda
Abogada y Notaria

Licda. Lesly Lissette Orozco Castañeda
Asesora de Tesis
Colegiado: 11001



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 03 de julio de 2014.

Atentamente, pase a el LICENCIADO CARLOS AUGUSTO RODAS LEMUS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de el estudiante AMPARO QUIÑÓNEZ LIMA, intitulado: "LA FISCALIZACIÓN Y FALTA DE SANCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO EN RELACIÓN AL ABUSO DE AUTORIDAD DE LOS COCODES EN SEGURIDAD LOCAL".

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

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

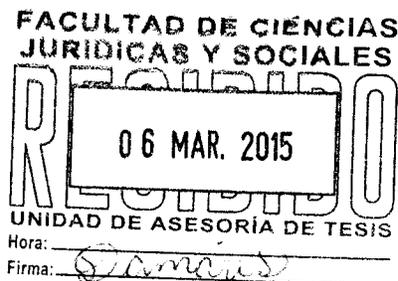
cc.Unidad de Tesis
BAMO/iyf.



Lic. Carlos Augusto Rodas Lemus
Casa 16 eje 5 Sauces Residenciales Planes de Barcenas
Zona 3 de Villa Nueva
Tel. 52930818-55434234

Guatemala, 04 de marzo del 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



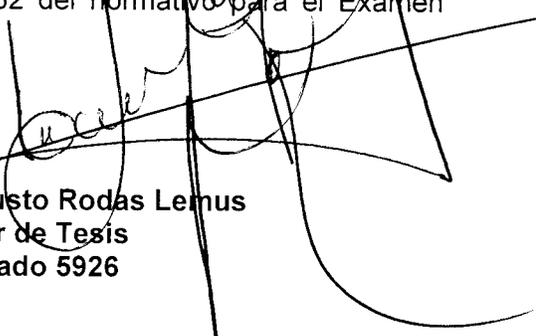
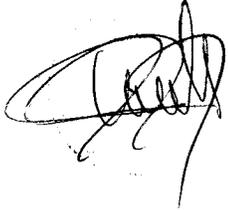
Dr. Mejía Orellana:

Según providencia de la Unidad de Asesoría de Tesis, se me nombró **REVISOR DE TESIS** de la Bachiller AMPARO QUIÑÓNEZ LIMA, quien elaboró el trabajo de tesis intitulado: "LA FISCALIZACIÓN Y FALTA DE SANCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO EN RELACIÓN AL ABUSO DE AUTORIDAD DE LOS COCODES EN SEGURIDAD LOCAL", por lo que en cumplimiento de la revisión hago constar las siguientes consideraciones:

- I) Recibí por parte de la estudiante el trabajo de tesis relacionado, por lo que procedí a su revisión, de esa cuenta pude establecer que la estudiante AMPARO QUIÑÓNEZ LIMA, en la investigación y redacción, prestó el empeño para realizar cada uno de los temas que comprende la tesis, utilizando de manera científica los métodos analíticos, sintético, deductivo e inductivo y las técnicas de la investigación bibliográfica y documental, lo cual se ve claramente reflejado en sus conclusiones, recomendaciones, así como en la bibliografía que utilizó para elaborar su trabajo de tesis.
- II) Su fundamentación científica permite constituir de manera justificada, la congruencia de los distintos capítulos, porque es necesario que el Estado por parte de sus instituciones controlen y fiscalicen a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para evitar abusos.
- III) A partir de lo planteado, se estima que el tema es de mucha relevancia nacional, puesto que trata de la función de proteger los derechos de la

población guatemalteca, por las medidas que estos consejos tomen en forma desmedida.

Debido a lo anteriormente expuesto, en mi calidad de REVISOR, emito DICTAMEN FAVORABLE, en virtud de que el trabajo de tesis de mérito cumple con los requisitos establecidos en el artículo 32 del normativo para el Examen Público de Tesis.



Lic. Carlos Augusto Rodas Lemus
Revisor de Tesis
Colegiado 5926

Lic. CARLOS AUGUSTO RODAS LEMUS
Abogado y Notario



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala

Handwritten mark

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 09 de septiembre de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante AMPARO QUIÑÓNEZ LIMA, titulado LA FISCALIZACIÓN Y FALTA DE SANCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO EN RELACIÓN AL ABUSO DE AUTORIDAD DE LOS COCODES EN SEGURIDAD LOCAL. 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.

Handwritten signature


Handwritten signature

Handwritten signature
 Lic/Avidán Ortiz Orellana
 DECANO




DEDICATORIA

- A DIOS:** Ser supremo que con su amor y su misericordia permitió que realizara mi sueño y alcanzara mi meta.
- A GUATEMALA:** Patria amada a la que deseo servir hasta el último día de mi vida.
- A MIS PADRES:** José León Quiñónez Medina y Roselia Lima Vega.
Con todo mi amor y agradecimiento por sus esfuerzos, sus sabias enseñanzas, los principios de honradez y superación que durante toda la vida me han brindado, los cuales llevaré por siempre conmigo.
- A MIS HIJOS:** Madelin Roselia, Brandon Rogelio Y Alexa Beatriz Godoy Quiñónez que son mi mayor inspiración a superarme cada día, gracias por apoyarme en este sueño que hoy finalizo, Madelin gracias hija por dedicar esos años de tu vida para que yo alcanzara esta meta.
- A MI ESPOSO:** Gracias por su amor, comprensión y apoyo incondicional.
- A MIS HERMANAS:** Gracias por sus consejos y apoyo en mi carrera en especial a Rubenia Quiñónez.
- A MIS AMIGOS:** Por su amistad absoluta, los buenos consejos, su apoyo y buenos deseos, gracias por estar ahí cuando necesité de su apoyo.

EN ESPECIAL A:

La tricentenaria, Universidad de San Carlos de Guatemala.
Y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por el
honor de ser egresada de tan prestigiosa casa de estudios.

ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. Aspectos generales y funciones de los Consejo de Desarrollo Urbano y Rural.....	1
1.1. Aspectos Generales.....	1
1.2. Acreditación.....	5
1.3. Reglamentos.....	6
1.4. Las comisiones	7

CAPÍTULO II

2. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo	11
2.1. Definición	11
2.2. Generalidades de los conceptos básicos	12
2.3. Antecedentes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.....	14
2.4. Origen de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.....	25
2.5. Regulación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.....	27
2.6. Objetivo de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.....	28
2.7. Obstáculos de la organización comunitaria.....	29
2.8. Análisis Jurídico de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.....	31
2.9. Financiamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo	37

CAPÍTULO III

	Pág.
3. Abuso de autoridad	39
3.1. Definición de poder.	39
3.2. Clases de abuso de autoridad.	42
3.3. Definición de abuso de autoridad	44
3.4. Medios de abuso de poder.	52
3.5. Efectos del abuso de poder.	54

CAPÍTULO IV

4. Los derechos humanos y el derecho a la seguridad	55
4.1. Antecedentes históricos de los derechos humanos	55
4.2. Concepto.....	59
4.3. Naturaleza Jurídica	63
4.4. Antecedentes y características	64
4.5. Argumentos constitucionales.....	66
4.6. Derecho a la seguridad.	67
4.7. Aspectos generales de la seguridad en Guatemala.	71



CAPÍTULO V

Pág.

5. Análisis sobre los efectos sociales y jurídicos en relación a la falta de control del Estado de Guatemala en la fiscalización de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	77
5.1. Del abuso de autorización de los COCODE.....	77
5.2. De los conflictos más comunes ante los COCODE.....	78
5.3. Situación actual respecto al funcionamiento de los Consejos de Desarrollo y sus limitaciones.....	80
5.4. Aportaciones de la entrevista de campo.....	83
CONCLUSIONES	85
RECOMENDACIONES	87
BIBLIOGRAFÍA	89



INTRODUCCIÓN

Con la transición a la democracia, se planteó la necesidad de una descentralización como parte de la arquitectura democrática y como medio de promover el desarrollo social. Esa idea fue retomada en la figura de los mencionados Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, institucionalizados mediante la Constitución de la República del año 1985, la que les asigna las funciones de formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como de ordenamiento territorial y la asignación de los recursos fiscales para ello. La misma legislación establece que el sistema de consejos de desarrollo debe de ser el medio principal de participación de la población Maya, Xinca, Garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta los principios de unidad nacional, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

El propósito de la presente tesis radica en determinar cuáles son las limitaciones del Estado de Guatemala, referente al control y fiscalización de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; estos objetivos fueron alcanzados en su totalidad.

La hipótesis planteada y comprobada para esta investigación fue la causa de existencia de abuso de autoridad por parte de COCODE en el Municipio de Mixco se debe a la falta de control y fiscalización de la Municipalidad respecto a las funciones de estos dejando de sancionar dichas acciones.

La investigación se dividió en cinco capítulos: El primer capítulo, relativo a los aspectos generales, naturaleza, principios, objetivos y funciones de los consejos de desarrollo urbano y rural; tratando temas como las definiciones, la naturaleza, sus principios y objetivos; el segundo, conforma el tema de los consejos comunitarios de desarrollo, tomando aspectos esenciales como generalidades de los conceptos básicos y antecedentes históricos de los consejos comunitarios de desarrollo; el tercero, el tema de abuso de autoridad dando a conocer cuáles son sus características y las formas abuso de autoridad; el cuarto, conforma el tema de los derechos humanos y el derecho a la seguridad; y, el quinto, el tema de análisis sobre los efectos sociales y jurídicos en relación a la falta de control del Estado de Guatemala, en la fiscalización de los consejos de desarrollo urbano y rural, dando a conocer dentro del mismo el resultado de las entrevistas de campo.

En el proceso de la investigación se utilizó los métodos del análisis, por medio del estudio de la legislación respectiva, la síntesis referente a la problemática del tema en mención, inducción a través del estudio de los conceptos generales, la deducción del resultado del trabajo de campo y científico en forma indagadora, demostrativa y expositiva desde el inicio la investigación a la culminación de la misma, así como la aplicación de técnicas bibliográficas, entrevista, encuesta, jurídica y estadística. Finalmente, se incluyen las conclusiones y recomendaciones, con la expectativa de que el presente trabajo contribuya a la discusión científica de tan importante materia.

CAPÍTULO I

1. Aspectos generales y funciones de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

1.1. Aspectos generales

El sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, es el principal medio de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena, en la gestión pública para la planificación democrática del desarrollo, en nuestro país.

En base a los principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, de acuerdo al Decreto 11-2002 del Congreso de la República; su objeto, promover sistemáticamente la descentralización económico administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, propiciando una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca, en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.

La definición respecto a los consejos de desarrollo está contenida en la ley respectiva la cual indica: el sistema de consejos de desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta los principios de unidad nacional, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

Diseñada en cinco niveles, de los cuales los tres primeros, nacional, regional y departamental son constitucionales; el municipal, contenido en el Código Municipal y el comunitario contemplado en el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, todos desarrollados por la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento:

Nombre:

Consejo Nacional

Nacional, Nivel superior.

Consejo Regional

Región integrando grupo de de departamentos

Consejo Departamental (CODEDE)

Comprende un departamento

Consejo Municipal (COMUDE)

Comprende un municipio

Consejo Comunitario (COCODE)

A nivel de comunidad

Se establece además que la integración de los consejos puede ser mixta, esto indica que puede ser entre el propio Estado y la sociedad civil, pero para ello debe de llenar ciertas características con especiales funciones y que debe estar formulada de la forma siguiente:

Estado

Poder Ejecutivo: Organismo Ejecutivo. Presidencia de la República, Ministerio de Finanzas, Secretaría de Planificación y Programación, Secretaría de Coordinación Ejecutiva, Secretaría presidencial de la Mujer.

Sociedad Civil

Entidades populares, de mujeres de los pueblos indígenas, intelectuales. Representantes de los pueblos indígenas, de las organizaciones cooperativas, organizaciones campesinas, organizaciones de trabajadores, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, organizaciones de mujeres. Universidad de San Carlos, universidades privadas.

Gobierno Municipal: Alcaldes en representación de las corporaciones municipales.

Sector Empresarial Asociaciones Agropecuarias, comerciales, financieras e industriales. Asociaciones de micro, mediana y pequeñas empresas en manufacturas y servicios.

Esto implica entonces que para existir la organización mixta debe de formarse entre el Estado y una Sociedad Civil.

Las funciones de los consejos son las de:

- Formular las políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial en sus respectivos niveles;
- Formular y dar seguimiento a los planes, programas y proyectos ;
- Conocer, dar seguimiento y proponer la inversión pública en sus áreas ;
- Supervisar el desempeño de los funcionarios públicos ;
- Promover la participación de la mujer y de los pueblos indígenas.

Sin embargo, y pese a que durante el primer gobierno de la transición los consejos fueron promovidos desde la Vicepresidencia, que ejercía Roberto Carpio y desde el Ministerio de Desarrollo que presidía Rene De León Schloter, impulsor de la descentralización, en la práctica los consejos no fueron habilitados más que en su dimensión intermedia, el nivel departamental, debido entre otras cosas a que opositores al proyecto interpusieron recursos legales que inhabilitaron los niveles municipales y comunitarios, con el argumento de que se violaba la autonomía municipal.

Por esa razón, los compromisos de la paz incluyeron el mandato de poner en funcionamiento los otros niveles y ello sucedió después de las reformas del año 2002. Con su nueva conformación, estas particulares estructuras adquieren la potencialidad de constituirse en un espacio de interacción gobierno-sociedad civil y de participación de los diversos actores sociales en la gestión administrativa de gobiernos, en los niveles que tienen relación con sus vidas cotidianas.

En la nueva formulación del seguimiento al proceso de paz, se quiere dotar a esas estructuras, del papel adicional de ser seguidoras y promotoras del cumplimiento de los acuerdos, vistos desde las respectivas ópticas.” Se han realizado consultas individuales y colectivas con representantes de organizaciones de mujeres y de los pueblos indígenas”¹. “Y analizó los productos del proyecto conjunto entre el PPD y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Guatemala, que buscó simultáneamente apoyar a los consejos y sus actores para adaptarse a las nuevas

1 Pellicer Carmen Lucia. **Perspectiva de los Acuerdos de Paz**. Pág. 11.

leyes e indagar el grado en que las disposiciones de la paz eran conocidas y estaban siendo aplicadas al nivel local, así como en investigaciones propias específicamente dirigidas a la participación de mujeres y pueblos indígenas. El proyecto trabajó un sector de consejos municipales y departamentales². La actividad se desarrolló así en dos niveles, la de los consejos departamentales y de consejos Municipales.

