

2011

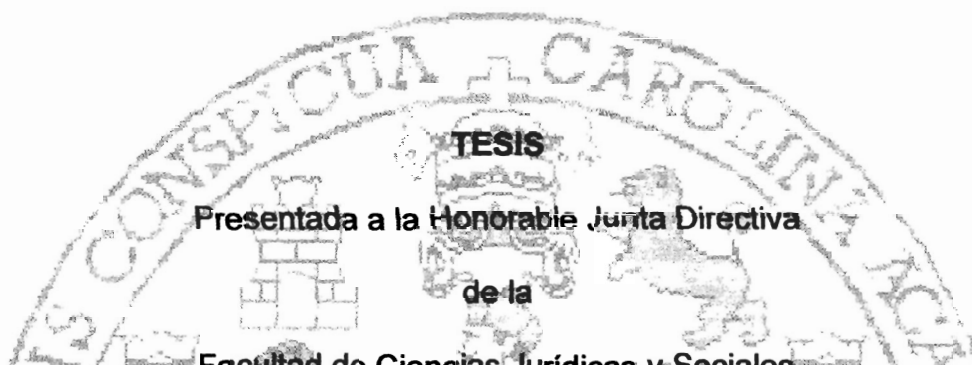
**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**MUNICIPALIZACIÓN EN GUATEMALA:
LA FALTA DE ALTERNANCIA Y SUS CONSECUENCIAS**

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

**MUNICIPALIZACIÓN EN GUATEMALA:
LA FALTA DE ALTERNANCIA Y SUS CONSECUENCIAS**



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

DECANO:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonatán Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

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



Guatemala, 15 de junio del año 2011.

Licenciado (a)
ERICK ROLANDO HUITZ ENRÍQUEZ
Ciudad de Guatemala

Licenciado (a) Huitz Enriquez:

Atentamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que recibí el dictamen del (de la) Consejero (a)- Docente de la Unidad de Asesoría de Tesis de ésta Facultad, en el cual hace constar que el plan de investigación y el tema propuesto por el (la) estudiante: VILMA YOLANDA BOROR YOQUE, CARNÉ NO. 200511018, intitulado "MUNICIPALIZACIÓN EN GUATEMALA: LA FALTA DE ALTERNANCIA Y SUS CONSECUENCIAS" reúne los requisitos contenidos en el Normativo respectivo.

Me permito hacer de su conocimiento que como asesor (a) esta facultado (a) para realizar modificaciones que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y 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".

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



c.c. Unidad de Tesis, interesado y archivo

Guatemala, 24 de marzo de 2017

Licenciado
Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
RECORRIDO
05 OCT. 2016
UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
Hora: _____
Firma: 

Respetable Licenciado:

De conformidad con el nombramiento de fecha quince de junio de dos mil once, en el cual se me nombra como **ASESOR DE TESIS** de la bachiller **VILMA YOLANDA BOROR YOQUE**, para su graduación profesional la cual se intitula **"MUNICIPALIZACIÓN EN GUATEMALA: LA FALTA DE ALTERNANCIA Y SUS CONSECUENCIAS"**.

1) La temática abordada en el trabajo de tesis reviste una gran importancia para la sociedad guatemalteca, ya que señala y analiza aspectos muy importantes y definitivos en la falta de alternancia y sus consecuencias a nivel municipal guatemalteco, resalta en el trabajo la intención de aplicar justicia en el caso que se plantea.

1. Durante la elaboración de la tesis, la sustentante demostró empeño, interés, seriedad mediante la utilización de los métodos y técnicas de investigación científicos acordes y necesarios para su trabajo de tesis, utilizando como base los métodos analítico, sintético, deductivo, inductivo y científico.


2. Dentro de las técnicas en la presente tesis se pueden encontrar: el documental, la observación, la encuesta, el bibliográfico, para recopilar adecuadamente el material de investigación, ya que a través de estos métodos se puede comprobar la hipótesis planteada, estableciendo los objetivos generales y específicos con el objeto de establecer cómo debe resolverse este problema en la práctica y qué reformas legales debe efectuarse.



3. En el contenido de la tesis, la sustentante tuvo cuidado de redactarla con el vocabulario propio de un trabajo de este nivel, haciendo uso y consultando para ese extremo los diccionarios jurídicos necesarios.
4. Considero muy interesante el trabajo de tesis, siendo los objetivos que señala puntuales y acordes con la realidad de la sociedad guatemalteca, indicando que la no alternancia del poder en las municipalidades afecta a la población del municipio y finalmente al país en general.
5. Hago mención que la introducción, márgenes, contenido, conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizada se adapta perfectamente al tema de la tesis, que se llevaron a cabo las correcciones sugeridas a la sustentante durante la asesoría de la misma, y que la realizó acorde a lo indicado.

II) En consecuencia y atendiendo a lo indicado en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, informo a usted que APRUEBO, ampliamente la investigación realizada, por lo que emito DICTAMEN FAVORABLE, considerando que el tema es un importante aporte.

Atentamente



Lic. Erick Rolando Huitz Enriquez
Abogado y Notario
Colegiado 7188
Asesor de Tesis

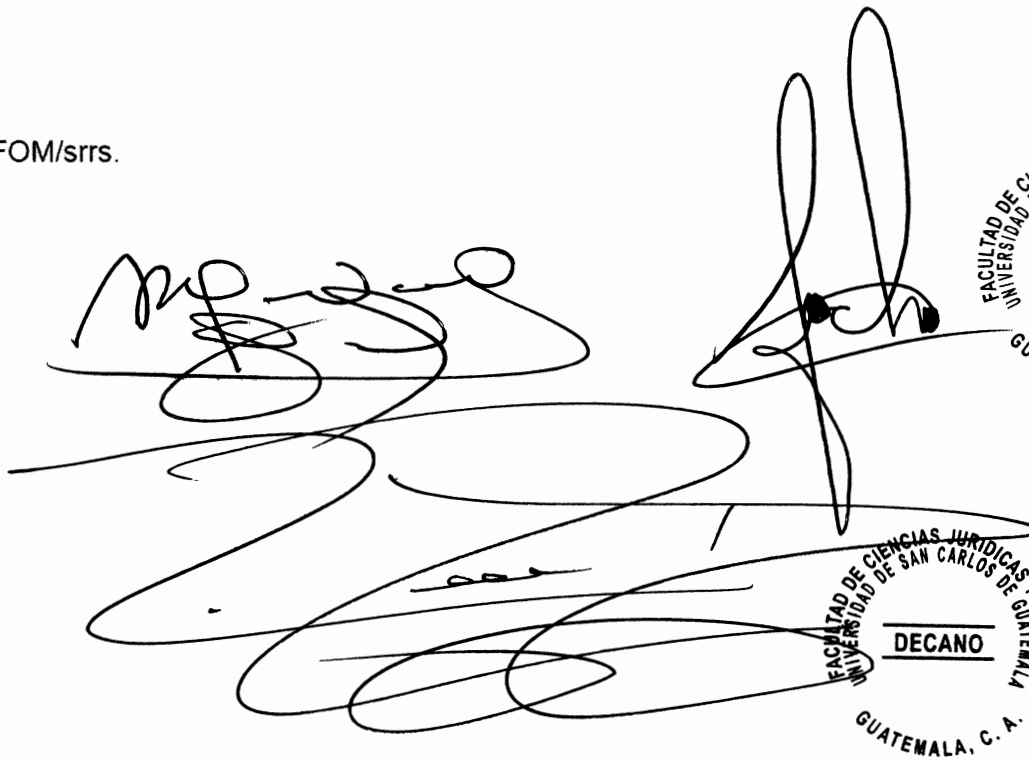




DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 03 de mayo de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante VILMA YOLANDA BOROR YOQUE, titulado MUNICIPALIZACIÓN EN GUATEMALA: LA FALTA DE ALTERNANCIA Y SUS CONSECUENCIAS. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.



DEDICATORIA

A DIOS:

Por darme la oportunidad de vivir y estar conmigo en cada paso que doy, por haberme dado las fuerzas para superar las adversidades y no quedarme en el intento y lograr llegar a este punto tan importante de mi vida.

A MIS PADRES:

Nicolás Boror y Agustina Ángela Yoque López, porque son los pilares fundamentales en todo lo que soy, y quienes me enseñaron desde pequeña a luchar para alcanzar mis metas. ¡Los amo!

A MI HIJO:

Cristóbal Emmanuel Prado Boror, quien es el motor que impulsa mi vida, y ha sido mi mayor motivación para nunca rendirme en los estudios y poder llegar a ser un ejemplo para él. Muchas gracias hijo, porque sin tu presencia en mi vida, no habría logrado desarrollar con éxito mi proyecto de grado.

A MIS HERMANOS:

Víctor Hugo, Blanca Esperanza, Nicolás Fernando, Ángela Marina, por el permanente apoyo que siempre he recibido de cada uno de ustedes, siempre están en mis pensamientos.

A MIS AMIGOS:

Porque en el andar por la vida nos hemos encontrado y nos hemos apoyado mutuamente en nuestra formación profesional, en especial a Edson Ochaeta, Vinicio Ordoñez, Edwin Ambrocio, Rosita Chiquirín, Rosario Esquivel. Gracias por las experiencias compartidas y por todos los momentos agradables que disfrutamos.

AGRADECIMIENTO

ESPECIAL A:

El Licenciado Erick Rolando Huitz, por haberme brindado la oportunidad de recurrir a su capacidad y conocimiento científico así como también haber tenido la paciencia para guiarme durante el desarrollo de la presente tesis.

A:

La Tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, bendita Alma Mater que me mostro el sendero del conocimiento y me preparó sabiamente para el campo profesional.

A:

Mi Facultad de Ciencia Jurídicas y Sociales, por haberme permitido el honor de ingresar a sus aulas, e instruirme en los caminos del derecho, en los que aprendí que si queremos ser libres, tenemos que ser esclavos de la ley.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Breve referencia histórica del origen del municipio de la ciudad de Guatemala.....	1
1.1. Importancia del municipio.....	3
1.1.1. Fines del municipio	4
1.2. El municipio regulado en el Código Municipal.....	5
1.3. Fundamento constitucional del municipio.....	7
1.4. Autonomía municipal.....	8
1.4.1. Límites de la autonomía municipal	11
1.4.2. Elementos que forman el municipio.....	13
1.5. Servicios a los intereses públicos	14
1.6. Concepto de descentralización	14
1.7. Ley general de descentralización	15
1.7.1. Descentralización de la administración pública	19
1.7.2. Dimensiones de la descentralización	21
1.7.3. Desconcentración administrativa	22

CAPÍTULO II

2. Marco legal en que se concibe la participación ciudadana.....	25
2.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	25
2.2. Código municipal.....	26
2.3. Acuerdos o convenios de cooperación entre municipios.....	28
2.4. Pactos internacionales que garantizan la igualdad	29

2.5. Declaración sobre el derecho al desarrollo.....	31
2.5.1. Equidad de género.....	32

CAPÍTULO III

3. La municipalidad.....	35
3.1. Asociación de municipalidades.....	35
3.2. Mancomunidad de municipios.....	36
3.3. Organización administrativa municipal.....	38
3.4. Estructura básica municipal.....	39
3.4.1. El Concejo Municipal.....	39
3.4.2. El alcalde.....	42
3.4.3. La adjudicación de los cargos municipales.....	45
3.4.4. Auditor interno.....	46
3.4.5. Tesorero municipal.....	47
3.4.6. Secretario municipal.....	48
3.4.7. Oficina municipal de planificación.....	49
3.5. Policía municipal.....	50
3.6. Recursos económicos del municipio.....	50
3.7. Asignación para las municipalidades.....	51

CAPÍTULO IV

4. Participación ciudadana democrática a nivel de municipio.....	53
4.1. Cultura democrática.....	54
4.2. Democracia representativa.....	56
4.3. Democracia participativa.....	57
4.3.1. Los deberes y derechos del ciudadano.....	59
4.3.2. Deberes y derechos cívicos.....	59
4.3.3. Derechos políticos.....	59

4.4. Los derechos de los vecinos.....	61
4.4.1. Organización de vecinos.....	62
4.5. Tipos de asociaciones.....	63
4.4.2. Organización de comisiones	64
4.6. Alcaldías indígenas	65
4.6.1. Consejos de asesores indígenas.....	66
4.7. Alcaldía comunitaria o auxiliar.....	67
4.8. Promoción de la participación de la mujer.....	69
4.9. Promoción de la participación de jóvenes	71
4.10. Cabildo abierto	71
4.11. La consulta a los vecinos.....	73
4.12. La comisión ciudadana municipal de auditoría social.....	74

CAPÍTULO V

5. Sistema de consejos de desarrollo, oportunidad para la participación ciudadana	77
5.1. Principios del sistema de consejos de desarrollo.....	78
5.2. Consejo nacional de desarrollo urbano y rural	78
5.3. Consejos regionales de desarrollo urbano y rural	80
5.4. Consejos departamentales de desarrollo	81
5.5. Consejos municipales de desarrollo	82
5.6. Consejos comunitarios de desarrollo.....	86
5.6.1. Funciones de la asamblea del consejo comunitario de desarrollo.....	89

CAPÍTULO VI

6. Formas de participación política en el municipio	91
---	----



	Pág.
6.1. Tribunal Supremo Electoral	91
6.2. Organizaciones políticas.....	92
6.3. Partidos políticos	93
6.3.1. Órganos de los partidos políticos	95
6.3.2. Integración y funciones del comité ejecutivo municipal.....	96
6.4. Organización partidaria	96
6.4.1. Derecho a fusionarse	97
6.4.2. Derecho a coaligarse	98
6.5. Comités cívicos	98
6.5.1. Requisitos del Acta de constitución de un comité cívico	100
6.6. Asociaciones con fines políticos.....	100
6.7. Ofertas de campaña	101
6.7.1. Financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales	102
6.7.2. Propuestas para un buen plan de trabajo	103
6.8. Clases de comicios	104
6.9. Calificación del sufragio	104
6.9.1. Mayoría absoluta.....	105
6.9.2. Mayoría relativa.....	105
6.9.3. Representación proporcional de minorías.....	106
6.10. Período municipal.....	106
 CONCLUSIONES	 109
RECOMENDACIONES	111
ANEXOS	113
BIBLIOGRAFÍA	119



INTRODUCCIÓN

El tema de este trabajo “Municipalización en Guatemala, la falta de alternancia y sus consecuencias” fue escogido por el autor, producto del análisis a la inobservancia del marco jurídico legalmente establecido para la participación ciudadana en el ámbito político. Ciertamente aquí, es consecuencia de la indiferencia estatal al no velar por que la figura de la reelección del gobierno municipal plasmada en el artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, sea limitado, igualando el derecho con la figura del presidente de la república, evitando de esta manera las consecuencias del empoderamiento municipal, facilitando la participación a la ciudadanía en el ámbito político construyendo un régimen municipal más democrático, transparente, eficaz y eficiente.

El presente trabajo de investigación consta de seis capítulos, mis conclusiones, conclusión discursiva y la bibliografía consultada. En el primer capítulo se expone una breve referencia histórica del origen del municipio asentado en la Ciudad de Guatemala; en el segundo capítulo se realiza una descripción de los distintos instrumentos jurídicos legales ratificados por Guatemala; en el tercer capítulo se analiza la organización, las funciones, tareas, responsabilidades y los recursos del gobierno municipal; en el cuarto capítulo se hace un estudio a la organización comunitaria en el municipio y a los espacios de participación ciudadana que existen; en el quinto capítulo se expone la estructura de los distintos Concejos de Desarrollo, principales instrumentos para la participación ciudadana, y el sexto y último capítulo se hace un estudio del rol de los partidos políticos como piezas clave del sistema político guatemalteco.



En el desarrollo del presente trabajo se utilizaron métodos y técnicas, entre ellos la metodología histórica en virtud que se hace un análisis desde los puntos de vista jurídicos y doctrinarios de los distintos elementos que componen el tema investigado. Así mismo, se utiliza la técnica de la entrevista de campo, la que permitió observar la verdadera realidad del desinterés y poco conocimiento que muestra la población en el tema de la participación política a nivel de municipio. En cuanto a la técnica de la encuesta permitió determinar el objetivo específico, debido a que al darse el fenómeno de la desinformación política, se produce la apatía de la población y se origina el empoderamiento, violentando el marco jurídico legalmente establecido.

Lo que se busca en el presente trabajo es una posible propuesta de reforma al Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por medio de una Asamblea Nacional Constituyente o una Consulta Popular, buscando de esta manera la limitación al período de gobierno municipal y evitar la municipalización y sobre todo hacer valer el derecho de los ciudadanos interesados en participar en el ámbito político, con el interés de contribuir a la construcción de un régimen municipal más democrático, transparente, eficaz y eficiente de acuerdo a las necesidades del municipio.

CAPÍTULO I

1. Breve referencia histórica del origen del municipio de la ciudad de Guatemala

“La Ciudad de Guatemala está localizada en el Valle de la Virgen o de la Ermita, sitio que desde 1530 también era conocido como Valle de las Vacas, debido al ganado de reproducción que importaba desde la Habana el señor Héctor de la Barreda, de donde proviene el nombre de la aldea Lavarreda zona 18. Este Valle está rodeado de montañas, barrancos y volcanes, los cuales se han convertido en silenciosos y pacientes testigos de los procesos de su transformación desde su traslación hacia este Valle en 1773 hasta nuestros días”.¹

El territorio que actualmente se conoce como República Constitucional de Guatemala fue descubierto y conquistado por el capitán español don Pedro de Alvarado en marzo de 1524, de esa fecha hasta nuestros días se han planificado cuatro ciudades, tres de las cuales tuvieron la función de ser la capital del Reino de Guatemala, y una del país, la primera ciudad española creada, se levantó en la ciudad Cakchiquel de Iximché Tecpán Guatemala el 27 de julio de 1524, luego debido a un movimiento de insurgentes por parte de los indígenas la ciudad fue trasladada al Valle de Almolonga en las faldas del Volcán de Agua en la actual Ciudad Vieja de la Antigua Guatemala el 22 de noviembre de 1527 y como consecuencia de una inundación que dejó prácticamente soterrada a la ciudad en 1541, ésta tuvo que trasladarse un poco más al norte en el Valle de Panchoy,

¹ Morales Barco, Frieda Liliana. *Historias y memorias de la Ciudad de Guatemala*, Pág. 3

donde se construyó la ciudad de Santiago de los Caballeros siempre en la Antigua Guatemala el 16 de marzo de 1543.

La cuarta traslación de la ciudad comenzó a planearse después de ocurridos los terremotos de Santa Marta, los cuales destruyeron parcialmente la ciudad de Santiago de los Caballeros el 29 de julio de 1773, cuando se realizó la primera junta de gobierno en la Ermita del Carmen, que por Real Cédula librada en San Ildefonso el 21 de julio de 1775, ordenaba la traslación y fundación formal de la urbe al Llano de la Virgen, por el capitán general Martín de Mayorga, para dar cumplimiento a tal disposición se efectuó el cabildo por medio del cual se dispuso crear una Junta Superior, de esa cuenta se dice que: Después de la invocación “Jesús, María y José”, se inicia la histórica acta que ha preservado los nombres de los miembros del ayuntamiento conforme lo asentara su secretario don Joseph Antonio Laparte.

“Por otra parte, en lo que ayuda a entender el municipio como organización territorial el historiador Díaz Vasconcelos, relata que el ayuntamiento nombre colonial del municipio, se origina en la voluntad y disposición del conquistador Don Pedro de Alvarado, teniente del gobernador Hernán Cortés por voluntad del conquistador se fundó Santiago de los Caballeros, sobre los restos de la ciudad indígena de Iximché, capital de los cakchiqueles, el 27 de julio de 1524 Cortés ordenó a Pedro de Alvarado que en cada una de las villas que fundara dejara dos alcaldes y cuatro regidores, cadañeros -según el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Cadañero significa anual; que tiene por duración un año- y nombrados siguiendo tal instrucción el teniente Alvarado organiza el gobierno civil en lo que es un campamento militar, en consecuencia, un campamento

militar es la sede del primer municipio de Guatemala, del nombramiento de alcaldes y cadañeros se pasa a la elección de autoridades municipales, a cargo de los vecinos debido a que es mejor que los propios indígenas designen a quienes deben dirigirlos y darles órdenes. Los conquistadores manejaban la idea de que los propios indígenas, debidamente organizados debían requerir a los indígenas, el pago de tributos y debían inducirlos a realizar obras públicas”.²

El documento: “El Municipio como Gobierno Local en Guatemala” del investigador guatemalteco Carlos Arturo Soto Martínez, afirma que el primer ayuntamiento nombrado lo integró el alcalde, el regidor, el oficial de hacienda, el fiscal, el escribano real, el escribano público y el pregonero. El primer municipio en 1527 fue trasladado al Valle de Almolonga, ejerciendo tres funciones: organización territorial, recaudación de impuestos y control militar.

La organización territorial comprende la división de un Estado por regiones, departamentos y municipios, mientras que la recaudación de impuestos es ejercida por una persona que cobraba a los demás sin ella pagar y, el control militar es una función que ejerce el ejército con el objetivo de tener el control en las fronteras territoriales.

1.1. Importancia del municipio

Es una entidad administrativa que puede agrupar una sola localidad o varias y puede hacer referencia a una ciudad, un pueblo o una aldea, está compuesto por un territorio

² Castillo González, Jorge Mario, **Derecho Administrativo Guatemalteco**, Pág. 426.



claramente definido, por un término municipal de límites fijados y la población que lo habita regulada jurídicamente por instrumentos estadísticos como el padrón municipal y mecanismos que otorgan derechos como el vecindamiento o vecindad legal, que sólo considera vecino al habitante que cumple determinadas características –origen o antigüedad- o al mero residente.

“El municipio está regido por un órgano colegiado denominado ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o concejo, encabezado por una institución unipersonal: el alcalde por extensión, también se usa el término municipio para referirse al ayuntamiento o municipalidad en sí. En algunos municipios españoles todavía funciona el régimen medieval de gobierno, gestión y decisión por participación asamblearia denominado concejo abierto”.³

La importancia del municipio radica en que se crea para manejar los intereses colectivos de su población y por tanto a éste se le otorga la facultad de administrar la prestación de los servicios públicos municipales y velar por el bien común en la circunscripción territorial en donde se asienta la población del municipio.

1.1.1. Fines del municipio

El municipio tiene la obligación de contribuir a que se cumplan los fines y deberes del Estado. Además tiene unos fines propios y específicos:

- a) Cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado;

³ Escobar Medrano, Edgar. **Historia de la cultura de Guatemala**, Pág. 38.



- b) Ejercer y defender la autonomía municipal;
- c) Impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio;
- d) Velar por su integridad territorial, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio natural y cultural; y
- e) Promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la resolución de los problemas locales.

Analizando la literal "a" se puede deducir que excede en las funciones propias del municipio debido a que éste fin corresponde tanto al gobierno central como al Congreso de la República, en general se puede decir que los fines del municipio son: urbanismo, recolección de desechos sólidos, limpieza y barrido de calles, servicio de agua potable, transporte urbano, drenajes, colectores, cementerios, mercados, etc. por lo que el fin esencial del municipio es la prestación de los servicios públicos.

1.2. El municipio regulado en el Código Municipal

Es definido como una asociación natural de personas reconocida por la ley, determinada por necesarias relaciones de vecindad, que viven dentro del territorio municipal. El Código Municipal en su Artículo dos indica "El municipio es la unidad básica de organización del Estado y espacio inmediato de organización ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito".



Esto significa el reconocimiento que Guatemala es un país formado por numerosos pueblos y que tiene muchas culturas e idiomas. A pesar de estos reconocimientos a la fecha se limita la participación en los cargos públicos a los aborígenes y mujeres, ejemplo de ello quedó evidenciado con el resultado de los sufragios emitidos el pasado 6 de septiembre 2015 durante las elecciones generales solo 9 mujeres fueron electas alcaldesas para ocupar algunas de las 338 alcaldías del país.

“El municipio es la parte del Estado más cercana a la población porque es una institución democrática, debido a que sus autoridades son electas por el pueblo y es un espacio para la participación ciudadana, en un municipio donde no hay participación ciudadana no hay democracia”.⁴ En este marco legal se origina la principal característica del municipio es la búsqueda del bien común a través de las relaciones de vecindad que se establecen entre las personas que viven en su territorio, además significa el reconocimiento que Guatemala es un país formado por numerosos pueblos y que tiene variedad de culturas e idiomas.