Debido al reducido número de casos en relación al universo total (se estima que pueden estar en funcionamiento o en proceso de organización cerca de 300 COMUDES y 2,000 COCODES) la muestra tomó la naturaleza de un proyecto piloto para conocer de cerca la dinámica de los consejos.

Respecto a los estudios que se ha realizado referente al tema existen ciertos problemas los cuales son:

1.2. Acreditación

Aunque la legislación abrió la puerta para la entrada de nuevos actores de sociedad civil a los consejos, ello no se logra automáticamente. Requiere concientización, organización, capacitación y legalización de las representaciones.

Lo primero incluye campañas de divulgación dando a conocer la naturaleza y función de los consejos y la importancia de la participación. Lo segundo refiere a resolver el tema de la representación.

² PPD-FLACSO. **Programa de participación y democracia.** Pág. 32.

Particular atención requiere la capacitación de las mujeres que al acceder a los consejos confrontan no solamente las dificultades de reconocimiento de espacio de los delegados de sociedad civil, sino los prejuicios patriarcales que pueden estar acentuados en el nivel rural y de provincia. La legalización, finalmente, es la producción de los documentos que constituyen la credencial para requerir admisión a los consejos.

1.3. Reglamentos

Aunque pareciera un proceso administrativo rutinario, la elaboración de reglamentos involucra un elemento político, ya que refiere a la forma en que se va a implementar prácticamente el ejercicio de los consejos. Aquí el meollo del tema es que en su concepto profundo, los consejos implican un ejercicio de descentralización llevado a sus límites, en el cual las autoridades representativas del Estado deben aprender a compartir los espacios de decisiones con la sociedad civil. En la medida que los reglamentos fijan las reglas de juego, deben dilucidar cuestiones tales como el empoderamiento de los sectores más débiles

En la práctica ha sido difícil en los COMUDES superar la concepción del Alcalde como un “**presidente pequeño**” que viene de la tradición autoritaria de la cultura política del país. Algunos alcaldes (o Gobernadores en el caso de los CODEDES) mantienen la idea de que en los consejos se piden “**cuentas**” y opiniones a los actores, pero las decisiones las toma el cargo de mayor autoridad.

1.4. Las comisiones

Este es un eje que dice centralidad en el juego de poder de los consejos. Como se organicen, sobre que asuntos y como funcionen dice mucho sobre si en el seno de un consejo se ha avanzado en la creación de cultura democrática, si realmente se está dando la participación. El juego tiene tantos campos como temas de comisiones y en general tres tipos de actores: las autoridades estatales (Alcalde o representación de la Corporación Municipal, Gobernador) sociedad civil (las diversas representaciones) y agencias estatales (de la Secretaria de Planificación de la Presidencia con sus Unidades Técnicas Departamentales, la Secretaria Ejecutiva de la misma, delegaciones locales de Ministerios).

Algunas de las comisiones requieren cierto nivel de capacidad técnica para poder incidir (por ejemplo, sobre proyectos, presupuesto), en otras el vínculo con la base puede ser esencial (resolución de conflictos, seguridad).

En general, dado que los consejos están destinados a una gestión descentralizada de políticas de gobierno, es ineludible un nivel de capacidad técnica para ejercer la incidencia. Representantes de los actores populares pueden, mediante la capacitación, suplir ese requerimiento hasta cierto punto, pero se hace evidente la necesidad de los asesores profesionales para respaldarlos. Durante los primeros dos años de implementación de las nuevas leyes se han evidenciado diversas falencias.

Entre ellas mencionaremos los:

➤ **Problemas políticos**

- Falta de aceptación de autoridades estatales y municipales sobre el papel que corresponde a la representación de la sociedad civil.
- Disparidad numérica de la representación del Estado en relación a la Sociedad Civil en los CODEDES.

➤ **Problemas técnicos**

- Insuficiente conocimiento y manejo de la legislación de Consejos.
- Ausencia de reglamentos y de mecanismos operativos (tales como comisiones de trabajo).
- Insuficiencia en planes de trabajo y planificación.
- Dificultades en la acreditación de las representaciones de sociedad civil y falta de preparación de sus representantes.
- Ausencias en la comunicación de entes de la sociedad civil que actúan en los mismos espacios.
- “Insuficiente conocimiento y acompañamiento de las comunidades al trabajo de los consejos”³.

³ FLACSO: **Programa de participación y democracia**. Taller de Evaluación del Plan Operativo Anual 2004. (Guatemala, 21 de octubre 2002.)

Se considera que las mujeres tienen poca participación en los consejos, lo que se atribuye a varios factores: En primer plano está el analfabetismo, la falta de organización y el machismo. La incidencia tanto de los pueblos indígenas como de las mujeres ha sido poco visible y tímida...nos falta más protagonismo. No digamos en los COCODE y los COMUDE.

Los consejos no tienen un manejo adecuado sobre los compromisos de la paz, ni están preparados para funciones que se les podrían delegar, dentro de la nueva arquitectura de la paz, tales como actuar en espacios de promoción de diálogos y resolución de conflictos. En los hechos, en la agenda cotidiana de estas estructuras, la presencia de los acuerdos de paz es mínima.

También se denuncia la tendencia de los partidos políticos a instrumentar los consejos y las limitaciones que se encuentran en la práctica de los COMUDES en el ejercicio de su gestión.

En una sistematización de los problemas de los consejos para desempeñar su función se resume lo siguiente:

- No se debaten políticas, solamente se tratan los proyectos de infraestructura.
- En ocasiones con los fondos asignados a los CODEDES se ejecutan proyectos ajenos a los aprobados por el sistema de consejos.
- En el nivel nacional, en los hechos se excluyen a las representaciones de la sociedad civil con carácter nacional, ya que el espacio lo ocupan los que vienen de los consejos regionales.

- No se ha constituido un sistema nacional de planificación que debería involucrar a los consejos.
- Para la planificación del desarrollo debería micro regionalizarse.
- Debe preverse la formación de COCODES de tercer nivel en aquellos municipios densamente poblados, que sobrepasan a los COCODES de segundo nivel.
- En la mayoría de COCODES no se ha completado la integración de la sociedad civil.
- No se han puesto en funcionamiento realmente los niveles superiores de los consejos, el nacional y los regionales.
- Los COCODES son vulnerables por falta de financiamiento y eso hace vacilar la base de la pirámide.
- Es preciso desconcentrar e invertir a las representaciones gubernamentales en los diversos consejos de la capacidad de negociar y asumir compromisos.
- Los representantes en los consejos deben mejorar su retroalimentación a los sectores que representan.

CAPÍTULO II

2. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo

2.1. Definición

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”⁴. 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”⁵.

Formando una definición, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 52 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se les puede definir: Como instituciones de derecho público creadas para organizar las comunidades (aldeas), promoviendo la participación de sus habitantes en la búsqueda y promoción de su desarrollo, asimismo dar seguimiento a la ejecución de la obra o servicio público respectivo, que materialice la satisfacción de las necesidades prioritarias del lugar.

Constituyen el quinto nivel y organización base del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural de la administración pública guatemalteca. En el ejercicio de su función,

⁴ Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica. **Los Consejos Comunitarios de Desarrollo**. Pág. 9.

⁵ **Ibid.** Pág. 6.

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.

2.2 Generalidades de los conceptos básicos

Para tener claro el contenido de cada concepto que compone el nombre consejo comunitario de desarrollo, es necesario analizarlo separadamente y así entender la razón por la cual los legisladores, le han asignado a través de la ley esa denominación.

Al hablar de la palabra consejo. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, recoge una práctica muy antigua y aún vigente en la mayoría de comunidades, que se refiere a que las decisiones trascendentales del entorno no las toma una sola persona. Los problemas se tratan en reuniones o asambleas donde todas y todos los miembros de una comunidad tienen la oportunidad de opinar y de hacer propuestas.

Algunas comunidades poseen los denominados consejos de ancianos, constituida por la gente de mayor edad, experiencia y que goza de un respeto especial. Son reunidos para analizar problemas que preocupan a la comunidad y proponer soluciones. Son prácticas que han servido para vivir en armonía y tomar mejores decisiones en beneficio de todas y todos los miembros de una comunidad. Analizando el término comunitario, se debe considerar que en la ley se reconoce la importancia que tiene la comunidad en nuestra organización social y al referirse a esta, contempla un grupo de población que vive en un lugar, que comparten una historia común, que se identifican y forman parte activa de ella. Generalmente reconocen un territorio delimitado, eligen y reconocen a sus autoridades así como las normas y formas de trabajar, de tomar decisiones y hacer las cosas que afectan o van en beneficio de la comunidad.

Finalmente la palabra Desarrollo. Se refiere a la transformación y mejora de las condiciones de vida y participación de los habitantes de la comunidad, cuidando siempre que sea de una manera equitativa para hombres y mujeres, de todas las edades, tomando en cuenta su cultura y sus formas de organización y de vida, así como un buen uso de los recursos naturales para que siempre estén disponibles y se protejan para las futuras generaciones.

Se puede decir entonces, que la denominación consejo comunitario de desarrollo, conceptualiza que la toma de decisiones importantes en una comunidad, tiene lugar

cuando sus pobladores, reunidos en asamblea, deciden organizadamente promover y llevar a cabo acciones dirigidas a la búsqueda del desarrollo integral local.

2.3 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.

a. 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”⁶.

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 surpralinajes 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

⁶Barrios. *Op. Cit.* Pág. 33.

recibían órdenes del primer nivel. El tercero correspondía a jefes de provincia y el cuarto, a jefes de linajes rurales”⁷.

En relación a lo acontecido con la organización comunitaria, del siglo XVI al XIX, la autora Lina Barrios dice: “En el siglo XVI los españoles impusieron cuatro instituciones para que los indígenas se gobernaran: Los caciques, los caciques gobernadores, los gobernadores indígenas y los cabildos de indígenas”⁸.

Siempre en relación a la organización comunitaria, indica la autora Lina Barrios: “Los gobernadores indígenas tuvieron mayor importancia desde el siglo XVII hasta fines del XIX y surgieron con más frecuencia en asentamientos de segunda categoría. Su figura equivalía a la de los gobernantes del segundo o tercer nivel de la jerarquía prehispánica. Los españoles asignaron a los gobernadores indígenas el mismo papel que a los caciques y caciques-gobernadores; por su parte, estos mantuvieron también la postura de sus antecesores”⁹.

b. 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”¹⁰.

⁷ *Ibid.* Pág. 69.

⁸ *Ibid.* Pág. 10.

⁹ Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. **Colección participando construimos la paz No.2**, Pág. 8.

¹⁰ *Ibid.* Pág. 11.

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”¹¹.

Según la colección participando construimos la paz: “Las cajas de la comunidad, se encargaban de toda la infraestructura de la comunidad, como la construcción y reparación de caminos vecinales, puentes, templos y salones de la comunidad. De escuelas y la salud se ocupaba la municipalidad, además de apoyar a las cofradías y cajas de la comunidad. Después de la revolución poco a poco los gobiernos fueron quitando el poder y la participación a los ayuntamientos, a las cofradías y a las cajas de la comunidad, desde 1871 hasta 1930”¹².

Siempre bajo la referencia de la obra participando construimos la paz, “El General Jorge Ubico, gobierna Guatemala, en el período de 1930 a 1944, puede decirse que no existió organización social, todo ello fue propiciando la centralización”¹³.

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

¹¹ Consejos. **Op. Cit.** Pág. 9.

¹² **Ibid.** Pág. 10.

¹³ **Ibid.** Pág. 11.

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."¹⁴

En 1938, se emite el Decreto Gubernativo 2082 del Presidente Jorge Ubico, que faculta a las gobernaciones departamentales, para autorizar y controlar la recaudación y manejo de fondos y rendición y glosa de cuentas, sobre juntas o comisiones que recauden fondos entre el público, dotando a las mismas de talonarios, impresos en la Tipografía Nacional, con numeración, autorización y sello de la Contraloría de Cuentas, para rendir cuentas al terminar la colecta, cada noventa días; o trimestralmente si la autorización para recaudar es por tiempo indefinido. El citado Decreto aún está vigente en la legislación guatemalteca.

c. 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

¹⁴ Amaro. Nelson. **Descentralización y participación popular en Guatemala**. Pág. 20.

¹⁵ Consejos. **Op. Cit.** Pág. 10.

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”¹⁵.

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”¹⁶.

Es lógico analizar que la organización social y comunitaria, se debilitó debido al surgimiento del conflicto armado, la guerra técnicamente destruyó la tradición de organización comunitaria o por lo menos ya no fue igual, pues se dio más en función de lo que estaba pasando y no tanto para buscar el desarrollo y para tomar sus propias decisiones. Todo ello propicia el sistema de administración pública en manos del gobierno central, dejando a la población fuera de la toma de decisiones sobre los programas y proyectos para su propio desarrollo.

Indagando siempre, sobre formas de organización local, es importante remontarnos a la década de los setentas, con ocasión del terremoto de 1,976, en relación al cual el

¹⁶ Amaro. **Op. Cit.** Pág. 21.

autor Nelson Amaro en su obra *Descentralización y Participación Popular en Guatemala* dice: “Como consecuencia del terremoto el Comité de Reconstrucción Nacional CNR, hizo sentir presencia en los lugares más remotos, por el acuerdo gubernativo 772-83 durante el Gobierno del General Mejía Vítores (1983), se intentó una acción de desconcentración en la realización de programas de infraestructura y desarrollo con un sistema de coordinación a escala nacional, departamental, municipal y local”¹⁷.

Siempre bajo la referencia del citado autor Nelson Amaro: “El objetivo de las coordinadoras interinstitucionales era encaminar y dirigir los esfuerzos del sector público con el planeamiento y la ejecución de acciones. Estas entidades eran fuertemente influenciadas por el ejército que las utilizaba dentro de una estrategia de contrainsurgencia”¹⁸.

El impacto final de este tipo de organización, nuevamente recae en la inoperancia del nivel local para generar hacia el nivel jerárquico superior, tal como finalmente lo escribe Nelson Amaro en su citada obra de la siguiente manera: “A pesar de esos esfuerzos desde los niveles municipales, el Estado es mirado como un gigante que tiene representantes en esas jurisdicciones que para todo propósito están por encima de las autoridades locales, que apenas reciben audiencia en sus mandatos y quehacer. El resultado es ineficiencia en las interrelaciones entre los niveles locales y centrales y

¹⁷ **Ibid.** Pág. 8.

¹⁸ **Ibid.** Pág. 11.

pasividad en los niveles locales donde la vida transcurre sin cambios solo alterada por la acción de aquellos mandados desde los niveles centrales que ejecutan sus tareas programadas desde la capital”¹⁹.

Llegando a los ochentas, de acuerdo a lo que nos refiere la entidad COINDE en su obra estudios base para una estrategia alternativa de desarrollo nacional: “El golpe de estado de 1982, a través del cual se depuso al General Romeo Lucas García, las campañas de genocidio ejecutadas por el ejército, los golpes estratégicos ocasionados al movimiento guerrillero y los planes para reestablecer la estabilidad de poder, abren un proceso que ha seguido una secuencia que se puede expresar en forma sintetizada de la siguiente manera:

- a) Seguridad y desarrollo
- b) Consolidación de la paz
- c) Reencuentro institucional”²⁰.

Siguiendo con el aporte de la entidad citada en su obra: “El modelo de estabilización con tinte militar concibe, entonces una concepción desarrollista en la cual se combinó la acción contrainsurgente con medidas de descentralización administrativa del aparato del estado, creándose las coordinadoras interinstitucionales, las aldeas modelo y las patrullas de autodefensa civil, para reubicar y controlar a la población; así como los programas permanentes de alimentos por trabajo en la población rural”²¹.

¹⁹ Amaro, **Op. Cit.** Pág. 25.

²⁰ COIND. **Estudios base para una estrategia alternativa de desarrollo nacional**, Pág. 16.

²¹ **Ibid.** Pág. 10.

Relevante para esta investigación, constituye el hecho de que para la década de los ochentas “esta estrategia se define en el plan nacional de seguridad y desarrollo, por sus siglas (PNSD) en 1982, donde se establece la necesidad de combatir a la insurgencia en los campos militar y político en un contexto de medidas socioeconómicas para reestructurar los vínculos entre la población y el estado.

La política social del Estado se subordinó a los fines contrainsurgentes, mientras que la política global comenzó a ser determinada por la necesidad del estado de acreditarse ante la comunidad financiera internacional; sin lo cual le era imposible contraer nuevos compromisos de deuda externa”²².

d. 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 seguridad nacional y la manera de hacer participar la población en ella. Si se quiere ir 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”²³.

²² COINDE. **Op. Cit.** Pág. 16.

²³ Amaro. **Op.Cit.** Pág. 110.

Asimismo, nos aporta en la misma obra el indicado autor: "La otra institución que incide en la participación popular es la Iglesia Católica.

La promoción social basada en comités de vecinos y cooperativas crea un movimiento que llegó a desafiar el orden establecido a principios de los ochentas, con las organizaciones locales de acción católica, siendo el verdadero eje de esa transformación. El movimiento protestante por su parte parece dirigirse hacia objetivos más individuales y trascendentales. Ambas confesiones se vinculan a multitud de ONGS, nacionales e internacionales"²⁴.

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: "Nos encontramos con los poderes = autoridades tradicionales = mayas, organizaciones comunales: Comités pro-mejoramiento, proescuela, de padres de familia, de desarrollo, etcétera"²⁵.

Los comités han amparado su funcionamiento en el Decreto Gubernativo 2082 del Presidente Jorge Ubico, es respaldado en épocas recientes con el Acuerdo Gubernativo 697-93 del Ministerio de Gobernación, que complementado con la circular número 30, del 9 de diciembre de 1993, emitida por dicha entidad, faculta a las

²⁴ *Ibid.* Pág. 7.

²⁵ Macleod, Morna. **Poder local**. Pág. 29.

gubernaciones departamentales para reconocer estas organizaciones y de manera confusa se les otorga personalidad jurídica.

Se hace puntual, referir el régimen jurídico que sustenta el funcionamiento de los comités, debido a que el surgimiento de los consejos comunitarios de desarrollo, produce una confusión, sobre el reconocimiento del que hacer de cada uno de los entes, resuelta mediante el dictamen número 445-2002, del departamento de Asesoría Jurídica del Ministerio de Gobernación, de fecha 19 de julio del año 2002, en el que se determinó que era facultad de las gubernaciones departamentales continuar autorizando colectas o recaudaciones, debiendo aceptar para el efecto las certificaciones del Registro Civil, en donde conste la inscripción y autorización de la personalidad jurídica de las asociaciones civiles, comités y comunidades indígenas, asimismo siguen siendo el conducto entre las personas colectoras o recaudadoras y la Contraloría General de Cuentas de la Nación.

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.

Su establecimiento quedó amparado el 25 de septiembre 1987, producto de la promulgación del Decreto 52-87 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de

Desarrollo Urbano y Rural y Acuerdo Gubernativo 1041-87 de fecha 30 de octubre del mismo año.

De acuerdo a la Gaceta Jurisprudencial de la Corte de Constitucionalidad, una acción legal de inconstitucionalidad parcial, planteada en contra de la indicada ley, que impugnaba la vigencia de los Artículos 1, 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 28 y 29, afirmando que dichas normas violaban, infringían y tergiversaban los Artículos 225, 226 y 228 de la Constitución Política de la República, planteada ante la Corte de Constitucionalidad, bajo el argumento que la ley agregaba el consejo municipal y local de desarrollo, no establecidos constitucionalmente, por lo que su regulación era nula. La Corte de Constitucionalidad, dictó sentencia el 19 de mayo de 1988, en la cual declaró la Inconstitucionalidad de los artículos 2 inciso e), 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 29, del Decreto 52-87 del Congreso de la República, todos relacionados a la creación y funcionamiento de los consejos locales de desarrollo, argumentando que atentaban contra la autonomía municipal.

La referida sentencia literalmente determina: “La creación de otros entes públicos, no integrados por medio de representación popular cuyo control ni siquiera aparece conferido al órgano privativo que reconoce la Constitución Política de la República, significa en la práctica una privación de importantes funciones, con lo que se atenta contra la autonomía municipal, al crear consejos locales de desarrollo urbano y rural, con las características que contempla la ley, por lo que dispersan el poder municipal, con la forma de su funcionamiento, la duplicidad del gobierno de las localidades y con

la dependencia de estos consejos al consejo nacional, se pierde la autonomía municipal”²⁶.

Estos órganos administrativos deben ser considerados como el precedente inmediato de los actuales consejos comunitarios de desarrollo.

2.4. Origen de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

El 6 de mayo de 1996, el Estado de Guatemala, a través del gobierno de turno, firmó el acuerdo de paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG, en el Distrito Federal de la ciudad de México.

Dicho acuerdo se consideró necesario, para superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, discriminación y marginación social y política, obstáculos que distorsionan el desarrollo social, económico, cultural y político del país y fuente de conflicto e inestabilidad.

La intención, crear o fortalecer los mecanismos y condiciones que garanticen una participación efectiva de la población y recoger los objetivos prioritarios de la acción gubernamental, para sentar las bases del desarrollo participativo. Contemplándose en el contenido del indicado acuerdo, puntos específicos que dieron origen a la Ley de

²⁶ Corte de Constitucionalidad. **Gaceta Jurisprudencial No.8. Inconstitucionalidades generales, expedientes acumulados Nos. 282-87 y 285-87, Págs. 6 y 7.**

Consejos de Desarrollo Urbano y Rural hoy vigente, requiriendo específicamente el restablecimiento del nivel local, al establecer puntualmente: “10) Para fortalecer las capacidades de participación de la población y al mismo tiempo la capacidad de gestión del Estado, el gobierno se compromete a:... Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural f) Teniendo en cuenta el papel fundamental de los consejos de desarrollo urbano y rural para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural, tomar las siguientes medidas: i) Restablecer los consejos locales de desarrollo; ii) Promover una reforma de la ley de consejos de desarrollo urbano y rural para ampliar el espectro de sectores participantes en los consejos departamentales y regionales de desarrollo y; iii) Asegurar el debido financiamiento del sistema de consejos”²⁷.

El indicado acuerdo cobra vigencia el 29 de diciembre de 1996, con la firma del acuerdo de paz firme y duradera, que puso fin a más de tres décadas de enfrentamiento armado en nuestro país y constituye la fuente formal, que el Congreso de la República invoca en el Considerando tercero y cuarto del Decreto 11-2002, para el reestablecimiento del nivel comunitario en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, mediante el cual se reestablece el nivel local a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

²⁷ Medina Bermejo, Joaquín y Jezreel Asaí Rivera Samue. **Los Acuerdos de paz, compendio y análisis**, Pág. 61.

2.5. Regulación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

La organización comunitaria en Guatemala, tiene su fundamento en el Decreto 11-2002, del Congreso de la República, a través del cual el Estado de Guatemala ha formalizado su compromiso de reestablecer el quinto nivel del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, al firmar los acuerdos de paz; al ponerle fin a la guerra civil interna, como ha quedado plasmado anteriormente. Consecuentemente se ha regulado nuevamente, la parte conducente que se encontraba sin vigencia en el Decreto 52-87, en relación a los Consejos Locales de Desarrollo, de la misma manera se derogó el Decreto 58-88 del Congreso de la República, mediante la promulgación y vigencia de los Decretos 11-2002 y 12-2002, con sus respectivos reglamentos, que respectivamente contienen la nueva Ley de consejos de desarrollo urbano y Rural y el nuevo Código Municipal. Asimismo, se promulgo el Decreto 14-2002 Ley General de Descentralización, con su respectivo Reglamento.

Los consejos comunitarios de desarrollo, aparecen regulados en los Artículos del 13 al 17, 23, 24, 26, 28, 29, de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; su funcionamiento se establece en los Artículos 52 al 55 del Reglamento de la ley de los consejos de desarrollo urbano y rural. El ensamble de estos órganos de participación ciudadana de las comunidades, con el municipio se contempla en el Título III, gobierno y administración del municipio; Artículos 38 último párrafo, 55 al 58 del Código Municipal.

2.6. Objetivo de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

De acuerdo a lo que la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece en el Artículo 3, se puede decir que es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios e impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada en su nivel local.

Cumpliendo objetivos específicos desde el nivel comunitario en el traslado de opiniones que sirvan para la coordinación de la administración pública municipal, para elevarlo ordenadamente a los niveles departamental, regional y nacional hasta llegar al Organismo Ejecutivo, que sigue siendo el encargado de las acciones gubernamentales, todo ello establecido en el Artículo 4 del reglamento de la citada ley.

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.

El reglamento de la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en su Artículo 52 último párrafo, establece que con la transcripción de su acta de constitución, debe

registrarse e inscribirse en el libro respectivo del Registro Civil de la municipalidad jurisdiccional, con lo cual obtendrá su personalidad jurídica.

2.7. Obstáculos de la organización comunitaria

La organización comunitaria, se encuentra con diversos obstáculos, dependiendo de la realidad de cada lugar, 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.

A una buena parte de la población le ha sorprendido la nueva forma de organización local determinada en la ley, tanto así que en algunas comunidades se le toma como un nuevo comité, se le asignan funciones diferentes a las que debe cumplir e incluso se adoptan estructuras administrativas diversas a las que deben tener.

La figura del alcalde auxiliar, generalmente no se ha complementado al consejo comunitario de desarrollo, asimismo los comités pro-mejoramiento y demás comités largamente arraigados en el pensamiento de los pobladores de muchas comunidades, ha visto relegadas sus funciones.

Los órganos de la iglesia católica, como cofradías y hermandades que históricamente han agrupado a un sector de la población, no se sienten parte de estos órganos de participación ciudadana, por considerar que sus funciones son distintas.

La población, de manera pacífica se ha resistido al cambio, con su natural apatía a la instrucción, materializando una indiferencia generalizada a participar en las decisiones importantes en su entorno local, no obstante, que cuenta con un instrumento legal para hacerlo.

El escepticismo en la población civil, ha tenido gran parte de su origen en la inacción de los gobiernos de turno, en atender las necesidades básicas de la población, ante clamores populares, debiéndose tomar en cuenta que toda la cultura de centralismo que se ha vivido en nuestro país, ha propiciado que la población muestre su escepticismo en relación al espacio que otorgan los consejos comunitarios de desarrollo para participar en la toma de decisiones.

Otro punto que desincentiva la participación ciudadana es la falta de financiamiento para el nivel comunitario de organización, pues en ninguna parte de la ley se establece esta obligación para el gobierno del municipio y mucho menos para el Estado, teniendo que subsistir sin recursos, apelando a la voluntad de ciudadanos interesados en promover el desarrollo de su comunidad.

2.8. Análisis Jurídico de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

De acuerdo al Artículo 15 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Y el Artículo 53 del Reglamento de dicha ley, se contemplan los Consejos Comunitarios de Desarrollo de primero y segundo nivel.

La incidencia que la ley contempla para el establecimiento de órganos comunitarios de primero o segundo nivel, se produce a un nivel municipal al integrar el consejo municipal de desarrollo, ante la eventualidad de que en un municipio existan más de veinte entes comunitarios, caso en el cual se pueden establecer los de segundo nivel, precepto legal que es facultativo de adoptar por parte de la estructura del nivel municipal de consejos de desarrollo.

En los municipios densamente poblados, predominantemente urbanos, con elevado número de barrios, colonias, asentamientos, u otras formas de división territorial, se otorga al consejo municipal de desarrollo, la facultad para establecer instancias intermedias entre consejos comunitarios y consejos comunitarios de desarrollo de segundo nivel, que faciliten la articulación e integración de sus funciones, todo establecido en el artículo 54 del Reglamento citado.

Por tratarse el Consejo Comunitario de Desarrollo de una persona jurídica de derecho público, requiere para el funcionamiento de sus órganos internos de personas individuales, siendo el llamado para todos los habitantes, integrando personas que en su circunscripción territorial, estén interesados en reunirse para promover y llevar a

cabo políticas participativas, identificando y priorizando los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad. Su estructura consta de dos instancias, en las cuales se agrupan los habitantes del lugar.

La asamblea comunitaria, es el órgano de mayor jerarquía del consejo comunitario de desarrollo, se integra por todos los residentes en una comunidad interesados en reunirse para promover y llevar a cabo políticas participativas, identificando y priorizando los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad, tal y como lo establece el Artículo 14 del Decreto 11-2002 del Congreso de la República, en *e) cual se determinan sus funciones.*

De acuerdo al referido Decreto, la asamblea comunitaria elige a los integrantes del órgano de coordinación, fijando el período de duración de sus cargos, a través de los cuales deben 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.