De acuerdo con el Artículo siete del Código Municipal el municipio es una institución de Derecho Público, debido a que es parte de la organización del Estado y las normas jurídicas que lo rigen son las que regulan el funcionamiento del mismo. Tiene personalidad jurídica, lo que le faculta para adquirir derechos y contraer obligaciones, así mismo, es una institución profundamente democrática, debido a que los vecinos con calidad de ciudadanos, son los que eligen a sus autoridades: alcalde, síndicos y

⁴ El A, B, C, del gobierno municipal, Guatemala, Pág. 60.

concejales quienes integran el Concejo o Corporación Municipal; y algo muy importante los espacios y procedimientos que permiten una efectiva participación ciudadana.

En síntesis, el municipio es la primera y menor de las corporaciones de Derecho Público, cumplirá su objetivo si garantiza la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural, permitiendo su actuación cerca de los poderes públicos en la solución de interés local y sectorial, o permitiendo la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones. Una de las razones que impide el progreso de los países en desarrollo es la carencia de gobiernos locales autónomos y eficientes que tengan como misión atender los servicios comunales, los municipios constituyen la fuente y la más firme defensa de la democracia de un país.

1.3. Fundamento constitucional del municipio

La división política del Estado guatemalteco se encuentra contenida en el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala; mientras que la división territorial en el Artículo 142; la división administrativa en el Artículo 224, así mismo, la Carta Magna dedica un capítulo al Régimen Municipal específicamente en el Artículo 253 regula la autonomía municipal. “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas”. Al referirse al contenido de la autonomía local, lo concreta entre otros, en los elementos siguientes:

- a) La elección de las autoridades que integrarán los órganos de los municipios;
- b) El derecho a obtener y disponer de recursos;



- c) Atender a los servicios públicos locales, al ordenamiento territorial de su jurisdicción y al cumplimiento de sus fines propios, para lo cual se les otorga capacidad de emitir ordenanzas y reglamentos.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece una serie de principios sobre los municipios, pero no realizan una ordenación concluida de la administración local, dedicándole una atención notablemente inferior que al Estado y a los departamentos. Los aspectos más esenciales de la regulación constitucional del municipio son: la formulación del principio de autonomía municipal, en el que se insiste en diversas ocasiones, aunque sin precisar su contenido efectivo y los mecanismos de defensa de dicha autonomía local. En la actualidad la localización territorial del departamento de Guatemala se ubica al sur de la república, su capital es la ciudad de Guatemala, se divide en ocho regiones, 22 departamentos y 340 municipios.

1.4. Autonomía municipal

La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto-regularse, auto-dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente, es la capacidad que dentro del Estado tienen algunas instituciones, como los municipios para atender los asuntos que les corresponden por medio de órganos de gobierno propios como lo es el Concejo Municipal.

La autonomía significa que las autoridades municipales no dependen o no están subordinadas a otra autoridad. –Un ministro es subordinado y debe obedecer las órdenes que recibe del Presidente de la República; un director general debe seguir las órdenes que le da el ministro-, no así en el municipio, el concejo municipal es la máxima autoridad por lo que no debe recibir órdenes de ninguna autoridad.

Las únicas autoridades que pueden dar órdenes a las municipalidades por supuesto, por medio de un debido proceso y dentro del campo de su competencia, son los Tribunales de Justicia y la Contraloría General de Cuentas de la Nación, para asegurar que la actuación de estos entes se mantenga al margen del marco legal. Los ciudadanos tienen el derecho y el deber de acudir ante los tribunales de justicia y ante la Contraloría General de Cuentas de la nación para exigir que las autoridades municipales actúen dentro del marco de la ley. La autonomía es también el derecho de la población que vive en el territorio de un municipio, de participar a través de órganos propios electos democráticamente, en el gobierno y administración de los asuntos que le corresponden⁵.

La autonomía municipal no significa independencia total, debido a que tiene límites justificados por el interés general, la necesidad de proteger el Estado de Derecho y los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto, un Concejo Municipal o un alcalde no pueden por el hecho de ser autoridades electas, hacer cualquier cosa, sino que deben tomar decisiones y actuar según les permite la ley.

Establece el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la función pública –investidura otorgada por la ley-; “Sujeción a la Ley. Los funcionarios son

⁵ Curuchiche Julio y Luis F. Linares L. **Manual para un municipio participativo**, Pág. 114.

depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución Política de la República”.

De acuerdo con el Artículo 34 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Juramento en la toma de posesión. La Autoridad Nominadora o el funcionario responsable de dar posesión, deberá tomar al nombrado el juramento siguiente: ¿Jura como servidor público, respetar y defender la Constitución Política de la República, las leyes del país y desempeñar el puesto que hoy asume, con responsabilidad y eficiencia para el engrandecimiento de Guatemala.

En ese mismo contexto de ideas, la autonomía le garantiza al municipio una condición especial para dirigir sin tutelaje adicional, los intereses específicos de su vida interna, que puede expresarse en la creación de aquellos modelos necesarios para conducir los procesos locales correspondientes. La autonomía se refiere a la autoridad legítima basada en elecciones libres, que como consecuencia de la elección de parte de los vecinos, administra el municipio y dispone de los ingresos y recursos del mismo y los destina al debido cumplimiento de los fines municipales.

1.4.1. Límites de la autonomía municipal

El principio de legalidad, los funcionarios y empleados municipales están sujetos a la ley, no son superiores a ella, esto significa que en todas sus actuaciones están obligados a cumplir y respetar los mandatos de la ley, este principio está establecido en el Artículo 154 de la Constitución Política de la República, es decir, que el funcionario para actuar o tomar una decisión necesita tener el respaldo de un mandato establecido previamente en una ley, ya sea en la Constitución Política de la República Política de la República o en un reglamento.

Esta disposición es una de las garantías más importantes del Estado de Derecho, debido a que impide que los funcionarios públicos actúen de manera arbitraria o caprichosa y otorga seguridad jurídica a todos los ciudadanos, por el conocimiento de las leyes identificamos fácilmente si un funcionario está actuando de conformidad con la ley o si está pasando por encima de ella.

Regula el Artículo 101 del Código Municipal, Principio de legalidad. “La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que, fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria. Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados. Cualquier cobro que se haga bajo este criterio debe ser devuelto al contribuyente previa solicitud al Concejo Municipal el que antes de autorizar la devolución comprobará el extremo del cobro indebido”.



El principio de legalidad también lo encontramos en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, este cuerpo legal establece que corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación especialmente las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;
- b) Las exenciones;
- c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- d) La base imponible y el tipo impositivo;
- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y
- f) Las infracciones y sanciones tributarias.

Esto significa que ninguna municipalidad podrá atribuirse el ejercicio de decretar impuestos.

Derivado de este principio se limita a los municipios a cobrar arbitrios que no hayan sido aprobados por el Congreso de la República, con la finalidad que todo el Estado trabaje en forma ordenada en la búsqueda del bien común. El municipio no puede ir en una dirección y el resto del Estado en otra. El municipio como parte del Estado tiene la obligación de contribuir a que se cumplan los fines y deberes, además tiene fines propios y específicos. Estos fines se resumen en el fin supremo del Estado, la realización del bien común.

1.4.2. Elementos que forman el municipio

Los elementos que forman el municipio, según el Código Municipal Artículo ocho, “El Municipio se basa en siete elementos:

- a) La población;
- b) El territorio;
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el concejo municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción;
- d) La comunidad organizada;
- e) La capacidad económica;
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar;
- g) El patrimonio del municipio”.

La población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial, vecinos y transeúntes. El territorio es el espacio físico donde viven los habitantes, vecinos y transeúntes, por haber fijado en el territorio su residencia, domicilio y lugar de actividades económicas o de cualquier otra naturaleza. La autoridad, la ejerce los miembros del órgano administrativo que gobierna el municipio –El Alcalde, los síndicos y los concejales que constituyen el concejo municipal-. La comunidad organizada, es la organización que realizan los vecinos, de tipo civil y no lucrativa, que tiene vida jurídica para colaborar con la administración municipal para la discusión y solución de sus propias necesidades.

La capacidad económica, la constituye el aporte que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, en este caso es el 10% destinado para las municipalidades del país. El Derecho Consuetudinario es el que nace de la costumbre o puede decirse que es el derecho no escrito. Mientras que el patrimonio del municipio lo constituye el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y pasivo del mismo.

1.5. Servicios a los intereses públicos

Establece el Artículo cinco del Código Municipal “Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable”. Para ejercer esta función las municipalidades deben aprobar las normas reglamentarias que permitan regular los servicios públicos y atender o prestar esos servicios a la población, cobrando tasas o contribuciones equitativas y justas.

1.6. Concepto de descentralización

Establece el Artículo dos de la Ley General de Descentralización: “Se entiende por descentralización, el proceso mediante el cual se trasfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la

aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y presentación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”.

La descentralización se manifiesta dentro del marco de gestión de un Estado que desarrolla la legitimación necesaria para propiciar el equilibrio de las fuerzas sociales y políticas de la nación que en Guatemala es de carácter pluricultural. Uno de los elementos a destacar en este concepto es la transferencia de poder de decisión, funciones y recursos a las municipalidades, entidades del Estado y comunidades. En el lenguaje común la palabra descentralización determina simplemente al traslado de responsabilidades y capacidad de decisión de una unidad superior que las tiene concentradas, a unidades operativas.

1.7. Ley general de descentralización

El debate sobre la descentralización del Estado Guatemalteco ha sido permanente desde la revolución de 1944. Sin embargo, la descentralización que manda la Constitución derivó en iniciativas de desconcentración, siendo esa la crítica más recurrente al proceso dado que al impulsarse de esta forma la autonomía municipal no llegaba a ser plena debido a que las municipalidades se les trasladaban competencias

más no poder de decisión. “La descentralización no llegaba al plano político sino se quedaba en el administrativo”.⁶

A partir de la creación y reforma del marco jurídico municipal, el impulso de la descentralización fue una de las prioridades tanto en la agenda gubernamental - nacional y municipal- como en la no gubernamental. En ese sentido la Ley General de Descentralización es considerada como la ley marco de la trilogía de leyes que en la actualidad se encuentran más directamente relacionadas con el municipio. Presenta también significativos aportes conceptuales sobre participación ciudadana y descentralización.

Esta ley marca las directrices básicas del proceso de descentralización, sin entrar a detallar concretamente los mecanismos abiertos para la descentralización y participación. Por esa razón, es una ley bastante breve, integrada por siete capítulos y un total de 23 Artículos. El origen de esta ley además de lo preceptuado por los Acuerdos de Paz, es el deber Constitucional del Estado de promover la descentralización económica administrativa en forma sistemática, para lo cual se establecen las regiones existentes en la actualidad para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Los objetivos de la ley, además de reflejar la intención general de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades, reflejan el giro general de las nuevas

⁶ Ochoa García, Carlos, **Los contextos actuales del poder local gobernabilidad y municipalismo**, Pág. 24.



leyes y reformas hacia la ampliación de la participación ciudadana, que también es incluir desde los principios de la ley y el control social de la población sobre la gestión pública, hasta el nivel local nacional.

Además de lo anterior en materia de participación ciudadana y auditoria social, la nueva Ley de Descentralización abre nuevas posibilidades: proporciona un definición de participación ciudadana, la primera y única en todo el ordenamiento jurídico nacional -La participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización-.

Se considera un gran avance, no sólo el hecho de reconocer la participación ciudadana, sino que este reconocimiento tenga como punto de partida a la comunidad. Es muy positivo que de manera general en las nuevas leyes se reconozca a la comunidad como organización de personas y territorialidad específica, e incluso se le reconozca como destinataria de la descentralización, respecto a lo que algunos pensaban que implicaba un atentado a la autonomía municipal por considerarse que duplicaba sus funciones y pasaba por alto la autoridad municipal, existía una fuerte resistencia a reconocer este nivel territorial, a pesar que de facto ya existen niveles de organización suficientes para considerarlo un nivel más de la estructura administrativa y territorial del país.

La ley permite además, que las comunidades sean parte de los proyectos a desarrollarse dentro de su ámbito territorial, en coordinación con la municipalidad y por otro lado que

simultáneamente puedan realizar la auditoria social del proceso. Ésta es una de las innovaciones que cabe resaltar pues por primera vez se habla de la posibilidad de una auditoria social, que se diferencia de la que hace la Contraloría General de Cuentas por parte del Estado, que es puramente contable y se lleva a cabo al final del proceso, mientras aquella tiene un carácter político y de control social por parte de las comunidades y se lleva a cabo al inicio, durante y al final del proceso.

Las prioridades que la ley determina en el proceso, que además establece que será gradual, son las áreas de:

- a) Educación;
- b) Salud y asistencia social;
- c) Seguridad ciudadana;
- d) Ambiente y recursos naturales;
- e) Agricultura;
- f) Comunicación, infraestructura y vivienda;
- g) Economía;
- h) Cultura, recreación y deporte.

Se establece además la creación de un órgano responsable por parte del gobierno, sus atribuciones y mecanismos de coordinación. En el año 2002 en el seno del Congreso de la República de Guatemala, se aprobaron las leyes conocidas como de la Trilogía de la Participación Social, integradas por la Ley General de Descentralización y su reglamento, la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento y el Código Municipal. Estas tres normativas, constituyen logros sin precedentes en la



historia política del país, pues se traduce en el fortalecimiento de la institucionalidad existen y la creación de espacios de participación.

Por primera vez se habla en la ley de una descentralización de carácter político, que afecta al ámbito de la toma de decisiones pues tradicionalmente en Guatemala el concepto de descentralización se había manejado exclusivamente para los ámbitos administrativo y financiero. Por otro lado se destaca el realce a la participación ciudadana y la auditoria social, como elementos que rigen el proceso de descentralización. Es el complemento lógico de un sistema democrático en vías de fortalecimiento y desarrollo.

1.7.1. Descentralización de la administración pública

La Constitución Política de la República de Guatemala, desde 1985 contiene el mandato de descentralización, Artículo 119 “El Estado está obligado a promover sistemáticamente la descentralización económica administrativa para lograr un adecuado desarrollo regional del país”, y ordena en el Artículo 224 “La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país”.

Para efectuar la descentralización administrativa se dividió el territorio en regiones de desarrollo, sobre la base de criterios económicos, sociales y culturales, también creó los consejos nacional –presidido por el Presidente de la República-, regionales y



departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, para lograr una mejor coordinación de la administración pública.

Desde 1986 se ha hecho intentos para iniciar e institucionalizar la descentralización, sin embargo, no ha existido una política nacional ni una estrategia para su implementación de forma explícita. La descentralización se circunscribe al Organismo Ejecutivo, debiendo trasladarse en forma progresiva y regulada las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio y demás instituciones del Estado, sobre la base de ciertos principios, menos el de subsidiaridad del Estado contemplado en el Artículo 118 de la Constitución Política de la República de Guatemala, según este principio el Estado no se arroga funciones que pueden ser ejecutadas por los ciudadanos individual o libremente asociados.

Los actores de la descentralización son el Organismo Ejecutivo, las municipalidades y demás entidades del Estado, y las comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades. De acuerdo con el Artículo dos del Reglamento de la Ley General de Descentralización, "Se designa la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República como el órgano de gobierno responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo".



1.7.2. Dimensiones de la descentralización

La Descentralización se dice que es política, cuando implica un problema de la estructura del Estado. Hace referencia a la forma en que se distribuye el poder entre diversos organismos, órganos y niveles de gobierno. La descentralización política alcanza su pleno contenido cuando la dirección del órgano descentralizado surge de procesos electorales, como el municipio que en el ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República le garantiza, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

Para el cumplimiento de los fines que les son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. La descentralización política en Guatemala se da hacia los gobiernos municipales, se trata de transferir competencias desde el nivel nacional a niveles municipales de gobierno, en un plano vertical, mediante regulaciones contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y en los Códigos o leyes orgánicas. Desde el punto de vista académico la descentralización política se propone alcanzar el equilibrio del poder para proteger los derechos de los ciudadanos y defender la identidad y los intereses de las comunidades locales y regionales.

1.7.3. Desconcentración administrativa

Desconcentración es un sistema o forma de organización de la administración pública, que consiste en crear órganos con alguna dependencia técnica para presta algún servicio público muy especializado pero siguen siendo parte de la misma persona jurídica y depende políticamente del órgano supremo. La desconcentración tiene lugar fundamentalmente en los sectores educativo, judicial y financiero-impositivo y en mecanismos de implementación que evolucionaron directamente dependientes del poder central, además se le conoce como una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad o el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente.

La propia norma que se atribuya la competencia habrá de proporcionar los requisitos y términos de la desconcentración así como la propia posibilidad de su ejercicio, requiere para su eficacia la publicación en el Boletín Oficial que corresponda, la desconcentración se realizará siempre entre órganos jerárquicamente dependientes y en sentido de descendiente.

El hecho de que se transfiera la titularidad y no únicamente su ejercicio implica que el órgano que recibe la competencia la ejerce como propia, en virtud de la desconcentración una unidad organizativa puede realizar una o ambas de las siguientes acciones:



- a) Por una parte, crear órganos para ubicarlos fuera del lugar sede del organismo, sin afectar la unidad organizativa a esto se denomina desconcentración orgánica.
- b) Por otra parte delegar o reasignar atribuciones desde un órgano que los concentra hacia otro u otros órganos de la misma unidad organizativa. "A esto se denomina desconcentración funcional".⁷

Este fenómeno de la desconcentración puede contener aspectos positivos para los ciudadanos guatemaltecos, por cuanto aproxima las funciones administrativas, facilita la realización de gestiones burocráticas, y puede suponer un importante flujo bidireccional de información inclinada a un ejercicio de las competencias gubernamentales más certero y atento a las peculiaridades del territorio.

⁷ Jaime J., **La Desconcentración Administrativa**, Santiago de Chile.





CAPÍTULO II

2. Marco legal en que se concibe la participación ciudadana

El proceso de la participación ciudadana requiere de un marco legal que lo facilite, como uno de los principales instrumentos para fortalecer y perfeccionar el funcionamiento del sistema democrático guatemalteco, a continuación se presenta una breve descripción de las normas que debieran tomarse en cuenta en el área de participación ciudadana y la equidad de género.

2.1. Constitución Política de la República de Guatemala

Al tenor del Artículo cuarto de la Constitución Política de la República de Guatemala "En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí".

Significa que nadie puede obligar a hacer cosas en contra de su voluntad, no se puede obligar a ser miembro o votar por un partido político, o practicar una religión determinada. Toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe. Establecido en el principio constitucional y su fundamento artículo quinto de la Constitución Política de la República de Guatemala. La igualdad entre hombres y mujeres está consagrada



además en convenios o pactos internacionales que ha ratificado Guatemala, en tal virtud, forman parte de nuestra legislación. Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.

En este mismo cuerpo legal en el Artículo 154, indica que los funcionarios públicos y de consiguiente todas las instituciones públicas, están sujetas a la ley, lo que significa que solamente pueden hacer lo que la ley les permite, al contrario de los ciudadanos, que pueden hacer lo que la ley no prohíbe. Es decir que un funcionario para actuar o tomar una decisión necesita tener el respaldo de un mandato establecido previamente en una ley, ya sea la Constitución Política de la República de Guatemala, en una ley ordinaria o en un reglamento.

2.2. Código municipal

El Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal es uno de los cuerpos legales que fue objeto de diversas reformas, las cuales en sintonía con los Acuerdos de Paz se orientan a la descentralización política de los municipios, al reconocimiento de la multietnicidad, plurilingüismo y pluriculturalidad del país y al fortalecimiento de la autónoma municipal, reconoce que el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, su autonomía la ejerce nombrando a sus autoridades por elección, ejerciendo su gobierno y administración de acuerdo a sus intereses.



La autonomía no significa independencia total del municipio respecto al Estado, pues un principio fundamental de la organización estatal es la unidad.

Este código cambia la definición de municipio en cuanto a su anterior concepción, como conjunto de personas individuales organizadas y caracterizadas por sus relaciones de vecindad, pues se le da ahora una categoría de unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, además ahora se le caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo.

En la línea de inspiración de las reformas al marco jurídico, este código reconoce como principios de actuación de los municipios la eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, la organización de vecinos se reconoce si están constituidos mediante escritura pública, cuyo testimonio será presentado al registrador civil para los efectos del otorgamiento de la personalidad jurídica, este requisito se aplica a las organizaciones de las comunidades de los pueblos indígenas, así mismo, establece que el Concejo Municipal fijará el sueldo y los gastos de representación del alcalde, las dietas por asistencia a sesiones del Concejo Municipal y cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares.

La reforma al Código Municipal también responde a los compromisos asumidos en los acuerdos de paz. “Desarrolla lo relativo a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, así como las competencias



que les corresponden” así lo indica el Artículo uno, un principio básico que se retoma en esta ley, es el de la autonomía municipal. El reconocimiento de la multiétnicidad y multiculturalidad es importante para la adecuación de la administración pública y la eficacia de sus políticas. Las autoridades tradicionales propias de las comunidades son elementos de un municipio y se reconoce el derecho consuetudinario y a las comunidades de los pueblos indígenas, el gobierno del municipio recae con exclusividad en el Concejo Municipalidad.

En cuanto a las formas de coordinación intermunicipal el Código Municipal reconoce tres formas de cooperación entre las municipalidades:

- a) Asociación de municipalidades
- b) Acuerdos o convenios de cooperación entre municipios.
- c) Mancomunidades.

2.3. Acuerdos o convenios de cooperación entre municipios

Se fundamenta en el Artículo 35 literal s) del Código Municipal. “La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia. Este Artículo garantiza la finalidad de ejecutar un proyecto o realizar en forma conjunta alguna actividad relacionada con las tareas propias del municipio y que solo interesan al mismo.

2.4. Pactos internacionales que garantizan la igualdad

Considerando que conforme a los principios enunciado en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. Conviene en crear los pactos internacionales para que cada persona pueda gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

a) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Los Estados se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos. Artículo tres.

b) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los Estados se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Artículo tres.

c) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Los Estados parte condenan la discriminación contra la mujer y se comprometen a adoptar medidas legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer; asegure su pleno desarrollo y adelanto; y le garanticen el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en igualdad de condiciones con el hombre. Artículo tres. Así mismo,

garantiza el derecho de las mujeres a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, en consecuencia, a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.

Artículo siete literal b.

- d) Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes 1989.

“Los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos”.

Artículo tres.

- e) Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Garantiza “El libre acceso de los indígenas en las distintas ramas de la función pública, promoviendo su nombramiento en puestos dentro de las administraciones sin distinción de género, sexo y raza, locales, regionales y nacionales”. Artículo D inciso

IV.

A lo anterior se agregan los compromisos derivados de la ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en el que los Estados se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico. Artículo cinco.

También señala la convención que se debe garantizar a toda persona la igualdad ante la ley, sin distinciones de ningún tipo, particularmente en el goce de derechos políticos como el de tomar parte en elección, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

2.5. Declaración sobre el derecho al desarrollo

Adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1986, en el Artículo dos indica que los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo adecuadas, con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste. Así mismo en el Artículo ocho señala que los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de los derechos humanos.

En el Artículo dos del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo se establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos ya garantizar el respeto de su integridad.

2.5.1. Equidad de género

La igualdad de género, también conocida como igualdad de sexos, implica que los hombres y las mujeres deben recibir los mismos beneficios, recibir las mismas sentencias y ser tratados con el mismo respeto. Este concepto es clave en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la que el objetivo final es otorgar a las personas igualdad legal, cultural y social, especialmente en las actividades democráticas y asegurar la igualdad de remuneración por el mismo trabajo.

La Constitución Política de la República de Guatemala, consagra en el Artículo cuarto la libertad e igualdad. “En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.

Lograr la equidad de género no es tarea fácil, ya que requiere cambios tanto en las prácticas institucionales como en las relaciones sociales que hoy en día, legitiman y hacen más fuertes y marcadas las disparidades de género. Es por ello que, entre más hagamos uso de la equidad de género en nuestras prácticas, en el lenguaje, en la educación, el ámbito laboral, en la política, es decir mientras más veamos la equidad de género como una forma o un hábito de vida, se propiciarán relaciones más sanas, donde no esté presente la violencia física, psicológica o sexual entre hombres y mujeres.



Así mismo en el Artículo 176 del Código Municipal encontramos el concepto de equidad de género, entendido como la no-discriminación entre ambos sexos. Este es uno de los logros más importantes que las mujeres obtuvieron con la reforma al Código Municipal del 2002 la incorporación del concepto de género, relacionándolo con la no discriminación entre ambos sexos. Aunque no profundiza sobre sus alcances, el hecho de incluir este concepto sirve de asidero a su trabajo y a su lucha por la no discriminación. Así también, con este Artículo se justifica formalmente la creación de mecanismos de las mujeres y de órganos específicos para su participación a nivel municipal.