Asimismo, establece el citado Decreto que el órgano de coordinación, es el ente rector del consejo comunitario de desarrollo, que se encarga de guiar el rumbo de la entidad, debe integrarse de acuerdo a los principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente. La ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece en el Artículo 16, que se integra por el alcalde comunitario o auxiliar y hasta doce representantes, nombrados por la asamblea comunitaria.

De acuerdo al Código Municipal en su Artículo 56, es la persona representante de la comunidad cuyo nombramiento lo hace el alcalde del municipio con base a la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas. En el citado cuerpo legal se establece en el Artículo 55 el reconocimiento, respeto y promoción de las alcaldías indígenas y sus propias formas de funcionamiento administrativo cuando existan en la jurisdicción municipal.

En virtud de ser el alcalde auxiliar o comunitario el representante legal de su comunidad, automáticamente es la persona encargada de presidir el órgano de coordinación del consejo comunitario de desarrollo, tal como lo establece el Artículo 16 de la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Se considera que dicha disposición legal obedece a un orden administrativo que se debe mantener y a la preservación de la autonomía municipal.

De acuerdo al Artículo 59 del Código Municipal tiene acceso a una retribución por el servicio prestado, el cual cada municipalidad de acuerdo a sus recursos financieros debe regular en el reglamento municipal.

La integración del órgano de coordinación, tiene lugar cuando el alcalde auxiliar, se reúne con los demás miembros de dicho órgano y se incorpora al trabajo que en la respectiva comunidad se venga desarrollando.

La ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el Artículo 13 inciso b) establece que: **“...se debe integrar de acuerdo a sus los propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o supletoriamente de acuerdo a la reglamentación municipal existente”**. Todo ello se complementa con lo establecido en el Artículo 63 del reglamento de la indicada ley que contempla un coordinador, un secretario y los miembros que la asamblea comunitaria decida, determinando que el coordinador es el alcalde comunitario o auxiliar o en su defecto la comunidad elige al coordinador.

Los miembros del órgano de coordinación según los Artículos 55 y 64 del Reglamento, duran en su cargo hasta un máximo de dos años, pudiendo ser reelectos, sin indicar período. Para el alcalde auxiliar si existe disposición específica en el Código Municipal al establecer el Artículo 57, que dura en su cargo el período que determine la asamblea comunitaria, que no puede exceder el período del concejo municipal.

El segundo párrafo del Artículo 16, de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece las funciones del órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo: **“...es responsable de la coordinación, ejecución y auditoría social sobre proyectos u obras que se prioricen y que seleccionen los organismos de Estado y entidades descentralizadas y autónomas para realizar en la comunidad”**. El Artículo 17 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece: **“Debe guiar los destinos de la entidad y ejecutar las acciones que la asamblea comunitaria determine e informar los resultados obtenidos; administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole que se obtengan, por cuenta propia o asignación de la corporación municipal, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad e informar a la asamblea comunitaria sobre dicha administración; y convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias de consejo comunitario”**.

El Artículo 65 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural determina que el órgano de coordinación debe llevar a cabo la ejecución de obras y proyectos de la comunidad, debiendo coordinar, evaluar y auditar el proyecto u obra; su participación podrá ser mediante aportes de dinero, mano de obra calificada, no calificada, materiales, terrenos, instalaciones u otros insumos o servicios; siempre que sea voluntaria.

Existen otros órganos, que pueden o no existir en un Consejo Comunitario de Desarrollo, dependiendo de características especiales de cada comunidad, como por

ejemplo la existencia de segmentos de población indígena o la costumbre de trabajar mediante comisiones de trabajo.

Para el caso de los lugares en que existan comunidades indígenas, el Decreto 11-2002 del Congreso de la República en su considerando segundo, reconoce que el sistema de Consejos de Desarrollo se estructura desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca, garífuna y de la población no indígena, así como diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie.

Se hace necesario referir lo establecido en el Artículo 2 del citado cuerpo legal en relación a los principios generales del sistema de Consejos de Desarrollo, entre los cuales encontramos el respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala, fomento a la armonía en las relaciones interculturales, promoción de procesos de democracia participativa en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, conservación y mantenimiento de equilibrio ambiental y desarrollo humano en base a las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca, garífuna y población no indígena, sin discriminación alguna.

El nivel comunitario, objeto de esta investigación, es la base de este sistema y en este sentido el Artículo 23 del indicado decreto establece la constitución de consejos asesores indígenas en el nivel comunitario, para brindar asesoría al órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo, en donde exista al menos una comunidad indígena. Existe libertad para que al existir una de estas comunidades se

integre conforme a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, reconociendo a las autoridades que por tradición tienen.

Está pendiente la emisión de la Ley que regule la consulta a los pueblos indígenas, tal como se establece en el Artículo 26 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, por el momento cuando el Organismo Ejecutivo impulse medidas de desarrollo, que afecten directamente a estos pueblos, la consulta puede hacerse por conducto de sus representantes en los diversos niveles del sistema nacional de consejos de desarrollo. El reglamento de la citada ley establece en su Artículo 50 que este tipo de consejos asesores debe existir en los municipios con al menos una comunidad indígena y que sus relaciones se producen al nivel comunitario y municipal de la estructura del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El caso de las comisiones de trabajo, por su parte tienen sustento legal en el Artículo 24 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que establece la creación de comisiones de trabajo necesarias, para emitir opinión y desarrollar temas y asuntos por encargo del consejo correspondiente. Por lo novedoso de las instituciones comunitarias, debería ser prioritaria la comisión de capacitación ciudadana, dirigida a orientar a la mujer, niñez y juventud, acerca de organización comunitaria, democracia participativa, auditoría social.

2.9. Financiamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

No se establece en la ley obligación para el gobierno municipal, mucho menos estatal el financiamiento para los órganos comunitarios. El Código Municipal establece en sus

Artículos del 18 al 21 la organización de vecinos, del 60 al 66 el derecho de los ciudadanos de acceso a la información y consulta de vecinos, en el 132 la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal, es allí donde puede estar la esperanza de las comunidades en acceder a financiar por lo menos, la adquisición de equipo, papelería y útiles necesaria para su funcionamiento. En el Artículo 22 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se establece que la participación de los miembros de los consejos de desarrollo debe ser ad honorem y el Reglamento de la citada ley, establece en el último párrafo de su Artículo 59 el apoyo técnico para el nivel comunitario al indicar que se brinda por la unidad técnica de apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, adscrita a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, previa solicitud de la corporación municipal respectiva y canalizado a través de la unidad técnica u oficina de planificación municipal, puede ser otra esperanza para equipamiento técnico básico.

Escuetamente aparece establecido en el Artículo 70 del indicado Reglamento, que la administración de los recursos propios de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, se rigen para su administración por sus usos, normas, costumbres o tradiciones, sin perjuicio de la observancia de normas constitucionales y legales aplicables. En el caso de los fondos sociales, para atender emergencias, se establece en el Artículo 29 de la citada ley, que su ejecución se hará con la celeridad del caso en coordinación con los consejos comunitarios, municipales y departamentales de las localidades afectadas.

Sin embargo los entes comunitarios están facultados para promover la obtención de financiamiento para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

CAPÍTULO III

3. Abuso de autoridad

3.1. Definición de poder

En muchos campos observar la acumulación y ejercicio del fenómeno social de poder nos produce fascinación, la experimentamos mientras observamos el desempeño de líderes políticos, deportivos, musicales, militares, educadores, e incluso personas comunes y corrientes; psicólogos que califican por arriba del promedio en su motivación hacia la adquisición y uso del poder. Como muchos de los fenómenos que nos embelesan el poder posee simultáneamente facetas ambivalentes.

El poder ha sido una característica esencial de la sociedad humana, a través de la historia y en los escenarios contemporáneos atestiguamos su naturaleza dual. Por un lado, los líderes que ejercen el poder, proyectan cierta forma de autoridad, intervienen para facilitar las metas de grupo en algunos casos, estos líderes carismáticos nos sirven de inspiración. En el otro extremo, el poder también puede implicar el ejercicio de la crueldad y de formas coercitivas de comportamiento. Es un hecho bien conocido por los psicólogos, pero quizá no lo suficientemente estudiado, que el poder transforma a las personas. Uno de estos procesos de transformación ha llamado la atención de los especialistas en el campo social a saber: la corrupción.

Acto que en su declaración nos recuerda: "El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe de manera absoluta"²⁸.

El poder puede ser definido como la posibilidad o capacidad de producir consecuencias sobre ciertos objetos, el poder supone un sujeto potencialmente actuante, un objeto sobre el cual se puede actuar y unos medios (físicos o ideales) con cuyo concurso es posible la actuación. En las ciencias sociales el poder es una relación de poder.

Puede ser adjetivado como potencial si se refiere a la capacidad, o como actual si se refiere al efectivamente ejercido. En la medida en que el poder constituye una dimensión de las relaciones entre los hombres, puede clasificársele de acuerdo con la esfera de actividad a la que se refiera: poder económico, psicológico, político, etc.

A lo largo de la vida del hombre, se han desarrollado diversos conceptos de poder, para algunos autores el poder se define así:

Para Dean Koontz el poder, **"Es la capacidad de las personas o grupos para inducir o influir en las creencias o acciones de otras personas o grupos."**

"La facultad y hasta la fuerza para cumplir con algo para lo que se debe poseer energía, aptitud y capacidad para llevarlo a cabo"²⁹.

²⁸ Acton, Jeed Baron. **Letter to mandell creighton**. En: **essays on freedom and power**. Pág. 358

²⁹ Bidart Campos, German José. **El derecho de la constitución y su fuerza normativa**. Pág. 134

El poder es clave para el trabajo administrativo. Es el derecho inherente a un cargo para utilizar la capacidad decisoria en forma tal que se establezcan y se logren los objetivos de la institución que dirige o bien del departamento de la misma a su cargo.

Las connotaciones del poder de autoridad frecuentemente no existen en la misma persona. El poder implica fuerza, y hay pocos administradores que realmente tengan la habilidad personal de forzar una decisión.

Si los problemas alcanzan un punto en que la fuerza es necesaria, el recurso es acudir a la corte, a la policía o a otros medios de habilidad coercitiva. De hecho la autoridad conferida en una posición administrativa es el derecho de usar la capacidad decisoria, el derecho de crear y mantener un ambiente para el desempeño de los individuos que trabajan en grupos. La verdadera implicación de esta habilidad para crear no es entonces autocrática. Tal vez no sea un accidente que autoridad se deriva de la misma raíz latina de autor.

A pesar de la importancia de la autoridad, los administradores tienden a obviar el uso de la palabra, quizás a causa de su connotación de poder. La esencia de la responsabilidad es la obligación, la obligación para el superior de desarrollar los deberes asignados, análogamente se oye hablar de administradores a quienes se le ha asignado responsabilidades, cuando lo que se quiere decir es que se les ha asignado deberes o actividades.

Al hablar de poder también se enfoca como: “Facultad para hacer o abstenerse, o para mandar algo”³⁰. En sentido sociológico se llama poder a la “Capacidad de un individuo o grupo de individuos de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos”³¹.

3.2. Clases de abuso de autoridad

a. Pericia: Es aquel que otorga el conocimiento: médicos, abogados y profesores universitarios pueden ejercerlo por medio de sus conocimientos especiales.

b. Referencia: Es la influencia que pueden ejercer personas o grupos porque las personas creen en ellos y en sus ideas.

c. Recompensa: Es como su nombre lo indica, el poder para conceder recompensas, para beneficiar o perjudicar a alguien.

d. Coercitivo: Es el poder de castigar. Está relacionado estrechamente con el concepto de poder de recompensa y proviene del poder legítimo.

e. Legítimo: Poder que se deriva del sistema cultural de obligaciones, derechos y deberes del sistema cultural occidental; deriva de un puesto o cargo a las que las personas dan legitimidad.

³⁰ Ossorio. **Diccionario Jurídico**. Pág. 738.

³¹ Noclarse. José. **Elementos de sociología**. Pág. 234.

f. Administrativo: Le incumbe la administración del Estado, y la obtención de los medios precisos para realizar los fines fundamentales del mismo, suele confundirse con el ejecutivo.

g. Disciplinario: Es competencia del superior jerárquico o de órganos representativos de cuerpos políticos, judiciales, administrativos o profesionales para dar las ordenes apropiadas, pero ajenas a lo penal, a quienes colocados bajo su autoridad o inspección, han faltado a los deberes profesionales o adoptado actitud de una naturaleza tal, que empañe el buen nombre de la institución a que pertenece.

h. Discrecional: Es facultad de proceder libre pero fundadamente una autoridad, dentro de sus atribuciones y jurisdicción, y no según reglas taxativas o leyes estrictas.

i. Jurídico: Es cuando la influencia proviene de que si no se realiza el acto que una persona manda, habrá una sanción o castigo.

j. Físico: La persona tiene una fuerza material que puede emplear para influir en que se realice la acción. De alguna manera se equipara al poder físico con la intimidación, que es la amenaza de usar ese poder físico.

k. Económico: El que recibe la orden espera alguna recompensa económica, directa o indirecta, inmediata o remota, si la realiza como se le indicó.

I. Social: El que se tiene sobre un grupo en razón de que se conocen y comparten por el jefe los conceptos e intereses del mismo grupo, lo que le da un gran prestigio y fuerza moral ante el mismo.

m. Cultural: Aquel que resulta del convencimiento y/o prestigio de la persona que influye en la acción.

3.3. Definición de abuso de autoridad

El abuso de poder está instalado como parte de la cotidianidad de las personas. Es una problemática que provoca y convoca conversación de manera rápida entre las personas. Junto con ello, se refleja la complejidad que presenta esta temática para su abordaje, ya que en su origen se encuentran causas de orden económico, cultural y psicosocial.

La evidencia y los testimonios muestran que las agrupaciones políticas, religiosas e incluso las académicas y científicas pueden ser contaminadas por el ejercicio abusivo del poder. Algunos han sugerido que el poder puede ser contenido y regulado a través de controles democráticos; sin embargo, estas estructuras sociales también son frágiles y pueden ser corrompidas por algunas modalidades de ingeniería social como nuestra rica herencia del autoritarismo.

El abuso de poder puede ser definido como: "Acto del funcionario que se excede en sus atribuciones o facultades respecto a particulares o la cosa pública. Deslealtad, mal uso de confianza"³².