La reforma al Código Penal, por Decreto 57-2002 del Legislativo. “Discriminación se entenderá como discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad, estado civil, o en cualesquiera otro motivo, razón o circunstancia, que impidiere o dificultare a una persona, grupo de persona o asociaciones, el ejercicio de un derecho legalmente establecido incluyendo el derecho consuetudinario o costumbre de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos”, quien por acción u omisión incurriere en la conducta descrita, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de quinientos a tres mil quetzales.

Así podría enumerar varios Artículos en una gran variedad de instrumentos legales donde se le reconoce a la mujer la igualdad de oportunidades y los mismos derechos



políticos y civiles que se les otorga a los hombres. En términos generales las mujeres están legítimamente capacitadas para desempeñar un papel eficaz, y que deben ejercerlo, tanto individual como colectivamente, en los procesos de toma de decisiones que determinan sus sociedades y sus propias vidas.



CAPÍTULO III

3. La municipalidad

El Código Municipal utiliza el término de distrito municipal; el Artículo 23 establece que en la circunscripción territorial ejerce autoridad un Consejo Municipal. La circunscripción es continua y por ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Consejo Municipal. La cabecera del Municipio es el centro poblado donde tiene su sede la Municipalidad.

La municipalidad es el ente del Estado responsable del gobierno del municipio, es una institución autónoma, es decir no depende del gobierno central, se encarga de realizar y administrar los servicios que necesitan una ciudad o un pueblo. Una función importante de municipalidad es la planificación, el control y la evolución del desarrollo y crecimiento de su territorio. También se presta especial atención a los aspectos sociales y a buscar contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos.

3.1. Asociación de municipalidades

De acuerdo con el Artículo 10 del Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala Código Municipal, "Las municipalidades podrá asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que garantiza la Constitución Política de la Republica, y en consecuencia celebrar acuerdos y

convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades.

Las asociaciones formadas por municipalidades tendrán personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante y se constituirán para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales y para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación en la ejecución de obras o la prestación de servicios municipales. Las asociaciones de municipalidades a nivel departamental, regional o nacional se registrarán por las disposiciones del presente Código y los Estatutos que se les aprueben, pero en todo caso, las municipalidades que las integran estarán representadas por el alcalde o por quien haga sus veces”.

Recapitulando, las municipalidades son formadas para la defensa de sus intereses y de la autonomía municipal, el cumplimiento de los fines del municipio y para tener una mejor capacidad de propuesta y de negociación en sus relaciones con otros órganos del Estado. Las más importantes son la Asociación Nacional de Municipalidades y la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas.

3.2. Mancomunidad de municipios

El Artículo 49 del Código Municipal establece “Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituida mediante Acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de política públicas municipales,

planes programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias”.

Lo más indicado tomando en consideración la complejidad de la organización de las mancomunidades, es la creación de las mismas para la atención en forma conjunta de servicios públicos, lo que permite reducir costos y aumentar la cobertura y calidad de los servicios. Entre las normas que debiera contener los estatutos figuran las relativas a los fines de la mancomunidad, el tiempo de su vigencia y el aporte que hará cada municipio para el funcionamiento de la mancomunidad.

“Un interesante modelo de mancomunidad es el impulsado por las municipalidades de la Cuenca Alta del Río Naranjo integrada por ocho municipalidades las cuales son:

- a) San Antonio Sacatepéquez;
- b) San Cristóbal Cucho;
- c) Esquipulas Palo Gordo;
- d) San Marcos;
- e) San Pedro Sacatepéquez, todas del departamento de San Marcos;
- f) Palestina de los Altos;
- g) San Juan Ostuncalco;
- h) San Martín Sacatepéquez, del departamento de Quetzaltenango, quienes crearon la MANCUERNA, con el objetivo de hacer un manejo integrado del recurso hídrico de la cuenca, contemplando entre sus proyectos la formulación y ejecución de un Plan de Ordenamiento Territorios y de Atención de Riesgos, debido a que la parte alta de la



cuenca ha sufrido muchos daños a consecuencia de las tormentas que han azotado el territorio nacional⁸.

Es necesario indicar que las mancomunidades podrán establecerse para la prestación, por parte de dos o más municipalidades, de funciones y servicios que son de competencia municipal, pues muchas de ellas se crean con la finalidad de captar cooperación internacional, para fines de carácter muy general o para temas que no tienen relación directa con las competencias municipales.

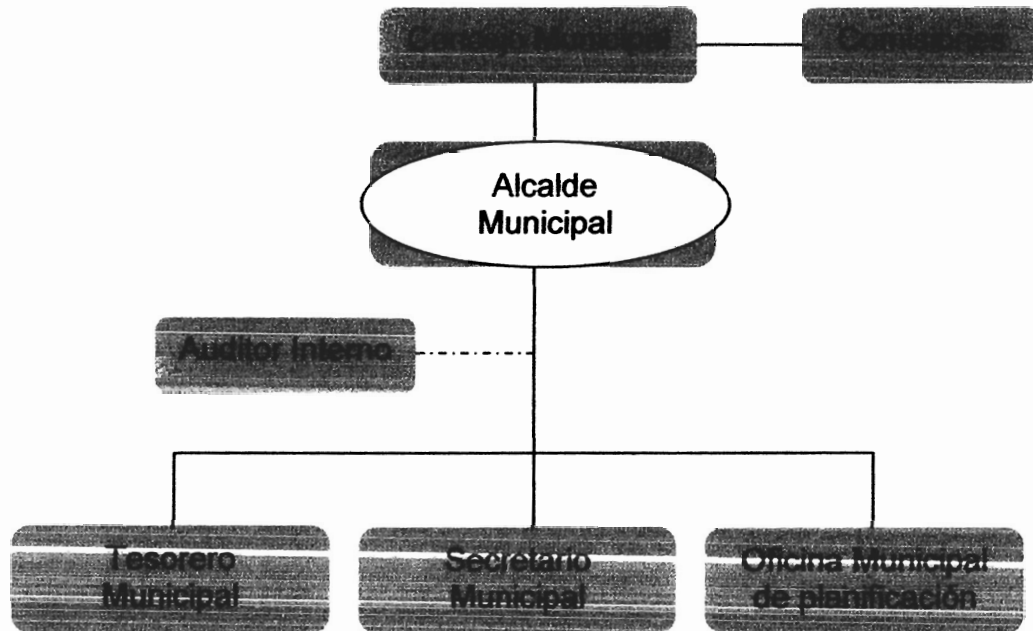
3.3. Organización administrativa municipal

La organización del gobierno municipal, es la misma en todos los municipios: alcalde, concejales y síndicos, pero la organización municipal depende de las necesidades, recursos presupuestarios, ubicación regional del municipio y proyectos de cada gobierno municipal. La organización administrativa de la municipalidad de Guatemala, es superior a la de todos los municipios de Guatemala.

Cada municipio cuenta con su propia organización administrativa, adecuada a sus necesidades, recursos y proyectos de su gobierno municipal. De esta cuenta el organigrama de funcionarios y empleados, y el organigrama funcional –de oficinas y funciones- varía de una municipalidad a otra, la autonomía municipal es un factor que interviene en la libertad de organización de cada municipio

⁸ Pérez Olivares, Enrique. *La democracia participativa*, Pág. 104

3.4. Estructura básica municipal



3.4.1. El Concejo Municipal

Establece el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el gobierno municipal es ejercido por un Concejo o Corporación municipal, el cual está integrado por el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal -el derecho es para hombres y mujeres que hayan adquirido la mayoría de edad, Artículo ocho Código Civil- y secreto - sólo el ciudadano al emitir el sufragio sabe a quién eligió- para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. De acuerdo con el Artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el número de síndicos y concejales se establece de conformidad con el número de habitantes.



Nuestra legislación no particulariza en los períodos de reelección, dejando libremente el empoderamiento de una clase social que se ha aferrado a una larga trayectoria en algunas municipalidades de los diferentes municipios del departamento de Guatemala, por lo que se debiera reformar el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por medio de una Asamblea Nacional Constituyente o una Consulta Popular, con el objetivo de limitar el período de gobierno municipal igualando el derecho con el de la figura del Presidente de la República.

El Artículo 43 del Código Municipal señala cuáles son los requisitos que deben llenar los candidatos a cargos de alcalde, síndicos o concejales:

- a) Ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal;
- b) Estar en el goce de sus derechos políticos; -estos derechos se pierden por sentencia condenatoria firme, dictada en proceso penal o por declaratoria judicial de interdicción-;
- c) Saber leer y escribir.

Para ser electo alcalde, síndico o concejal, el Código Municipal debiera exigir algún nivel académico y no solamente ser alfabeto, sin embargo es razonable que la ley no puede limitar excesivamente el derecho constitucional que tiene todo ciudadano, de elegir y ser electo -Artículo 136 literal b)-. Es a los electores a quienes corresponde decidir qué tipo de persona quieren que ocupe un cargo público.

El Artículo 45 del Código Municipal establece las prohibiciones o impedimentos para que una persona, aun cuando haya sido electa para un cargo de alcalde, síndico o concejal, no pueda tomar posesión o ejercer dicho cargo.



- a) El inhabilitado judicialmente por sentencia firme por delito doloso o sujeto a presión a auto de prisión preventiva;
- b) El que directa o indirectamente tenga parte en servicios públicos, contratos, concesiones o suministros o por cuenta con el municipio;
- c) El deudor de finanzas o por reparos en el manejo de las cuentas municipales;
- d) Cuando exista parentesco dentro de los grados de ley entre los electos.

En caso de deudas a los fondos municipales, tiene que existir algún reparo o juicio en procesos por parte de la Contraloría General de Cuentas o de la municipalidad. Los grados de ley del parentesco son el cuarto de consanguinidad –incluye padres, hijos, nietos, primos hermanos- y el segundo de afinidad –incluye suegros y cuñados-. Si el parentesco fuere entre el alcalde y uno de los síndicos o concejales, se tendrá por electo al alcalde. Si es entre otros miembros del Concejo Municipal, se tendrá por electo al que tenga a su favor la adjudicación preferente. Es decir, que si resultan parientes el síndico primero y el concejal segundo, tomará posesión del cargo el síndico primero y el cargo de concejal segundo será ocupado por el concejal suplente.

La falta de información ha sido motivo de confusión, respecto a la figura del alcalde, dentro del concejo municipal es él quien preside las sesiones, pero su voto tiene el mismo valor que el de un síndico o el de un concejal, razón por la cual se dice que el Concejo Municipal es un órgano colegiado. Sin embargo, el alcalde es el jefe de la administración municipal y de todos los empleados de esa administración, todos los integrantes del concejo municipal tienen capacidad de iniciativa, de hacer propuestas para que sean conocidas y discutidas por dicho concejo.



Cuando una ley establece que una atribución o función corresponde a la municipalidad, debe entenderse que es el Concejo municipal la autoridad a la que corresponde decidir. En un órgano colegiado todos los miembros tienen la misma calidad e igual poder de decisión, la única diferencia en el Concejo Municipal es que, en caso de empate el alcalde tiene doble voto.

Para que exista un municipio democrático es fundamental que los síndicos y concejales cumplan con su función de miembros del órgano del gobierno municipal razón por la cual los partidos políticos y los comités cívicos deben integrar las planillas con personas que tengan responsabilidad, capacidad, y liderazgo.

3.4.2. El alcalde

Etimológicamente el vocablo “alcalde” proviene del árabe Alcadi que significa “el juez” o bien, el funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas. Establece el Artículo 52 del Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal, El alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo municipal de Desarrollo.

Los miembros del concejo municipal tomarán posesión de los cargos para los que fueron electos, de acuerdo con el Artículo 211 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos se inicia el período de gobierno municipal el día 15 de enero siguiente a su elección.



El Código Municipal en su Artículo 46 establece las causas para no aceptar o renunciar a cargos municipales de la forma siguiente: Son causas para no aceptar o renunciar al cargo de alcalde, síndico o concejal.

- a) Las expresadas en el Artículo 45. –El inhabilitado judicialmente; el contratista directo o indirecto por cuenta del municipio; el deudor por fianzas municipales; cuando exista parentesco dentro de los grados de ley entre los electos–.**
- b) Ser mayor de setenta años.**
- c) Padecer de enfermedad o impedimento que no le permita ejercer sus funciones.**

Al tenor del Artículo 48 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala Código Municipal, el alcalde municipal goza del derecho de antejuicio debido a esta figura, no podrá ser detenido ni perseguido permanentemente, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que ha lugar a formación de causa, excepto en el caso de flagrante delito.

El antejuicio es una garantía que el Artículo 258 la Constitución Política de la República de Guatemala otorga al alcalde para que, si es acusado de cometer algún delito, no pueda ser procesado por un tribunal sin que antes una Sala de la Corte de Apelaciones decida que hay suficientes pruebas o indicios de que puede ser culpable de haberlo cometido. Sin embargo, si el alcalde fue sorprendido cometiendo el delito -flagrante- pierde el derecho de antejuicio y debe ser procesado de inmediato.

Por medio de esta figura hay muchos funcionarios públicos no solo los alcaldes que se escudan y cometen delitos, sin embargo en la nueva propuesta de reforma a la Ley



Electoral y de Partidos Políticos se propone eliminar la figura del antejuicio solo a los alcaldes municipales. Por lo que el antejuicio no debe verse como un escudo o una garantía, que permite actuar con impunidad y con desprecio de las leyes. Se debe tener presente que la dignidad y los privilegios que da un cargo, imponen al ciudadano que lo desempeñar la obligación de tener siempre una conducta correcta, en todo sentido.

El Artículo 53 del Código Municipal establece las atribuciones y obligaciones del alcalde entre otras, hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y además disposiciones del concejo municipal y al efecto expedirá las ordenes e instrucciones necesarias, dictará las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y, en general, resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad. El alcalde preside el concejo municipal y tiene atribuciones específicas, algunas de ellas son las siguientes:

- a) Dirigir la administración municipal;**
- b) Representar a la municipalidad y al municipio;**
- c) Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia, autorizar pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido.**

En algunas municipalidades de los municipios del departamento de Guatemala, suele suceder que se despiden y se nombran nuevos empleados cada vez que hay cambio de gobierno municipal, práctica que constituye una falta de respeto a la Ley de Servicio Municipal Decreto número 1-87 del Congreso de la República, por supuesto que estos cambios son perjudiciales debido a que se pierde personal valioso y tiempo para que los nuevos empleados aprendan la dinámica de la gestión administrativa y ello constituye un



retraso en el proceso administrativo. Se debiera evaluar la calidad de los empleados antes de tomar la decisión de efectuar el cambio del personal, una institución para ser eficiente, necesita contar con personal competente, capacitado y estable.

Concluyendo el alcalde es el líder de un equipo llamado concejo municipal, es la cabeza visible del equipo, antes y después de las elecciones y es, por lo tanto, quien tiene la mayor responsabilidad de realizar un buen gobierno a nivel municipal, es recomendable que para el nombramiento de funcionario o empleados municipales, se deduzca igualdad de oportunidades a mujeres indígenas. En los pueblos con mayoría de población indígena, se debiera contratar personal que hable el idioma que predomina en el municipio.

3.4.3. La adjudicación de los cargos municipales

Los cargos de alcalde y de síndicos se adjudican de acuerdo con el sistema de mayoría relativa. Esto significa que la alcaldía y todos los cargos de síndico los gana la planilla que obtuvo el primer lugar en la elección, con el mayor número de votos válidos.

-Artículo 202 Ley Electoral y de Partidos Políticos-

Los cargos de concejales son adjudicados por medio del sistema de representación proporcional de minorías. Este sistema permite que los cargos se distribuyan entre dos o más planillas, dependiendo del número de votos que obtiene cada una de las que participaron en la elección. El cargo de concejal primero siempre se le adjudica a la planilla que ganó el primer lugar en la elección.



3.4.4. Auditor interno

De acuerdo con el Artículo 88 del Código Municipal “Las municipalidades deberán contratar un auditor interno, quien deberá ser guatemalteco de origen, ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos, contador público y auditor colegiado activo quien, además de velar por la correcta ejecución presupuestaria, deberá implantar un sistema eficiente y ágil de seguimiento y ejecución presupuestaria, siendo responsable de sus actuaciones ante el Concejo Municipal. El auditor interno podrá ser contratado a tiempo completo o parcial. Las municipalidades podrán contratar en forma asociativa un auditor interno. Sus funciones serán normadas por el reglamento interno correspondiente”.

Considero que éste cargo no debería existir en la municipalidad debido a que Contraloría General de Cuentas es el ente técnico rector de la fiscalización y del control gubernamental, asimismo, tiene como objetivo fundamental dirigir y ejecutar con eficiencia, oportunidad, diligencia y eficacia las acciones de control externo y financiero gubernamental, así como velar por la transparencia de la gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos, la promoción de valores éticos y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, el control y aseguramiento de la calidad del gasto público y la probidad en la administración pública.

Así mismo, el Artículo dos del mismo cuerpo legal preceptúa que corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora y de control gubernamental en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos, egresos y en general todo interés hacendario de los Organismos del Estado, entidades autónomas y



descentralizadas, las municipalidades y sus empresas. Para un mejor control se debiera conceder con exclusividad la fiscalización a la Contraloría General de Cuentas.

3.4.5. Tesorero municipal

Establece el Artículo 86 del Código Municipal, “La municipalidad tendrá un tesorero, a cuyo cargo estará la recaudación, depósito y custodia de los fondos y valores municipales, así como la ejecución de los pagos, que de conformidad con la ley, proceda hacer”.

Para ser nombrado tesorero se requiere ser guatemalteco de origen, ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos, perito contador o contador público y auditor, o tener certificado de aptitud de conformidad con el reglamento de la materia. Establece el Artículo 144 Constitución Política de la República de Guatemala. “Son guatemaltecos de origen, los nacidos en el territorio de la República de Guatemala, naves y aeronaves guatemaltecas y los hijos de padre o madre guatemaltecos, nacidos en el extranjero”-.

Asimismo en el Artículo 136 Constitución Política de la República de Guatemala, encontramos los deberes y derechos políticos los siguientes:

- a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;
- b) Elegir y ser elector;
- c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;
- d) Optar a cargos públicos;
- e) Participar en actividades políticas;



- f) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

En resumen, la figura del tesorero municipal es la de recaudar, administrar y vigilar los recursos de la Hacienda Pública municipal, con eficacia, honradez, transparencia y estricto apego al marco legal, para contribuir al beneficio del municipio y ser una dependencia reconocida por las autoridades superiores y de la propia ciudadanía como modelo en la recaudación y administración de los recursos públicos que genere en los contribuyentes una cultura de conciencia para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

3.4.6. Secretario municipal

Establece el Artículo 83 del Código Municipal, “El Concejo Municipal contará con un secretario quien, a la vez lo será del alcalde. Para ser nombrado secretario se requiere ser guatemalteco de origen, ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos y tener aptitud para optar al cargo de conformidad con el reglamento municipal respectivo”.

Este personaje es el encargado de elaborar y certificar las actas de las sesiones del Concejo Municipal y las Acta del Alcalde; cuidar que los empleados cumplan sus obligaciones legales y reglamentarias; redactar la memoria anual de labores y presentarlas al concejo municipal durante la primera quincena del mes de enero de cada año, con la responsabilidad de remitir al Organismo Ejecutivo, al Congreso de la República, y al Consejo Municipal de Desarrollo y a los medios de comunicación que



intervienen en la gestión municipal; asistir a todas las sesiones del Concejo Municipal con voz pero sin voto; y desempeñar cualquier otra función que le asigne el Concejo Municipal, estas son las atribuciones que establece el Artículo 85 del Código Municipal.

En la antigüedad las funciones que el secretario municipal desarrollaba, además de la elaboración de actas, certificación de documentos, y representación del alcalde en su ausencia, éste se atribuía el cargo de alcalde municipal, a quien se le dirigía toda clase de solicitudes, cometiendo el delito de usurpación de funciones. –Artículo 335 del Código Penal “Delito cometido por quien, sin título o causa legítima, realiza actos propios de una autoridad o funcionario público, atribuyéndose carácter oficial, será sancionado con prisión de uno a tres años-, así mismo violentaba el principio fundamental de la administración pública, como lo es: el principio de legalidad, el cual consiste en que el funcionario público debe regir sus actos y resoluciones administrativas por lo establecido en la ley, fundamentado en el Artículo 154 de la carta magna.

3.4.7. Oficina municipal de planificación

El concejo municipal tendrá una oficina municipal de planificación, que coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. La oficina municipal de planificación podrá contar con el apoyo sectorial de los ministerios y secretarías de Estado que integran el Organismo Ejecutivo. La oficina municipal de planificación es responsable de producir la información precisa y de calidad requerida para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales. El coordinador de la oficina municipal de planificación deberá ser guatemalteco de origen,



ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos y profesionales, o tener experiencia calificada en la materia.

En la municipalidad pueden establecer dentro de sus estructuras administrativas oficinas para atender servicios o actividades específicas como: obras municipales, mercados, limpieza, catastro, mujer, juventud, servicios sociales, turismo, dependiendo de las necesidades del servicio y de sus posibilidades económicas, todas estas oficinas serán dirigidas por el alcalde.

3.5. Policía municipal

El Artículo 259 de la Constitución Política de la República de Guatemala autoriza a las municipalidades la creación de su Cuerpo de Policía. Con fundamento en el mandato constitucional, el Artículo 79 del Código Municipal indica que el municipio podrá tener un cuerpo de policía municipal que observará las leyes de la república y velará por el cumplimiento de los acuerdos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones emitidas por el Concejo Municipal y el alcalde. Resumiendo las municipalidades no están autorizadas para crear cuerpos o grupos de policía que atiendan actividades relacionadas con la seguridad pública, pues ésta es competencia de la Policía Nacional Civil.

3.6. Recursos económicos del municipio

Establece el Artículo 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, "Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus

respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. La captación de los recursos deberá ajustarse al principio de legalidad, a la ley y a las necesidades de los municipios”. Constituyen ingresos municipales los recursos financieros que el gobierno municipal obtiene por cuenta propia o recibe del Organismo Ejecutivo y demás instituciones estatales, para el cumplimiento de sus fines.

Los recursos financieros por cuenta propia se refiere a: las tasas, son los pagos que recibe la municipalidad por la prestación de servicios a los vecinos, como el canon de agua, la tasa de alumbrado público o de alcantarillado. Los arbitrios, son impuestos creados a favor de las municipalidades, como el boleto de ornato. Las rentas, son los ingresos que producen los bienes municipales, como el derecho de piso de plaza. La contribución por mejoras, son los aportes que pagan los vecinos beneficiados con obras municipales, como pavimento de calles, construcción de aceras o banquetas. El monto de la contribución no puede ser superior al valor de la obra. Otro ingreso de gran importancia para las municipalidades, especialmente por su potencial o posibilidades de crecimiento hacia el futuro, es el Impuesto Único sobre Inmuebles –IUSI-, que pagan las propiedades urbanas y rurales.

3.7. Asignación para las municipalidades

De acuerdo con el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, “El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país”.



Los recursos necesarios para proveer los servicios y realizar obra, la Municipalidad los obtiene principalmente del pago de arbitrios como boleto de ornato, Impuesto Único sobre inmuebles –IUSI-, y tasas que se cobran en algunas gestiones.

A partir de 1986 se hace obligatoria el aporte constitucional que el Estado debe otorgar a todas las municipalidades del país, de esta manera se hace efectiva la autonomía de los gobiernos locales. Este fue uno de los primeros logros obtenidos por la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM-, la cual se constituyó formalmente el 19 de octubre de 1960.



CAPÍTULO IV

4. Participación ciudadana democrática a nivel de municipio

La democracia vive de la participación de sus ciudadanos en todos los niveles del Estado, es el espacio municipal que brinda a la mayoría de la ciudadanía la posibilidad de involucrarse en la priorización y gestión de soluciones a problemas comunes. La democracia en Guatemala necesita aún de mayor participación, especialmente en las comunidades rurales, de parte de los pueblos indígenas, de las mujeres y de los jóvenes, a pesar que el sistema político ha abierto amplios espacios de participación para todas las guatemaltecas y guatemaltecos, en el siglo XXI se sigue presentando el fenómeno de la desigualdad en derechos.

La participación comunitaria o participación social puede ser definida como el proceso que se realiza mediante la acción responsable, organizada, sistemática y permanente de la ciudadanía, para ser protagonistas de su destino y del destino de su comunidad, que logra incidir en la formulación y ejecución de políticas y proyectos de desarrollo, así como en el control del uso de los recursos públicos, destacando en este estudio los puntos más relevantes que seguramente aportará a un mejor entendimiento de la gestión municipal y la necesidad de una participación activa y responsable por parte de la ciudadanía.