Por lo que puede entenderse el abuso de poder, como: todo acto del funcionario que se excede en sus atribuciones o facultades respecto a particulares o a la cosa pública. Situación que existe cada vez que alguien quien tiene poder sobre otros, esto es la capacidad de imponer su voluntad sobre esos otros, por ejemplo, debido a su superior destreza mental, posición social, fuerza, conocimiento, tecnología, armas, riqueza, o la confianza que tienen en él o ella, utiliza ese poder injustificadamente para explotar o dañar a esos otros, o mediante su falta de acción permite que esos otros sean explotados o dañados.

Lógicamente, y por lo anterior, alguien que no tiene un determinado tipo de poder no puede abusarlo. También se deduce de lo anterior que el más importante y tal vez el único principio de la ética y moralidad humana debería de ser el evitar el abuso de poder. Se debe de notar que la decisión de adoptar un principio ético como propio es puramente personal, y no se puede forzar sobre alguien. Sin embargo, no se puede adoptar un principio que no se sabe que existe. Además, no es muy probable que alguien vaya a adoptar un principio que no sea congruente, que no encaje o ajuste con su estructura mental, y esa estructura mental es influenciada tan poderosamente por las experiencias en su temprana infancia.

³² Editores Salva. **Diccionario usual**. Pág. 51.

Otra consecuencia es que, si quiénes quieren detener o impedir los abusos de poder o a los que se les haya encargado este deber no tienen suficiente poder aunque fuera solamente poder moral, ellos y sus esfuerzos servirán únicamente de hazmerreír para quienes abusan del poder.

En el derecho administrativo, el abuso de autoridad o sus equivalentes abuso de poder o abuso de las funciones públicas, es el exceso indebido en el ejercicio de la función pública.

El derecho penal, contempla el abuso de autoridad en sentido lato, como la figura delictiva que comete quien investido de poderes públicos realice en su gestión actos contrarios a los deberes que le impone la ley, por lo que aflige la libertad de las personas, las intimida o de cualquier manera les causa vejámenes, agravios morales o materiales.

En sentido estricto, se entiende como el delito doloso que comete el que actuando en calidad de funcionario público dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones, leyes nacionales, provinciales, o bien ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existentes o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere. El sujeto pasivo de este delito es la administración pública, y no es necesario que se le haya causado un daño material.

Para concluir con el tema de abuso de poder, luego de analizar cada una de las definiciones dadas anteriormente, y en espera de aclarar de mejor forma lo referente a dicho tema, me permito realizar la siguiente definición:

Desequilibrio que se obtiene de las distintas concepciones en que se alienta con firmeza y hay desequilibrio porque la potestad que envuelve a la palabra poder, se utiliza abusivamente, pues dicho término no es más que el exceso de facultades, poderes o atribuciones con que ejercita un cargo cualquier funcionario público que se sale del límite que le impone la propia ley.

a. Principios

Se nos presenta ahora la cuestión: ¿Cómo habrán de conducirse los ciudadanos cuando la autoridad estatal se excede en sus atribuciones y abusa del poder? En primer lugar, las constituciones modernas prevén una serie de posibilidades de defensa contra los excesos del poder estatal (querellas ante los tribunales constitucional o administrativo); es preciso, por tanto, acudir primeramente a estos recursos. En el caso de que no dieran resultado, valen los siguientes principios:

Las leyes y ordenaciones que exceden los límites naturales de la autoridad estatal carecen de fuerza obligatoria. Si dichas leyes están en contradicción con los preceptos divinos o con la ley moral natural, no es lícito cumplirlas en ningún caso, aun cuando de su cumplimiento se sigan gravísimas consecuencias y aun la pérdida de la vida.

Si se trata de medidas estatales que no contravienen directamente el orden moral divino o natural, pero atentan contra el bien común o contra los derechos fundamentales del individuo, en este caso los súbditos no están obligados a la obediencia; pero pueden obedecer para evitar males mayores. Muchas veces incluso

es preceptiva la obediencia cuando con ello pueden evitarse más graves perturbaciones del orden y de la paz de la comunidad o por razones de prudencia, que obliguen, para defender los intereses personales del individuo o de la familia, a evitar los graves castigos unidos a la negativa a obedecer. Por otra parte, empero, es aconsejable en estos casos, y en ocasiones preceptivo, resistir al poder estatal, con el fin de desaconsejarle mayores excesos.

El derecho de resistencia, que en primer lugar ha de ser pasiva, y consiste en el mero incumplimiento de la ley, sólo se da cuando la injusticia de la ley es manifiesta. En caso de duda, la presunción de derecho está de parte de la justicia de la ley.

Además del derecho a la resistencia pasiva, cabe también el derecho a la resistencia activa en forma de legítima defensa contra los ataques directamente injustos de parte de la autoridad estatal. El derecho a la resistencia activa pertenece no sólo al atacado mismo, sino también en ciertas circunstancias a un tercero y aun a todo un grupo, cuando el atacado no basta por sí solo a defenderse eficazmente contra la prepotencia del Estado. En tal caso, la resistencia organizada contra el abuso del poder estatal no es rebelión, sino afirmación legítima y ordenada del propio derecho.

La resistencia activa puede hacerse por medio de manifestaciones, huelgas y en casos extremos, con el empleo de la fuerza. Pero si el abuso del poder político no se contenta con medidas aisladas, sino que se hace general olvidando el bien común y llevando a una ruina segura la nación y sus valores, entonces el pueblo tiene derecho a deponer

al soberano. Si éste no abandona voluntariamente el poder y no existe otra solución para salvar el bien común, es lícita la rebelión armada. En tal caso el rebelde es el soberano. La rebelión no es obra del pueblo sino del tirano; es admisible emplear contra él iguales medidas de resistencia que se emplearían contra un criminal.

Cuando el sujeto de la autoridad política se convierte en enemigo del bien común, pierde por sí mismo la legitimación interior que le fue dada única y exclusivamente en razón de su tutela del bien común; el mismo se despoja de su autoridad, de sus derechos y poderes, que no son otra cosa que atribuciones concedidas para que cumpla sus obligaciones en orden al bien común. La sublevación armada del pueblo no puede calificarse, en tal caso, de rebelión, sino más bien de acto de legítima defensa.

Sin embargo, para que esté justificado tal acto extremo de legítima defensa del pueblo ha de estar realmente en juego el bien común, el bien y la estabilidad de la nación y de sus valores; que no se trate simplemente de fines políticos de un partido.

Habrà de existir además garantías de éxito en la empresa o institución, sin permitir que la rebelión precipite a la nación en las mayores desgracias. Por lo que entonces son necesarias idénticas condiciones que para la licitud de la guerra defensiva.

b. Características

Las características que puedo enumerar en este aspecto son:

Imposición de voluntades: Debido a la superioridad en la destreza mental, posición social, fuerza, conocimiento, tecnología, armas, riqueza, o la confianza que tienen en él o ella, las personas utilizan ese poder injustificadamente para explotar o dañar a esos otros, o mediante su falta de acción permite que esos otros sean explotados o dañados.

Falta de responsabilidad y/o ética: El personal de la administración pública pone principal énfasis en su interés privado que no guarda relación con sus actividades públicas y adopta cuantas medidas sean necesarias para no resolver en forma ética cualquier conflicto que pueda surgir de modo que no contribuye a salvaguardar el interés público, sino su propio beneficio.

Provoca daños y perjuicios: Por buscar favorecer sus propios intereses o bien los de algún pariente o amigo, provoca a la administración pública un menoscabo o detrimento que va en perjuicio de su patrimonio o bien provoca la pérdida de toda ganancia lícita.

Prestación deficiente de los servicios: El administrador pone énfasis en su propio beneficio ya que la actividad que desempeña la deja a un lado, atendiendo de mala manera a los administrados, tratando mal a los subordinados, se olvida de su función, todo lo cual contribuye a provocar un servicio totalmente deficiente.

Enriquecimiento ilícito: Siempre hay quienes, más allá de su condición de actores sociales o políticos, buscan gravitar significativamente en torno al poder público y político con el objeto de apropiarse de recursos fiscales por medio de mecanismos ilegales o ilegítimos; postergando desde luego, la consecución del interés público tras la obtención de beneficios particulares de tipo personal o grupal.

c. Elementos

- Imposición de voluntades: Ejecutar, llevar a cabo, realizar, material o jurídicamente el contenido de la orden, concretarla en los hechos, sobre las personas o las cosas, constituyendo un tipo relativamente autónomo, la conducta de quien ejecuta la orden o resolución arbitraria se autonomía de la de quien resuelve u ordena; no se trata de un supuesto de participación necesaria, si no de autoría independiente.
- Exceso de atribuciones o facultades en la función pública las resoluciones u ordenes son abusivas en dos supuestos, una facultad que ni las constituciones ni las leyes atribuyen al funcionario, porque es prohibida o no ha sido concebida a funcionario alguno y cuando la actividad del funcionario, en el caso concreto se la ejerce arbitrariamente, por no darse los presupuestos de hecho requeridos para su ejercicio. La resolución o la orden son jurídicamente imposibles, mientras que en el segundo es arbitraria. La enunciación legal de las resoluciones u órdenes ha planteado la necesidad de distinguirlas: aunque ambas son actos administrativos de igual naturaleza.

- Maldad moral: La maldad moral comienza a existir cuando alguien se rehúsa a aceptar la responsabilidad por el bienestar de otros, especialmente por el bienestar de aquellos naturalmente bajo su cargo directo. Se puede decir que una persona tiene poder, si esa persona puede influir decisivamente sobre la realidad de otros.

d. Sujetos

- Administrador y/o funcionario público: Funcionarios o personas físicas que se encuentran a cargo de los órganos administrativos, los que pueden ser por elección popular o nombramiento de acuerdo al sistema regulado en la Ley de Servicio Civil. Con su voluntad ejercen la competencia del órgano administrativo.
- Administrado: Me refiero a la persona que jerárquicamente se encuentra bajo las ordenes de un superior inmediato, de quien debe acatar sus disposiciones.
- El Estado: "Entidad política que preside los destinos colectivos de una sociedad y que ejerce, por esta razón, el poder legal"³³

3.4. Medios de abuso de poder

³³ El pequeño Larousse ilustrado. Pág. 418.

a. Directos

Se da cuando el propio administrador o funcionario por el alto cargo que desempeña y la capacidad de tomar decisiones sin tomar en cuenta a ningún superior jerárquico toma sus propias decisiones, que lógicamente irán en su propio beneficio, lo que tiene como consecuencia un abuso de poder, que muchas veces le sirve a éste para satisfacerse de muchas necesidades, conceder beneficios a familiares o amigos, que lógicamente compartirán con él algún beneficio obtenido, utilizando sus propias empresas a efecto de obtener ganancias superiores y frecuentemente sin cumplir con los requisitos regulados en la ley.

b. Indirectos

Cuando existe una jerarquía dentro de la administración pública, la persona con un grado superior jerárquico transmite a un subordinado la posibilidad de decidir por éste; dejándole toda la responsabilidad en sus manos y muchas veces sin tener conocimiento el superior de las decisiones que toman sus subalternos, lo que viene a constituir una forma de aprovechase de esa confianza depositada en ellos, tomando decisiones e influyendo en otros para lograr beneficios propios, de amigos y/o familiares, siendo éstos últimos los más favorecidos, por la posibilidad que tienen a través de sus propias empresas de prestar los servicios que se necesitan en la administración pública.

3.5. Efectos del abuso de poder

- Falta de lealtad a los más altos principios morales.
- Violación a la constitución, leyes y regulaciones vigentes en nuestro país.
- No dedicar esfuerzo y atención al desarrollo de las tareas que se les encomienda en la administración.
- Discriminar injustamente mediante el otorgamiento de favores o privilegios especiales, a cambio de una remuneración y aceptar para él o para miembros de su familia favores o beneficios bajo circunstancias que hacen pensar que influyen sobre el desempeño en las tareas administrativas
- Hacer promesas privadas, que representen un compromiso con los deberes del trabajo, puesto que un empleado del gobierno no tiene palabra privada que pueda establecer compromisos sobre el poder público.
- Realizar negocios con el gobierno, bien sea en forma directa o indirecta, ya que ello es incompatible con el desempeño cuidadoso de las tareas administrativas que desempeña.
- Utilizar una información obtenida confidencialmente en el desempeño de las tareas que realiza como un medio para obtener utilidades privadas.
- No denunciar la corrupción en cualquier momento que se descubra.

CAPÍTULO IV

4. Los derechos humanos y el derecho a la seguridad

4.1. Antecedentes históricos de los derechos humanos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, preceptúa: "**Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros**".

En el caso de Guatemala debe recordarse que tiene una historia marcada por tragedia, dolor, sangre e injusticias de todo tipo. Sólo por cortos períodos de tiempo ha habido regímenes democráticos y, como consecuencia, nunca, o casi nunca, se han respetado los derechos humanos de sus habitantes.

A lo largo de la historia republicana del país, casi 177 años, se han producido numerosos golpes de estado y fraudes electorales y de una o de otra manera han prevalecido los gobiernos dictatoriales con el consiguiente irrespeto a los derechos fundamentales de las personas. Las estructuras económicas, sociales y jurídico-

políticas han impedido la existencia de un desarrollo en estos campos que inevitablemente nos conduciría al bien común.

Los derechos humanos de los guatemaltecos han sido violados casi siempre por los sectores del poder formal y real. Se puede decir que Guatemala se hizo famosa ante la comunidad internacional, pero no por sus vivos sino por sus muertos; por la cantidad y por la forma que fueron ajusticiados, incluso comunidades completas.

Aunque la violación sistemática a los derechos humanos individuales es la más notoria, en Guatemala también hay reiteradas violaciones a los derechos humanos, económicos y sociales, provocando una muerte lenta derivada de la ausencia de satisfactores sociales básicos.

La época de más represión en el país, fue a finales de la década de los setentas y los primeros de la década de los ochentas, cuando los gobiernos militares iniciaron acciones de contrainsurgencia que condujeron a una guerra sucia en la que, como siempre, la población fue la más afectada al aportar los muertos, viudas, huérfanos y desarraigados.

Por esta razón cuando el 23 de marzo de 1982 hay un rompimiento constitucional, éste hace renacer las esperanzas de iniciar una vez más el camino a un proceso democrático, en el que todavía nos encontramos. Fue en mayo de 1984, a sólo un mes de las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente, que el Colegio de Abogados realizó las llamadas "**Jornadas Constitucionales**", en las que se

discutieron las bases que la nueva Constitución de la República debería tener para obtener una permanencia necesaria.