Para obtener la participación ciudadana democrática es necesario cumplir con las condiciones siguientes:

- a) Ciudadanos bien informados, que conocen sus derechos y obligaciones, dispuestos a participar.
- b) Leyes que establecen y garantizan el efectivo funcionamiento de los espacios y procedimientos de participación.
- c) Funcionarios municipales respetuosos de la ley y plenamente identificados con los principios democráticos y la participación.

4.1. Cultura democrática

“La democracia tiene dos grandes características. En primer lugar, en una forma de gobierno donde las autoridades son producto del voto popular, están sujetas a la ley y deben garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos fundamentales. En segundo lugar, la democracia es una forma de vida que necesita de gobernantes democráticos, así como de ciudadanos con una cultura democrática que les permite comprenderla y aceptarla como la mejor forma de gobierno. Estas actitudes llevan a los ciudadanos a practicar la democracia de manera permanente y a participar activamente en los asuntos públicos”⁹.

El Acuerdo de Paz Firme y Duradero, firmado el día 29 de diciembre de 1996, en sus conceptos nos enuncia que los Acuerdos de Paz expresan consensos de carácter nacional. El mismo Acuerdo aborda temas de importancia vital para la vida social, económica y política de nuestro país: la situación de la población desarraigada; el derecho del pueblo de Guatemala a conocer plenamente la verdad; el reconocimiento de

⁹ Amaro, Nelson y otros. **La gestión municipal en Guatemala**, Pág. 139.

la identidad y derechos de los pueblos indígenas, como fundamento para la construcción de la unidad nacional multiétnica, pluricultural y multilingüe; desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común; la participación social en la vida económica; políticas dirigidas a evitar la exclusión social; esfuerzos nacionales para resolver la problemática agraria y el desarrollo rural; fortalecimiento del poder civil como condición indispensable para la existencia de un régimen democrático; funcional y participativa, así como el perfeccionamiento del régimen electoral.

En la actualidad los gobiernos de turno en el trato hacia los habitantes del país, con gran facilidad irrespetan y omiten los valores superiores del ser humano: la dignidad, la igualdad, la justicia y la libertad. Hacen caso omiso en todos los actos de gobierno del principio universal sobre la convivencia pacífica. Derivado de estos Acuerdos de Paz la participación es el ejercicio del derecho que todos los ciudadanos –hombres y mujeres, jóvenes y adultos- tienen de influir en las decisiones que toman las autoridades de gobierno y que afectan su vida o sus intereses, sean estos particulares o de grupo.

La participación es un derecho humano, tan importante como la libertad de expresión o de organización, porque significa que las personas tienen la oportunidad de dejar de ser un objeto sobre cuya vida o intereses pueden decidir los gobernantes, sin tomar en cuenta lo que piensan o necesitan.

4.2. Democracia representativa

“En la época que nació la democracia, hace muchos siglos en ciudades o en pueblos muy pequeños, todos los ciudadanos participaban en el gobierno de la ciudad o del pueblo por medio de una asamblea, donde se decidían todos los asuntos importantes de una comunidad: se nombraba a los gobernantes, se aprobaban las leyes, se fijaban los impuestos, se decidía si se hacía la guerra a otra ciudad o a otro pueblo, o se juzgaba a quienes cometían un delito. A esa forma de gobierno se le llama democracia directa, aunque en realidad no participaban todos, pues los esclavos y los pobres no eran considerados ciudadanos”¹⁰. La democracia directa no es posible practicarla ni siquiera en los municipios pequeños, es imposible que todos los ciudadanos, hombres y mujeres, puedan reunirse en un lugar para discutir sobre los asuntos del país y tomar decisiones.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 141 que la soberanía radica en el pueblo, quien la delega para su ejercicio en los tres organismos del Estado. Esto significa que tenemos una democracia representativa, porque los que gobiernan son representantes del pueblo.

Los ciudadanos a quienes se les nombra son los representantes, porque actúan por encargo del pueblo. No se convierten en dueños del gobierno, sino solamente tienen la tarea de administrarlo, es decir que se les delega el poder. En la democracia representativa el poder no se delega en una sola persona, porque se corre el peligro de que esa persona se vuelva un dictador y quiera mantenerse todo el tiempo en el

¹⁰ *Ibid*, pág. 9

gobierno. En nuestro país se delega en los tres poderes del Estado, Organismo Ejecutivo –el presidente, el vicepresidente y sus ministros-, Organismo Legislativo o Congreso de la República – los diputados- y el Organismo Judicial –los magistrados y los jueces-.

4.3. Democracia participativa

En la democracia participativa los ciudadanos no solamente participan con sufragio en las elecciones, sino que tienen una vida política activa y permanente, ejerciendo el derecho de participar en las decisiones, lo que se reconoce en el Artículo 136 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece los deberes y derechos políticos.

Esa participación debe ser organizada y por los canales que establecen las leyes, o bien la costumbre y las tradiciones en el caso de los pueblos indígenas y debe darse fundamentalmente, en lo que se refiere a las decisiones del gobierno sobre los temas que afectan los intereses de los ciudadanos y en la rendición de cuentas, para que se pueda practicar la auditoria social, que es un remedio importante para evitar que haya corrupción en el manejo de los recursos del Estado.

Hay que tener presente que la participación no es un sustituto de la democracia representativa, es el complemento o refuerzo de esa democracia, porque los funcionarios electos tienen lo que se llama legitimidad democrática, que es el respaldo que da la elección realizada por el pueblo. La participación es un derecho del que se



habla desde hace poco tiempo, pero ya aparece en declaraciones de las Naciones Unidas. Estas declaraciones son aprobadas por los países miembros en las asambleas de las Naciones Unidas.

La participación debe ser: democrática especialmente en grupos comunitarios, las decisiones se deben tomar por acuerdo entre todos y si no es posible por mayoría, no puede tomarlas una persona o un grupo que se adjudique a sí mismo el poder de decisión de todos. Incluyente una puerta abierta en donde pueden entrar todas las personas. Respetuosa deben respetarse las prácticas, tradiciones, usos y costumbres de los pueblos indígenas, siempre que no afecten o contravengan el ejercicio de los derechos humanos.

Respecto a la participación en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1986, se indica que los Estados tienen el Derecho y el deber de formular políticas de desarrollo adecuadas, con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste. Más adelante señala que los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de los derechos humanos. Lo anterior pone de manifiesto la gran importancia que tiene el derecho a la participación, para que las políticas de desarrollo beneficien a toda la sociedad, y para que los derechos humanos sean una realidad en todas las personas.



4.3.1. Los deberes y derechos del ciudadano

La Constitución Política de la República de Guatemala hace una diferencia entre deberes cívicos, los que tienen todos los guatemaltecos y todos los que viven en Guatemala, independientemente de que se tenga la nacionalidad guatemalteca y los derechos políticos. Los primeros son los deberes que debemos cumplir para que en nuestro país y en nuestra comunidad tengamos una vida ordenada, y para que todos contribuyamos a resolver los grandes problemas que afectan a nuestra sociedad; los segundos son los derechos que tenemos como ciudadanos.

4.3.2. Deberes y derechos cívicos

El Artículo 135 de la Carga Magna establece cuales son los Deberes y Derechos Cívicos. Son los deberes que se deben cumplir para que el país y la comunidad tengan una vida ordenada y para que los ciudadanos contribuyan a resolver los grandes problemas que afectan a la sociedad. Entre ellos encontramos: servir y defender a la Patria; cumplir y velar, porque se cumpla la Constitución de la República de Guatemala; trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos, obedecer las leyes, etc.

4.3.3. Derechos políticos

Estos derechos se encuentran establecidos en el Artículo 136 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y son todos los derechos que tienen las personas,

hombres y mujeres, que han cumplido los 18 años, y cuentan con la nacionalidad guatemalteca inscrito debidamente en el Registro de ciudadanos entre ellos encontramos: Elegir y ser electos; velar por la libertad y efectividad del sufragio –del voto en las elecciones- y por la pureza del proceso electoral; optar a cargos públicos –tanto cargos de elección popular como cargos en la administración pública o municipal-; participar en las actividades políticas y defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

En otros cargos, como diputados, alcaldes, síndicos y concejales es permitida la reelección, pero no para las personas que ejercen los cargos de presidente o vicepresidente.

La participación en actividades políticas debe ser vista como un derecho que se tiene que ejercer en forma permanente. No se puede esperar que haya una democracia que funcione efectivamente, si los ciudadanos solamente se limitan a votar por el candidato de su simpatía. La participación política debe darse todo el tiempo, para tener partidos políticos permanentes que cumpla la función de intermediación, que se refiere a trasladar la demanda de los ciudadanos al Estado sirviendo de canal de comunicación entre el pueblo y el gobierno –gobernados y gobernantes-.

A la hora de participar en política se debe tener presente el derecho que tienen todos – hombres y mujeres; jóvenes y adultos, indígena –mayas, garífunas-xincas y ladinos- de participar en condiciones de igualdad. Elegir es un derecho de todos pero también ser electo es un derecho de todos, no es un derecho que pertenece solamente a una elite



social pudiente. Por ello cuando se escogen candidatos a cargos de elección popular, como diputados, alcaldes, síndicos y concejales, se debe poner especial atención para que haya candidatas mujeres y no pensar solamente en el género masculino para ocupar los cargos públicos que nos regirán durante un período aproximado de cuatro años.

4.4. Los derechos de los vecinos

La persona individual que vive en un municipio tiene la calidad de vecino, es decir de residente de un municipio, ser vecino es también fuente de derechos y obligaciones. El Código Municipal, que es la ley donde se encuentran las principales normas legales relacionadas con el municipio, en su Artículo 17 establece los derechos y obligaciones de los vecinos.

Los derechos de los vecinos, algunos de los cuales son los mismos que la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce a los ciudadanos en materia política, estos derechos están relacionados estrechamente con el principio de participación. Su ejercicio por parte de los vecinos permite, por un lado garantizar que las políticas y planes municipales sean elaborados para beneficio de toda la población y por el otro que los vecinos sean informados cada cierto tiempo sobre los resultados del gobierno municipal y sobre la forma como se utilizan los recursos del municipio, entre ellos podemos mencionar: Optar a cargos públicos municipales; Participar en actividades políticas municipales; Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución, y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias.



4.4.1. Organización de vecinos

Establece el Artículo 18 del Código Municipal “Los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y el Código municipal establece”. El municipio es el primer escalón de la organización del Estado, es también la parte del Estado que está más cerca de los ciudadanos, especialmente en los pueblos más pequeños que todos se conocen y pueden hablar fácilmente con las autoridades municipales –el alcalde, los síndicos o los concejales-, lo que no siempre es posible con otros funcionarios públicos dígase el presidente constitucional de la república, el vicepresidente o los ministros, debido a que se debe solicitar audiencia, esperar la contestación y viajar hasta la ciudad capital para exponer toda clase de asuntos de interés particular o comunitario.

De esto radica la importancia de los espacios y procedimientos que facilitan la organización comunitaria y la participación en las decisiones del gobierno municipal. Así mismo, estas formas de organización se fundamentan en el derecho de asociación que reconoce el Artículo 34 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y las formas de participación están desarrolladas o reconocidas en el Código Municipal.

Las autoridades municipales tienen la obligación de facilitar el funcionamiento de los espacios y procedimientos de participación que existen en las comunidades o en el municipio, pero no deben tratar de imponer sus decisiones, pueden tratar de convencer, pero no de obligar a los vecinos a tomar una decisión determinada, también es un deber



de las autoridades municipales velar porque todas las personas tengan información sobre cómo funcionan los espacios de participación y preocuparse porque los grupos que siempre tienen dificultad para participar –mujeres, jóvenes, indígenas o habitantes de las comunidades rurales- tengan la suficiente información para exigir sus derechos a participar. En el caso de los indígenas debe informarse en los idiomas propios de la localidad, de conformidad por lo establecido en la Ley de Idiomas Nacionales.

Las autoridades municipales no deben ver la participación comunitaria como una molestia, deben tener presente que se trata de un derecho, que no se le puede negar a la población. Además el funcionamiento efectivo de los espacios y procedimientos de participación es una garantía de apoyo a las decisiones de la municipalidad pues les dan una mayor legitimidad y respaldo moral.