De esta jornada surge la idea de crear instituciones como la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Los derechos humanos poseen ciertas características que debemos conocer:

- Universales: Por ser propios a la persona, todos los seres humanos poseen estos derechos, sin ninguna diferencia por edad, sexo, raza, idioma, nacionalidad, religión, condición económica o social, ideas políticas, preferencia sexual, impedimentos físico o mental, enfermedad o cualquier otra condición.
- Irreversibles: Los derechos humanos no admiten ninguna restricción o limitación a su ejercicio. No se puede argumentar alguna excusa para impedir que las personas ejerzan estos derechos.
- Inviolables: Los derechos humanos no admiten ninguna situación para ser violados. El Estado, como principal responsable de su respeto, no puede justificar nunca su violación.
- Internacionales: Los derechos humanos gozan de un fuerte carácter de transnacionalidad. Esto se inicia a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1948, la cual cuenta dentro de sus objetivos **"El desarrollo y estímulo de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales"**.

A esta internacionalización también han contribuido fuertemente los sistemas de la Organización de Estados Americanos y el Sistema del Consejo de Europa. Debido al carácter de internacionalización, se considera que no hay violación al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados cuando se ponen en práctica los mecanismos organizados por la comunidad internacional para su protección. Asimismo se considera que cuando se comete una violación a los derechos humanos en un país, se afecta a todos los seres humanos, por lo tanto interesa a todas las naciones.

Los Derechos Humanos han ido evolucionando con el tiempo. Actualmente nos encontramos con tres generaciones de los mismos:

La primera generación comprende los Derechos Civiles y Políticos, cuyo reconocimiento se produce como consecuencia de los abusos de las monarquías y los gobiernos absolutistas del siglo XVIII. Estos derechos comprenden principalmente el derecho a la vida, derecho a la libertad, derecho a la libre circulación, derecho a la integridad física y moral, derecho a la seguridad, derecho a la nacionalidad, derecho a la propiedad, derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, derecho a no ser detenido ilegal y arbitrariamente, derecho a un proceso judicial justo y legal, derecho a la presunción de inocencia mientras no se pruebe la culpabilidad, derecho de participar en la vida pública y, derecho a la libertad de reunión y asociación.

La segunda generación comprende los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se les llama de segunda generación porque históricamente fueron reconocidos en el

siglo XIX, es decir, posteriormente a los derechos civiles y políticos. Su reconocimiento se da a raíz del protagonismo que adquieren las clases trabajadoras durante la industrialización de los países occidentales. Estos derechos se refieren a las condiciones de vida y acceso a los bienes materiales y culturales. Comprenden principalmente el derecho al trabajo, derecho al descanso y a jornadas de trabajo razonables, derecho a la educación, derecho de libre sindicación, derecho a la huelga, derecho a la seguridad social, derecho a participar en la vida cultural, derecho a la salud física y mental.

La tercera generación de los Derechos Humanos comprenden principalmente el derecho a la paz, el derecho al desarrollo y el derecho al medio ambiente sano. El reconocimiento de estos derechos surge como consecuencia de los nuevos peligros que amenazan a la humanidad en nuestros días. Estos derechos pretenden proteger a toda la colectividad, pero se encuentran jurídicamente en un estado inicial ya que aún no existen instrumentos que los hagan jurídicamente exigibles.

4.2. Concepto

Antes de definir lo que son los derechos humanos, es necesario discutir algunos elementos para un mejor entendimiento, tomando en cuenta que todas las sociedades reconocen que los seres humanos poseen derechos para poder llevar una vida digna y debe de ser obligaciones de cada guatemalteco velar que estos derechos sean respetados y garantizados por el Estado, así entonces el autor Eduardo Novoa

Monreal, indica: "El derecho debe ajustarse al proyecto concreto de vida social que anima a cada sociedad en un momento histórico dado, por lo tanto, el jurista debe estar siempre alerta a la readaptación de las normas"³⁵...

El factor social principal para fomentar y proteger los derechos humanos se genera en la aceptación y negación de la misma población, quienes son los principales visores de todo tipo de violaciones, siendo un pilar esencial en la búsqueda del fortalecimiento en el respeto de los mismos, ante ello el autor Pacheco Máximo, indica que: "También se ha concebido el derecho como una herramienta que induzca a la transformación de la sociedad"³⁶...

Los derechos recogidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos se consideran los derechos humanos básicos, que hacen realidad los principios de la "Carta Fundacional de la ONU"³⁷ que propugna:

"Que la Libertad, la Justicia y la Paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la Dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la Familia Humana.

Que es esencial que los Derechos Humanos sean protegidos por un régimen de Derecho.

³⁵ Novoa Monreal, Eduardo. **El Derecho como Obstáculo al Cambio Social**. Pág. 81.

³⁶ Pacheco, Máximo. **Teoría del Derecho**. Pág. 536

³⁷ La Carta Fundacional de la ONU, se compone de un Preámbulo y 30 Artículos que reconocen derechos de carácter civil, político, económico y cultural.

Que los pueblos se han declarado resueltos a promover el Progreso Social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto amplio de Libertad”.

Para abordar de manera específica los derechos humanos, es necesario y prudente tener en cuenta todas aquellas consideraciones de tipo teórico, que sirvan para comprender la trascendencia del cumplimiento o no de los derechos humanos para la población, siendo esas consideraciones el ámbito de la legislación nacional como internacional, por ello el autor Vasak, Karel, afirma que: “El concepto de Derechos Humanos entra en el marco del Derecho Constitucional y del Derecho Internacional, el propósito de los cuales es defender por medios institucionalizados, los Derechos de los seres humanos contra los abusos de poder, cometidos por los Órganos del Estado, y al propio tiempo promover el establecimiento multidimensional del ser humano”³⁷.

Todos los habitantes de Guatemala como seres humanos y personas que obviamente son, ***gozan y pueden ejercer todo tipo de derechos humanos, los cuales específicamente se pueden definir como un sistema articulado de normas de naturaleza jurídica, adoptados por el Estado en beneficio de la sociedad, así indica el autor*** Víctor García Toma, quien estima, que “constituye una tautología jurídica, ya que se trata de una denominación repetitiva en razón de que los derechos

³⁷ Vasak, Kare. **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos.** Pág. 37

de por si son humanos ya que estos son los únicos titulares de derechos y deberes”³⁸...

Debe de ser indiscutible que la eficacia de los derechos humanos, no sólo es una circunstancia básica para la vida en sociedad y la convivencia pacífica en la misma; sino que además, es una obligación del Estado y el incumplimiento de la misma una responsabilidad que hay que deducir y que se deben de cumplir por medio de todas las instituciones que tengan relación con el tema ante ello el autor Francisco Carruitero Lecca, indica que los derechos humanos son: “Un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan la existencia de la dignidad, la libertad y la igualdad Humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por Los Ordenamientos Jurídicos a nivel Nacional e Internacional”³⁹.

La Integridad es un concepto complejo que se configura con tres elementos que son lo físico, psicológico y moral, ello esta establecido a nivel interno por La Constitución Política de la República en el Artículo 3, el cual establece que: **“El Estado garantiza y protege la integridad de la persona”, incluyendo en ello la seguridad de las personas, ante lo cual el autor** Víctor García Toma, señala: “Los Derechos Fundamentales son definidos como aquella parte que los Derechos Humanos que se encuentra garantizados y tutelados expresa o implícitamente por el ordenamiento constitucional de un estado en particular. Su denominación responde al carácter

³⁸ García Toma, Víctor. **Los derechos fundamentales del Perú**. Pág. 27

³⁹ Carruitero Lecca, Francisc. **Manual de derechos humanos**. Pág. 17

básico o esencial que estos tienen dentro del Sistema Jurídico instituido por el cuerpo político.”⁴⁰

“El concepto de derechos humanos entra en el marco del derecho constitucional y del derecho internacional, el propósito de los cuales es defender por medios institucionalizados, los derechos de los seres humanos contra los abusos de poder, cometidos por los órganos del Estado, y al propio tiempo promover el establecimiento multidimensional del ser humano”⁴¹ Estos conceptos tampoco son completos como tampoco lo es el que da la ONU, que afirma que los Derechos Humanos son los derechos inherentes a nuestra naturaleza sin los cuales no podemos vivir como seres humanos; concepto que el constitucionalista Víctor García Toma estima, que “constituye una tautología jurídica, ya que se trata de una denominación repetitiva en razón de que los Derechos de por sí son Humanos ya que estos son los únicos titulares de Derechos y Deberes”⁴².

4.3. Naturaleza jurídica “Los Derechos recogidos por la Declaración Universal de los derechos humanos”⁴³.

“Se consideran los derechos humanos básicos, que hacen realidad los principios de la La Carta Fundacional de la ONU”⁴⁴. que propugna:

⁴⁰ García Tom, **Op. Cit** . Pág. 27.

⁴¹ Vasak, Karel. **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos volumen I**. Pág. 37

⁴² García Toma, Vícto. **Los derechos fundamentales del Perú**. Pág. 27

⁴³ **La declaración universal de los DD.HH.** 1948.

“Que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la Dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.

Que es esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho.

Que los pueblos se han declarado resueltos a promover el Progreso Social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto amplio de Libertad.

4.4. Antecedentes y características

Casi paralela históricamente se ha ido acuñando el término de Derechos Fundamentales; “denominación que lleva implícita la noción de dignidad humana e historia, porque considera que por un lado esta noción exige que la sociedad y el estado respeten la esfera de igualdad y desarrollo de la personalidad del hombre y, de otro lado porque a través de los tiempos se **“descubre”** y luego se **“normativiza”** aquella facultades que le sirven para asegurar las condiciones de una existencia y coexistencia cabalmente humanas”⁴⁵. Mas puntualmente el citado autor afirma: “Que los Derechos Fundamentales son definidos como aquella parte que los Derechos Humanos que se encuentra garantizados y tutelados expresa o implícitamente por el ordenamiento constitucional de un estado en particular. Su denominación responde al

⁴⁴ **La Carta Fundacional de la ONU**, se compone de un Preámbulo y 30 Artículos que reconocen derechos de carácter civil, Político, económico y cultural.

⁴⁵ García Tom, **Op.Cit.** Pág. 26

carácter básico o esencial que estos tienen dentro del Sistema Jurídico instituido por el cuerpo político”⁴⁶.

Por su parte: “Son derechos fundamentales aquellos que se reconocen como inmanentes a la persona dentro de la sociedad democrática por lo que no pueden ser suprimidos ni modificados, sin que la sociedad pierda su naturaleza y el hombre pierda las cualidad que le son propias dentro de esa sociedad; precisa así mismo que si los derechos humanos son fundamentales, es porque cualquier norma jurídica, cualquier decisión jurisdiccional o administrativa o, en general el comportamiento de cualquier persona sea o no autoridad o servidor público, encuentra en ellos sus límites”⁴⁷.

Al respecto, aunque algunos conceptúan que son derechos fundamentales sólo aquellos derechos humanos positivizados y reconocidos por las leyes fundamentales o constituciones, en la práctica y al entender de un buen sector de la doctrina, hay cada vez más, una identificación entre unos y otros.

Dentro de las características, son muchas, entre ellas destacan:

- Tiene carácter universal (la dignidad no es patrimonio de un solo grupo humano).
- Son imprescriptibles – La dignidad no tiene plazos.
- Son Inalienables – La dignidad no puede ser vendida, ni cedida.

⁴⁶ **Ibid.** Pág. 27.

⁴⁷ Chocano Nuñez, Percy. **Derecho probatorio y derechos humanos.** Pág. 575

- Son interdependientes y complementarios – La Dignidad Humana no es divisible, sino absoluta.

- Son inviolables y tienen vigencia más allá de la norma positiva (La dignidad no puede ser mediatizada por el Estado amparado en su seguridad).

Estas son características acordadas en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena. (14 al 25 de Junio de 1993)

4.5. Argumento constitucional

Todo lo referente a los derechos humanos los estipula nuestra carta magna dentro de los Artículos 1 al 137, divididos de la siguiente manera:

- Derechos Individuales: del 3 al 46.
- Derechos sociales: del 47 al 134.
- Deberes y derechos cívicos y políticos: del 135 al 137.

Nuestra Constitución Política de la República de Guatemala, como la ley superior establece dentro de la división anterior una serie de beneficios en protección a los derechos humanos de los ciudadanos, enfocado principalmente en que los mismos deben de ser promovidos en la defensa y legalizados a manera que coadyuven al respeto de los mismos.

La misma establece los derechos individuales, los derechos económicos sociales y culturales y los derechos específicos. Los primeros ya en día se conocen además

La misma establece los derechos individuales, los derechos económicos sociales y culturales y los derechos específicos. Los primeros ya en día se conocen además como derechos civiles y políticos, tal como lo establece el manual de procedimientos del Procurador de los Derechos Humanos.

4.6. Derecho a la seguridad

La seguridad es un derecho fundamental y una de las condiciones del ejercicio de las libertades individuales y colectivas. El Estado tiene el deber de garantizar la seguridad en el territorio de la república, para defender las instituciones y los intereses nacionales, el respeto a las leyes, el mantenimiento de la paz y el orden público, la protección de las personas y los bienes.

Según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (DRAE), define el término de seguridad, entendiéndose por la seguridad de las personas, como sigue: **“Término proveniente del latín securitas. Cualidad de seguridad.// de seguridad. Loc. Adj. Que se aplica a un ramo de la administración pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos. Dirección general, agente de seguridad. Calidad de seguro, que se define como libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo.”**

Resulta importante señalar que la noción de seguridad tiene un aspecto subjetivo que se refiere al sentimiento de un ciudadano de no tener peligro, y un elemento objetivo que se identifica con la ausencia real del mismo.

La seguridad de las personas se ha constituido en derecho constitucional consagrado en todas las cartas magnas del mundo democrático y en tal sentido los habitantes se encuentran protegidos en sus derechos por los estados.

Según la Organización Regional de Naciones Unidas- CEPAL-, en el curso de preparación y evaluación de proyectos de Seguridad Ciudadana, llevado a cabo el año 1997, se definió: Como la preocupación de los gobernantes por la calidad de vida y dignidad humana en términos de Libertad, Acceso al Mercado y Oportunidades Sociales, para todos los individuos que comparten un entorno social delimitado por el territorio de un país. Dentro de un contexto sociológico, antropológico y jurídico se ha llegado a conocer que existen más de una docena de inseguridades que conforman la llamada seguridad ciudadana; como son: A la vida y el patrimonio; educación de calidad; salud; al trabajo; a la seguridad social (jubilación); alimentaría; al medio ambiente y ecología; jurídica; a la vivienda digna; a los derechos humanos, etc.

Dentro del derecho a la seguridad debemos de entender dos conceptos importantes como lo son el orden público que se define académicamente como: La situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protesta. Así también, lo que se define como seguridad pública que se define y hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden público.

En algunos países el termino de seguridad pública sólo es considerada como un bien jurídico tutelado por el Estado, dentro del ordenamiento jurídico.

Dentro de las características de este derecho se encuentran los siguientes:

- Protege el derecho de las minorías.
- Aspira a la regulación de la convivencia.
- Propulsa el bienestar colectivo.
- El Estado es un ente regulador.
- La actividad del Estado esta sometida al cumplimiento de la ley.
- Es una garantía del poder público ofrecido a la ciudadanía.
- Es un sistema de organización de la fuerza pública que cuida de manera eficaz de impedir o reprimir las agresiones de que son víctimas las personas.
- La seguridad es hacer todo lo que la ley no prohíbe.
- Respeto al derecho de otros ciudadanos y los de la colectividad.

Dentro de los elementos del derecho a la seguridad se menciona primeramente al Estado de Guatemala. El Estado es una situación de convivencia humana en la forma más elevada, dentro de las condiciones de cada época y cada país. La libertad personal, el reconocimiento de la libertad de las naciones, la protección de las minorías y el respeto a los derechos del hombre, deben seguir siendo la meta de toda política del Estado.

La esencia jurídica del Estado puede cifrarse en el hecho de constituir una organización que aspira a la regulación de la convivencia en un pueblo determinado, asentado sobre un cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos.

Aunque el Estado pueda perseguir los fines individuales más diversos, es indudable que como comunidad teleológica tiene que propulsar el bienestar colectivo, en contraposición a los intereses de los individuos o de determinadas clases.

Para asegurar la vida individual del ciudadano sirve, en primer término, los derechos denominados fundamentales y de libertad. Moralidad, religión, cultura, ciencia, arte son también zonas libres. En ellas, la influencia del Estado puede ser a lo sumo indirecta. Otro tanto puede decirse de la libertad de movimiento y de la actividad económica; en ellas el Estado sólo influye de un modo regulador.

El siguiente elemento dentro del derecho a la seguridad, se encuentra el ciudadano que es el titular del derecho establecido por el ordenamiento jurídico Constitucional por medio del Artículo 3, en el cual el Estado de Guatemala, esta obligado a prestarle el beneficio de resguardar la seguridad e integridad del mismo.

El espacio necesario para el ejercicio de la libertad en las relaciones interpersonales y sociales no se mantiene por si solo. Entre más cercano es el contacto entre las personas, mucho más grande es el peligro de que las barreras de la libertad personal de cada uno sean rebasadas por los demás miembros de la colectividad.

Entre más sutil es el derecho de la libertad de una persona, más fácilmente puede este derecho ser violado por otros, es decir, entre menor capacidad de defensa de su

derecho de libertad tenga una persona, mayor riesgo corre de que el mismo se vea invadido y violado por otros humanos.

Y el último elemento lo conforma la legislación considerada esta con la Constitución Política de la República de Guatemala, El Código Penal Guatemalteco y los Convenios y Tratados Internacionales firmados y ratificados por Guatemala.

4.7. Aspectos generales de la seguridad en Guatemala

El concepto tradicional de seguridad es el que lo asociaba con la represión del delito y el mantenimiento del orden, se trataba, pues, de un concepto de seguridad situada en el entorno del control y de la criminalidad y eminentemente reactiva.

La inseguridad, pues, afecta a la esencia misma de la dignidad humana y a la vida en sociedad de suerte que, sin seguridad, no hay ejercicio posible e igualitario de los derechos de las personas. También es un problema complejo, que no se puede abordar simplemente, con el recurso tosco de penas más duras y más policías en la calle. Entonces, la pregunta de que hace falta hacer, es la siguiente: Cuales son los elementos que hay que tener en cuenta en el abordaje a la inseguridad.

Debemos de entender que la superación de la vinculación cerrada entre seguridad y delincuencia, pero por una vía diferente: la del concepto subjetivo de inseguridad. La seguridad engloba, por lo tanto dos conceptos: de una parte, el objetivo, que estaría

representado por el incremento del delito y, por otro, el subjetivo que vendría determinado por la sensación de incertidumbre, de riesgo o de miedo que tiene el ciudadano por el desarrollo de lo que se denomina delincuencia ordinaria y los actos incívicos, diversos y no agrupables bajo una sola categoría pero que, no obstante, no entran dentro de la categoría de delitos. Delincuencia ordinaria y actos incívicos, se producen en el ámbito más próximo al ciudadano y, por lo tanto, afectan más directamente a su sensación térmica de seguridad.

También se entiende como una condición o un estado de un conjunto de seres humanos: A la ausencia de amenazas que ponen en peligro la seguridad de un conjunto de individuos. En ese sentido, el término tiene un significado normativo. Describe una situación ideal que probablemente es inexistente en cualquier lugar del mundo pero que funciona como un objetivo a perseguir. El PNUD, por ejemplo, define la seguridad ciudadana como “La condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros. Segundo, se refiere a políticas públicas encaminadas a acercar la situación real a la situación ideal, es decir, se refiere a políticas que apuntan hacia la eliminación de las amenazas de seguridad o hacia la protección de la población ante esas amenazas.

En ese sentido, el término se refiere a prácticas sociales empíricamente existentes. Se entiende por seguridad ciudadana, para efectos de la ley, a la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su

convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas⁴⁸.

La seguridad ciudadana entonces es el conjunto de medidas y previsiones que adopta el Estado a través de sus instituciones dentro del marco de la ley y los derechos humanos para que la comunidad pueda desarrollar sus actividades libres de riesgo y amenazas.

Debemos entender que la seguridad es tarea de todos; pero para cumplir con estos cometidos es necesario que se acepten los cambios, que se estimulen las responsabilidades, romper marcos y buscar identificarnos con el tema de la seguridad ciudadana. Tenemos que aceptar los cambios y que todos se integren a la comunidad y a los trabajos sobre seguridad ciudadana.

Para el problema de seguridad, la solución es la prevención antes que la intervención desde nuestra condición de ciudadanos y miembros de una comunidad o de un país. Debemos estar mucho más unidos a la sociedad, solidariamente participativos para ver si el amigo, el vecino está incurriendo en alguna falta o en alguna negligencia que puede producir una desgracia.

⁴⁸ Gonzáles, Patricia (2003): **Seguridad ciudadana**. (Cuadernos de Seguridad y defensa, 2) Ciudad de Guatemala: FLACSO, 2003. Pág. 17

El tema de la seguridad pública es una de las preocupaciones permanentes de los ciudadanos, en casi todas las encuestas o informes en los distintos medios de comunicaciones este tema ocupa uno de los primeros lugares; sin embargo a esta preocupación no le sigue un nutrido debate, alentado por la sociedad misma, que lleve a mejores diagnósticos y al diseño de innovadoras alternativas para asegurar lo que también es un derecho humano.

El fundamento legal de la seguridad se encuentra en la Constitución Política de la República de Guatemala, es la ley más importante en Guatemala y todas las demás leyes giran alrededor de ella. “La Constitución es la ley básica que establece los principios y los derechos de todos los guatemaltecos; asimismo organiza jurídica y políticamente al Estado”⁴⁹... Es la ley suprema, ya que todas las normas que ella contiene pueden ser desarrolladas por otras leyes y éstas últimas nunca pueden ir en contra de la norma constitucional, pues de ser así se dice que son inconstitucionales.

En lo relativo al tema de la seguridad personal, este derecho está protegido por el Estado de Guatemala, así como lo establece el artículo 3°. En donde se indica que El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona.

⁴⁹ Asociación de Investigación y Estudios Sociales. **Derecho a la Seguridad Personal**. Centro de Documentación y Biblioteca Gonzalo Menéndez de la Riva. Revista No. 22. s/e. Guatemala, 1994. Pág. 12

Esto significa que el Estado de Guatemala debe garantizarle a todos, sin discriminación alguna, la seguridad, y esto se logra a través de las instituciones que el mismo Estado ha creado para el efecto.

Estas instituciones están obligadas a garantizar la seguridad, pues así lo manda la ley; y cuando la seguridad se vea en peligro o haya sido atacada, deben prestar ayuda, se les solicite o no. Todos los pueblos, en el caso del pueblo guatemalteco deben reconocer los derechos humanos como base fundamental de toda sociedad para la consecución de la libertad y de la justicia mundial.

La Constitución Política de la República de Guatemala, dentro de la escala valorativa relacionada con la persona humana, ubica fundamentalmente la protección a la libertad y la seguridad, inmediatamente después del derecho a la vida. Como consecuencia de esta regulación constitucional era indudable que el derecho penal guatemalteco, hubiere incorporado dentro de su articulado aquellas figuras tradicionales que describen tipos delictivos contra la libertad y la seguridad, provenientes de códigos clásicos o positivistas; sin embargo, el Código incorporó dos nuevas figuras a su texto, como son el plagio y el secuestro, y el sometimiento a servidumbre.

El Código Penal regula, bajo el mismo Título, los delitos contra la libertad y contra la seguridad, entendiéndose los últimos, en lenguaje común, como aquellos que atentan contra la tranquilidad de vivir sin daños y riesgos. El Código Penal, fuera de los delitos descritos, contempla otros, bajo este mismo título, tales como: Violación de la

correspondencia y papeles privados, sustracción, desvío o supresión de correspondencia, turbación de actos de culto y profanación de sepulturas. Todos estos delitos, tal como es nota característica del derecho penal conllevan, en el momento de realizarse, la imposición de una pena, la cual el mismo código penal gradúa en atención al delito, sus consecuencias y otras circunstancias objetivas y subjetivas que el Juez debe de calificar. De tal manera siendo la seguridad individual un derecho humano protegido y tutelado por el Estado, éste mismo ha creado los mecanismos para que, como tal, sea garantizado y de esa manera crea un código penal que protege en contra de cualquier agresión de este derecho.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, establece en el artículo 3°. Que "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, es un instrumento legal que tiene validez para todos los Estados del Continente Americano, como un Código de conducta moral; su importancia radica en que es la primera declaración que se aprueba a nivel supraestatal, para la vigencia de los Derechos Humanos en América, especialmente en lo que refiere los Artículos 1 y 5. El artículo 1 establece que todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona. Artículo 5 establece que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.

Así también la Convención Americana sobre Derechos Humanos es la que da fuerza jurídica al articulado de la Declaración Americano de los Derechos y Deberes del Hombre.

CAPÍTULO V

5. Análisis sobre los efectos sociales y jurídicos en relación a la falta de control del Estado de Guatemala en la fiscalización de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

5.1. Del abuso de autoridad de los COCODES

El abuso de autoridad, también conocido como abuso de poder o abuso de las funciones públicas, son prácticas de intercambio social en las que se ejecuta una conducta basada en una relación de poder, jerarquizada y desigual. En otras palabras, es una situación donde la autoridad o individuo que tiene poder sobre otros debido a su posición social, conocimiento o riqueza utiliza ese poder para su beneficio y a su vez, permite que otros sean explotados. En el derecho administrativo, el abuso es reconocido en figuras que ostentan poder físico en la sociedad, es decir que forman parte del poder público o la jurisdicción del Estado. Muchas veces el juego de palabras, en específico el eufemismo, entre las autoridades y la población hace que el abuso de poder, la corrupción y la violencia sean más vulnerables.

El poder que se le obsequia a los políticos y funcionarios públicos de un país es otorgado con el fin de ser utilizado para mejorar el país en todos sus aspectos. Por lo tanto, quien tenga el poder debe identificar cual es el interés común de los ciudadanos, trabajar por el pueblo y realizar obras que ayuden a muchos y que no afecten a nadie. Siempre se busca que el poder se utilice para el beneficio total de la sociedad. Lo que

sí es cierto es que el poder se ha ejercido desequilibradamente y a favor de quienes ostentan otros poderes en la sociedad.

Este problema muchas veces es causado por la corrupción, la mayor fuente de problemas en la política y responsable muchas veces del origen del abuso de autoridad. La corrupción es una de las manifestaciones más claras del abandono por parte de quienes ostentan poder político, de la búsqueda del bien común y su situación por la búsqueda del beneficio propio. Casos de corrupción son buenos para demostrar cuando el poder es utilizado para el beneficio del país o cuando es utilizado con interés personales y fines de lucro.

En el caso del municipio de Mixco, existe una serie de problemas que surgieron de administraciones municipales anteriores en donde se les otorgo una serie de facultades sin haber establecido una reglamentación adecuada para evitar los abusos de autoridad, que han sido desde cobros ilegales hasta el impedimento de la libre circulación.

5.2. De los conflictos más comunes ante los COCODES

La organización comunitaria, se encuentra con diversos obstáculos, dependiendo de la realidad de cada lugar, 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.

A una buena parte de la población le ha sorprendido la nueva forma de organización local determinada en la ley, tanto así que en algunas comunidades se le toma como un nuevo comité, se le asignan funciones diferentes a las que debe cumplir e incluso se adoptan estructuras administrativas diversas a las que deben tener.

La figura del alcalde auxiliar, generalmente no se ha complementado al Consejo Comunitario de Desarrollo, asimismo los comités pro-mejoramiento y demás comités largamente arraigados en el pensamiento de los pobladores de muchas comunidades, ha visto relegadas sus funciones.

Los órganos de la iglesia católica, como cofradías y hermandades que históricamente han agrupado a un sector de la población, no se sienten parte de estos órganos de participación ciudadana, por considerar que sus funciones son distintas. La población, de manera pacífica se ha resistido al cambio, con su natural apatía a la instrucción, materializando una indiferencia generalizada a participar en las decisiones importantes en su entorno local, no obstante, que cuenta con un instrumento legal para hacerlo. El escepticismo en la población civil, ha tenido gran parte de su origen en la inacción de los gobiernos de turno, en atender las necesidades básicas de la población, ante clamores populares, debiéndose tomar en cuenta que toda la cultura de centralismo que se ha vivido en nuestro país, ha propiciado que la población muestre su escepticismo en relación al espacio que otorgan los Consejos Comunitarios de Desarrollo para participar en la toma de decisiones.

Otro punto que desincentiva la participación ciudadana es la falta de financiamiento para el nivel comunitario de organización, pues en ninguna parte de la ley se establece

esta obligación para el gobierno del municipio y mucho menos para el Estado, teniendo que subsistir sin recursos, apelando a la voluntad de ciudadanos interesados en promover el desarrollo de su comunidad.

Todos estos aspectos afectan directamente en virtud que los COCODES deben de buscar sus formas de financiamiento, provocando el problema de que muchas personas no interesadas en el bienestar local de sus colonias o comunidades se aprovechan realizando actividades anómalas.

5.3. Situación actual respecto al funcionamiento de los Consejos de Desarrollo y las Limitaciones.

En los municipios densamente poblados como Mixco, predominantemente urbanos, con elevado número de barrios, colonias, asentamientos, u otras formas de división territorial, se otorga al consejo municipal de desarrollo, la facultad para establecer instancias intermedias entre consejos comunitarios y consejos comunitarios de desarrollo de segundo nivel, que faciliten la articulación e integración de sus funciones.

Por tratarse el Consejo Comunitario de Desarrollo de una persona jurídica de derecho público, requiere para el funcionamiento de sus órganos internos de personas individuales, siendo el llamado para todos los habitantes, integrando personas que en su circunscripción territorial, estén interesados en reunirse para promover y llevar a cabo políticas participativas, identificando y priorizando los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad. Su estructura consta de dos instancias, en las cuales se agrupan los habitantes del lugar.

La asamblea comunitaria, es el órgano de mayor jerarquía del consejo comunitario de desarrollo, se integra por todos los residentes en una comunidad interesados en reunirse para promover y llevar a cabo políticas participativas, identificando y priorizando los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad, tal y como lo establece el Artículo 14 del Decreto 11-2002 del Congreso de la República, en el cual se determinan sus funciones.

Ahora bien el derecho de asociación en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra regulado en el Artículo 34 constitucional establece como un derecho para la persona la libre asociación, asimismo el Artículo 3 del Código Civil Guatemalteco, establece que “Las asociaciones y fundaciones son personas jurídicas, esto quiere decir que es una persona distinta a los miembros que la integran, pueden ejercitar todos los derechos y contraer las obligaciones que sean necesarios para realizar sus fines y será representada por la persona u órgano que designe la ley, las reglas de su institución, sus estatutos o reglamentos, o la escritura social”. (Artículo 16 Código Civil)

El Artículo 18 del mismo cuerpo legal, Decreto Ley 106, según Decreto Número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala preceptúa: **“Personalidad de las asociaciones civiles. Las instituciones, los establecimientos de asistencia social y demás entidades de interés público, regulan su capacidad civil por las leyes que las hayan creado o reconocido, y las asociaciones por las reglas de su institución, cuando hubieren sido creadas por el Estado. La personalidad jurídica de las asociaciones civiles es efecto del acto de su inscripción no convalida las disposiciones de sus estatutos que adolezcan de nulidad o que**

sean anulables. La acción correspondiente podrá ejercitarse por quien tenga interés en el asunto o por la Procuraduría de la Nación”.

Asimismo, el Artículo 19 del mismo cuerpo legal, establece: **“Las personas jurídicas a que se refiere el inciso 4º del Artículo 15, quedan sujetas a lo convenido en su escritura constitutiva o en sus estatutos debidamente aprobados por la autoridad que corresponda”.**

Lo anterior se hace mención debido a que en muchas ocasiones dentro de los estatutos de los COCODES los mismos se conforman para ciertas funciones y al momento de encontrarse en funciones realizan actividades de las cuales no están autorizados provocando con ello un abuso de autoridad, siendo así que el Artículo 25 del mismo cuerpo legal, establece: **“Las asociaciones podrán disolverse por la voluntad de la mayoría de sus miembros y por las causas que determinen sus estatutos. También pueden disolverse por acuerdo de la autoridad respectiva, a pedido del Ministerio Público, cuando se compruebe que sus actividades son contrarias a la ley y al orden público.”**

Con la normativa legal antes descrita se establece que las asociaciones civiles u fundaciones están investidas de personalidad jurídica, desde el momento que se encuentran debidamente inscritas estas pueden contraer obligaciones y derechos quedando responsables antes terceros, con el fin de proteger sus intereses sindicales, políticos, económicos, religiosos y demás.

5.4. Aportaciones de la entrevista de campo

Por medio de las entrevistas realizadas a un total de 20 personas se estableció la opinión de la población de Mixco respecto al funcionamiento y aceptación de las funciones de los consejos comunitarios de desarrollo en dicho municipio, para lo cual se realizó a las personas los siguientes cuestionamientos:

A la pregunta considera usted que los Consejos de Desarrollo en el municipio de Mixco exceden de sus funciones, a lo cual la respuesta fue:

De la población encuestada de 20 personas que representan el 100% de la muestra; 15 de ellas que representan el 75% indicaron que los consejos comunitarios de desarrollo exceden de las funciones que establecen sus mismos estatutos y 05 personas más que completan la muestra indicaron que no es así.

A la pregunta considera usted que la postura del Estado para enfrentar la problemática de abuso de los consejos comunitarios de desarrollo no es efectiva en beneficio de la sociedad guatemalteca, la respuesta fue:

De la población encuestada de 20 personas que representan el 100% de la muestra; 18 de ellas que representan el 90% indicaron que la postura del Estado para enfrentar la problemática de abuso de los consejos comunitarios de desarrollo no es efectiva en beneficio de la sociedad guatemalteca y 2 personas más que completan la muestra y representan el 10% de la misma indicaron que no es así. A la pregunta considera usted que la existencia de abuso de autoridad por parte de COCODE en el municipio de Mixco se debe a la falta de control y fiscalización de la municipalidad, la respuesta

fue: De la población encuestada de 20 personas que representan el 100% de la muestra; 20 de ellas que representan el 100% indicaron que la existencia de abuso de autoridad por parte de COCODE en el municipio de Mixco se debe a la falta de control y fiscalización de la municipalidad.

A la pregunta cuál considera usted que es la razón principal por la cual existe abuso de autoridad por parte de los COCODES en el municipio de Mixco, dando como opciones la falta de control de la municipalidad o la falta de conocimiento técnico de quienes conforman dichas organizaciones, la respuesta fue:

De la población encuestada de 20 personas que representan el 100% de la muestra; 18 de ellas que representan el 90% indicaron que razón más importantes es la falta de control de la municipalidad y 2 personas más que representan el 10% del total de la muestra señalaron que es la falta de conocimiento técnico de quienes conforman dichas organizaciones.

Y a la pregunta considera usted que es necesario que la municipalidad por medio de la unidad de consejos de desarrollo y Emixtra formule un reglamento específico para sancionar en forma administrativa a los COCODES que excedan de sus funciones, la respuesta fue:

De la población encuestada de 20 personas que representan el 100% de la muestra; 20 de ellas que representan el 100% indicaron que es necesario que la municipalidad por medio de la unidad de consejos de desarrollo y Emixtra formule un reglamento específico para sancionar en forma administrativa a los COCODES que excedan de sus funciones.

CONCLUSIONES

1. La acción de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, en materia de coordinación interna, permite que requerimientos prioritarios de una comunidad, sean atendidos ordenadamente por el gobierno municipal o central, garantizando un orden de atención, que necesariamente debe incidir en la eficiencia y eficacia de la obra o servicio público.
2. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo, son las instituciones llamadas a generar la participación ciudadana, socializando y democratizando decisiones importantes para la satisfacción de necesidades prioritarias en una comunidad, derivando en su desarrollo integral, coordinado desde la base y atendido de manera eficiente y eficaz por el Estado, brindando el espacio necesario para el ejercicio de la auditoría social.
3. El Estado pierde el control del funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, cuando estos son inscritos para su registro y autorización ante la Municipalidad del lugar que corresponda, pues no necesitan autorización del Estado creándose estos con total autonomía.

RECOMENDACIONES

1. Las municipalidades, deben fortalecer institucionalmente los Consejos Comunitarios de Desarrollo, aprovechando la participación ciudadana que a través de ellos se produce, preparándolos para la descarga de atribuciones en un esquema descentralizador de funciones, optimizando la coordinación interna de acciones que debe existir en las comunidades.
2. La municipalidad de Mixco por medio de la Unidad de Comunidades en Desarrollo y Emixtra, debe de crear mecanismos legales que permitan mejor control de las funciones de los COCODES, en virtud de que no realicen actividades fuera de lo establecido en sus estatutos.
3. El Organismo Judicial, Ministerios, Procuraduría de los Derechos Humanos, Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral, Universidades, deben aprovechar la acción de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, para canalizar y socializar sus funciones y promover el conocimiento de conceptos básicos de convivencia como estado de Derecho, participación ciudadana, democracia participativa.

BIBLIOGRAFÍA

- AMARO, Nelson. **Descentralización y participación popular en Guatemala.** Guatemala: Ed. Serviprensa Centroamericana. 1990.
- AMARO, Nelson. **Integridad y transparencia Guatemala descentralización fiscal, gobernabilidad y transparencia desde abajo, 1985-2003.** 2da. /Ed/ Guatemala, Guatemala. Ed. Amanuense, 2003.
- ALVAREZ GENDIN, Sabino y Garbino Blanco. **Tratado general de derecho administrativo.** Barcelona, España: Ed. Urgel, 1963.
- ÁLVAREZ LÓPEZ, J. **Curso de auditoría contable.** 2a. ed.; Madrid, España: Ed. ICAC, 1991.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. **“Derecho a la Seguridad Personal.** Centro de Documentación y Biblioteca Gonzalo Menéndez de la Riva. Revista No. 22. s/e. Guatemala, 1994.
- AYMAR RAGOLTA, Jaime. **La violencia es la gran protagonista.** Octubre, 1983.
- BIDART CAMPOS, German José. **EL derecho de la constitución y su fuerza Normativa.** Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1995.
- CASTAÑEDA PAZ, Mario Vinici. **Reforma Agraria.** Textos Jurídicos No. 4, Guatemala, Guatemala 1981.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** Guatemala, Guatemala: Imprenta Castillo. 1996.
- CALDERÓN Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II.** 3ª ed. Guatemala, Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 1996.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 2000.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**, Tomo I y II 14a. Ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1979.

CALIMERI, Michele. **Organización del almacén**. Barcelona, España: Ed. Hispano Europea 1976.

Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. 1ª Litografía Llerena Colección Participando Construimos la Paz No. 2. 49 Págs. Impreso Es.1999.

COINDE. **Descentralización y funcionamiento de los consejos locales de desarrollo**. General. Impreso ES. Marzo de 1997.

COINDE. **Estudios base para una estrategia alternativa de desarrollo nacional**. 1era. 240 p. General. Impreso ES. Abril de 1996.

CARRUITERO LECCA, Francisco. **Manual de Derechos Humanos**. Delimitación conceptual de los derechos humanos. Lima Perú. 2002

CHOCANO NUÑEZ, Percy. **Derecho Probatorio y Derechos Humanos**. IDEMSA, Lima Perú 2008

DROMI, José Roberto. **Las funciones del estado y los servicios públicos**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1979.

FUNDACIÓN Arias para la paz y el progreso humano. **Gobernabilidad democrática en Guatemala a partir de los acuerdos de paz**. 1era ed. Sanabria, 500 ejemplares. San José Costa Rica. Impreso por ediciones Sanabria, S. A. Junio 1999.

GARCÍA TOMA, Vícto. **Los Derechos Fundamentales del Perú**. Editorial Jurista Editores, Lima Perú, 2008.

GONZÁLES, Patricia (2003): **Seguridad ciudadana**. (Cuadernos de Seguridad y defensa, 2) Ciudad de Guatemala: FLACSO, 2003.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Marco jurídico político de la administración pública Guatemalteca**. Temas de derecho administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, 1996.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los 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 USAC, 1990.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los contratos administrativos**. Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, 1995.

GONZÁLEZ, Mario Anibal. FES, PROECODI, COMUNIDAD EUROPEA, **Incidencia de la firma de los acuerdos de paz en las municipalidades y reflexiones sobre municipio, participación comunitaria y descentralización**. Impreso Argrafic de Guatemala, Guatemala: 2ª Ed. ampliada 1,000 ejemplares. Septiembre de 1998.

LINARES, Luis. FUNCEDE. Honrad Adenauer Stiftung, IDAM. **El Municipio y la descentralización**. General Impreso ES. Octubre de 1994.

MACLEOD, Morna. **El poder local, reflexiones sobre Guatemala**. 1ª ed. Guatemala Ed. Magna Terra editores. Guatemala, Guatemala 1997.

MAYORGA ZARAGOZA, Federico. **"Cultura de Paz y Gestión de Conflictos"**. Ediciones UNESCO. Vicenc Fisas Icaria Editorial, S.A. s/p. s/f.

MEDINA BERMEJO, Joaquín; Rivera Samuel, Jezreel Asaí, **"Los Acuerdos de Paz, compendio y Análisis"**. 1ª ed. Guatemala, Guatemala febrero 1997.

MINUGUA Y PDH. **Acuerdos de Paz herramientas para el cambio**, Guatemala, Guatemala 2004. Magna Terra, Editores, S.A.

MINUGU. **Compendio general sobre el proceso de paz en Guatemala**. Tomo VI, Guatemala, 2004.

Procuraduría de los Derechos Humanos. **Pueblos Indígenas y Derechos Colectivos**. Guatemala, 2006.

Programa de Participación y Democracia/FLACSO: **Taller de evaluación del Plan Operativo Anual 2004**, documentos en fotocopia, e informes verbales: taller de evaluación, Guatemala, 21 de octubre 2002.

SERJUS. **Descentralización, poder local y participación**: propuesta de reformas al Código Municipal para el reconocimiento y participación de la autoridad comunitaria. Mayo 2000.

SACAYÓN MANZO, Eduardo. **"Violencia de Género e Interétnica en el Sistema Educativo, Soluciones Reales o Ficticias"**. Informe Final presentado a Instituto de Estudios Interétnicos -IDEI-. Guatemala, 2003.

VASAK, Karel. **Las Dimensiones Internacionales de los Derechos Humanos** Volumen I, Ediciones Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú, 1990.

ZEPEDA LÓPEZ, Raúl; López Chávez, Carlos; Monzón García, Samuel. **Las Prácticas y Percepciones del Recurso a la Violencia en Guatemala**. Proyecto Cultura de Paz en Guatemala, UNESCO, enero 2001.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986 con reformas de 1993. Reformada por Acuerdo Legislativo N° 18-93 del 17 de noviembre de 1993. Edit. Jiménez & Ayala, Guatemala, 1990.

Ley del Organismo Judicial, decreto número 2-89, Del Congreso de la República de Guatemala, 1989.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002, Artículo 1. En. Recopilación de Leyes, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana. Guatemala, 2002.