4.5. Tipos de asociaciones

Los vecinos de un municipio pueden organizarse en dos tipos de asociaciones:

- a) Las asociaciones comunitarias o asociaciones de vecinos, cuya constitución se hace constar en una escritura pública, elaborada por un Notario en ejercicio, presentada ante el registrador civil de municipio respectivo, para su inscripción en el libro de personas jurídicas. -Por persona jurídica se entiende toda organización que tiene capacidad para adquirir derechos y obligaciones Artículo 15 Código Civil-. El acto de inscripción tiene como efecto inmediato el reconocimiento de la personalidad jurídica de la asociación y debe realizarse en un plazo no mayor de 30 días después de presentado el testimonio.

b) Comunidades de los pueblos indígenas o cualquier otro nombre que adopten, establecidas en el Artículo 20 del Código Municipal “Las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales ”.

Esto significa que no se le puede exigir que se organicen en la forma que lo hacen las asociaciones civiles con una asamblea, junta directiva, objetivos y funciones, o que presenten una escritura pública.

4.4.2. Organización de comisiones

Según el Artículo 36 del Código Municipal en la primera sesión ordinaria anual, el consejo municipal y organizará las comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá durante todo el año, enumera nueve comisiones sin embargo las que más nos interesa es la novena; de la familia, la mujer y la niñez.

Aunque tanto la estructura organizativa del aparato administrativo de la municipalidad como el número de miembros de la Corporación Municipal y de los funcionarios municipales puede variar de un municipio a otro, el Código Municipal obliga a una estructura orgánica básica para su funcionamiento. Uno de los órganos más importantes son las comisiones de trabajo, entre las cuales se encuentra la Comisión de la Familia, la

Mujer y la Niñez. “La creación de esta comisión permitió la formalizar las Comisiones de la Mujer que habían estado funcionando en varios municipios y además dio respaldo legal para la creación de otras comisiones en los municipios que aún no contaban con ellas”¹¹.

Otro mecanismo cuya creación se ha impulsado en los últimos años son las Oficinas Municipales de la Mujer, -OMM-, sin embargo, este mecanismo no cuenta con respaldo legal, al no haberse incluido en el nuevo Código Municipal como parte de la estructura organizativa de las municipalidades.

4.6. Alcaldías indígenas

Establece el Artículo 55 del Código Municipal “El gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo”.

Esto significa que deben apoyar su fortalecimiento y reconocerles la función que tienen como expresión que representa los intereses de la población indígena. Actualmente hay Alcaldías Indígenas en varios municipios de Guatemala, estas alcaldías cumplen una función de representación de la población indígena especialmente de las comunidades rurales, ante las autoridades municipales electas.

En los municipios donde funcionan, las Alcaldías Indígenas son consideradas por la municipalidad electa como una representación auténtica y responsable de la población

¹¹ Amaro Nelson y otros. **La gestión municipal en Guatemala**, Pág.133



indígena del municipio, que goza tradicionalmente de gran aceptación y credibilidad, en esos municipios las autoridades municipales mantienen una comunicación y colaboración permanente con los miembros de la Alcaldía Indígena y les consultan sobre los aspectos relacionados con los intereses comunes, por su parte la Alcaldía Indígena se convierte en uno de los principales puntos de apoyo para la municipalidad.

En Guatemala existen varios municipios del país que conservan dentro de su estructura político-social la vigencia de Municipalidades Indígenas, que funcionan de forma paralela, pero independiente de la administración municipal reconocida jurídicamente por el Estado, como ejemplo podemos mencionar Quetzaltenango, Totonicapán, Huehuetenango, San Marcos, Etc. Etc.

En síntesis por alcaldías indígenas tradicionales se entiende tanto las alcaldías indígenas de nivel municipal como las auxiliares del nivel comunitarios estas alcaldías indígenas representan la resistencia de sectores indígenas a la imposición estatal y partidaria de los gobiernos municipales elegidos por partidos políticos, además de que representan manifestaciones de las formas propias de gobierno indígena, en ellas las autoridades indígenas aplican la normativa del sistema jurídico maya.

4.6.1. Consejos de asesores indígenas

Regula el Artículo 23 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Consejos Asesores Indígenas "Se constituyen los Consejos Asesores Indígenas en los niveles comunitarios, para brindar asesoría al órgano de coordinación del Consejo Comunitario

de Desarrollo y al Consejo Municipal de Desarrollo en donde exista al menos una comunidad indígena. Los Consejos Asesores Indígenas se integrarán con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos. El gobierno municipal dará el apoyo que estime necesario a los Consejos Asesores Indígenas de acuerdo con las solicitudes presentadas por las comunidades”.

Las alcaldías indígenas no deben convertirse en un gobierno rival del gobierno municipal, debido a que en los municipios donde existen las autoridades municipales también son indígenas y cuentan con la legitimidad democrática que les da la elección popular y directa.

4.7. Alcaldía comunitaria o auxiliar

Al tenor del Artículo 56 del Código Municipal se crean las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares. “El Concejo Municipal de acuerdo a los usos, normas, y tradiciones de las comunidades, reconocerá a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vinculo de relación con el gobierno municipal. El nombramiento de alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares lo emitirá el alcalde municipal, con base a la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas”.



La forma más utilizada para seleccionar al alcalde comunitario o auxiliar es la asamblea, en donde debe garantizarse a todos los vecinos el derecho de participar, esto es especialmente importante en el caso de las mujeres, debido a que en varias ocasiones los hombres acaparan estos cargos, se puede observar este fenómeno en las recientes elecciones, son pocas las féminas que ocupan el cargo de alcaldesas.

El Consejo Municipal está obligado a sesionar por lo menos dos veces al año con los alcaldes auxiliares o comunitarios del municipio, la municipalidad de acuerdo con los recursos de que disponga, podrá pagarles una remuneración emitiendo para ello el reglamento correspondiente. Es importante anotar que en muchas comunidades los alcaldes comunitarios desconocen su papel como autoridades y delegados del municipio y que también se abusa de ellos al obligarlos a realizar servicios gratuitos. En algunos municipios, como es el caso de la cabecera departamental de Sololá, los miembros de la Alcaldía Indígena llegan a esos cargos por la participación que tienen en un sistema de servicio comunitario, que tiene relación directa con el servicio en las Cofradías. De manera que una persona no puede llegar a ser Alcalde Indígena si no ha participado en las instancias de servicio comunitario, ocupando cargos desde los niveles bajos hasta el mayor nivel jerárquico que es el Alcalde Indígena.

Las autoridades tradicionales propias de las comunidades –Consejos de ancianos, Cofradías y otras- son reconocidas como elementos básicos del municipio en el Artículo ocho literal c) del Código Municipal, en la actualidad hay ejemplos en donde los Concejos Municipales conceden a estas autoridades, el reconocimiento como expresiones auténticas de la población indígena. “Para las autoridades municipales de

algunos municipios ha resultado muy importante mantener una permanente comunicación con las autoridades tradicionales, para conocer su opinión y las demandas que ellos pueden trasladar en nombre de sus respectivas comunidades. Esta relación ha permitido mejorar el clima de entendimiento y armonía entre la municipalidad y la población indígena, lo que ha contribuido a la gobernabilidad y a mejorar la imagen del gobierno a nivel municipal¹².

En municipios con altos niveles de población indígena, por ejemplo: San Raymundo; San Juan Sacatepéquez; Mixco y Chinautla, datos según el censo realizado en el año 2011, las autoridades municipales colaboran para mantener las prácticas culturales y organizativas de dicha población, en consonancia con lo establecido en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos indígenas. En el Artículo 58 del Código Municipal quedaron establecidas las atribuciones del alcalde comunitario o auxiliar, sin embargo, es un punto de análisis, falta agregar para que haya congruencia con el Artículo 16 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que le corresponde presidir el Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo y en consecuencia, ejercer la representación de dicho consejo.

4.8. Promoción de la participación de la mujer

Las actividades relacionada con la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana ha surgido en muchos municipios, en cuanto a la participación de las mujeres

¹² El A, B, C, del gobierno municipal, Año 2007. Pág.43.



se ha quedado en un segundo plano a pesar de ser la mitad de la población, generalmente han estado marginadas de los procesos en toma de decisiones y en una situación de desventaja con relación a los hombres.

La participación de la mujer, en los municipios se debiera lograr en un 100% mediante la promoción por los propios alcaldes municipales o por instituciones gubernamentales y no gubernamentales, de organizaciones propias de las mujeres, o bien impulsando su participación en las asambleas y directivas de las organizaciones de todo tipo, así mismo la participación de las mujeres debe ser en puestos de decisión, no se les debe nombrar solamente como secretarias o para suscribir actas, dignificando de esta forma el género femenino.

Las oficinas municipales de la mujer son dependencias de la municipalidad que se están creando para promover la participación de las mujeres y el enfoque de género en la gestión municipal. Hay varios esfuerzos para la creación de estas oficinas, donde participan algunas organizaciones no gubernamentales, la Secretaría Presidencia de la mujer y en algunos casos, las propias municipalidades. Estas oficinas son consideradas como espacios de interlocución y de consulta para las mujeres, constituyendo mecanismos institucionales fundamentales, para que las mujeres puedan participar y contribuir en la formulación, planificación y ejecución de las políticas públicas municipales a favor de las mujeres en el nivel local, permiten a las autoridades locales contar con información sobre las necesidades e interés de las mujeres y poderlos integrar en las políticas locales y municipales, con miras a lograr una mayor igualdad y equidad entre hombres y mujeres.

Estas oficinas no tienen un respaldo legal explícito, ni existe obligatoriedad para su creación en el Código Municipal, a pesar de ello, el Artículo 35 literal j) le atribuye como competencia a la Corporación Municipal, la creación supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos, lo que permite la creación de estas oficinas cuando exista voluntad política por parte de las autoridades municipales.

4.9. Promoción de la participación de jóvenes

Para lograr una mayor participación de los jóvenes en la gestión pública a nivel municipal, es necesario reconocer que ellos utilizan formas de analizar, discutir y decidir que son diferentes de las formas de actuación usadas por personas mayores de edad, no obstante, estas formas en general son creativas y logran más fácilmente que los jóvenes se identifiquen con las soluciones a los problemas existentes. Es recomendable dejar de considerar a los jóvenes solamente como destinatarios de algunas obras – juegos en las canchas deportivas- y de delegarles actividades que las personas mayores de edad no quieren realizar –limpieza de calles y plazas- debiera aprovecharse el enorme potencial canalizándolo creativamente en procesos de desarrollo a nivel municipal.

4.10. Cabildo abierto

Establece el Artículo 38 del Código Municipal “También cuando la importancia de un asunto sugiera la conveniencia de escuchar la opinión de los vecinos, el Concejo



Municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que la sesión se celebre a cabildo abierto, fijando en la convocatoria, el lugar, día y hora de la sesión. En estas sesiones los vecinos que asistan tendrán voz pero no voto, debiendo guardar la compostura, decoro y dignidad que corresponde a una reunión de tal naturaleza, de lo contrario la misma se suspenderá sin responsabilidad del Concejo Municipal”.

Muchos alcaldes tienen temor de convocar a sesión de cabildo abierto, piensan que se puede convertir en un tumulto para pedirles la renuncia. Si la municipalidad establece la práctica de convocar cada cierto tiempo a sesiones de cabildo abierto, para informar a la población, podría establecerse una costumbre o cultura de participación, en forma democrática, donde no haya lugar para enfrentamientos. Se conocen experiencias de autoridades municipales que han establecido una práctica de convocar cada cierto tiempo a cabildos abiertos, para informar a los vecinos sobre las actividades de la municipalidad y al mismo tiempo los convierten en una especie de escuela de participación ciudadana, para fomentar el diálogo y alcanzar el respaldo de los vecinos a sus decisiones más trascendentales. El municipio ejemplar es el de Santa Catarina Pinula.

Esta forma de participación ciudadana debiera convertirse en una práctica regular de los gobiernos municipales, acostumbrando a los vecinos a esa actividad y la considerarán como algo normal en la vida del municipio y no como medio para actuar en contra de las autoridades municipales, en los municipios medianos o grandes, debido a su elevado



número de habitantes, el cabildo abierto ya no es practicable por lo que en el Código Municipal se estableció otro procedimiento denominado consulta a vecinos.

4.11. La consulta a los vecinos

Establece el Artículo 63 del Código Municipal "Cuando la trascendencia de un asunto lo aconseje, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, el Concejo Municipal podrá acordar la celebración de una consulta a los vecinos". Igualmente podrá convocar a la consulta a solicitud de los vecinos, para asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio, según dispone el Artículo 64 del mismo cuerpo legal, si la solicitud es firmada por al menos del 10% de los vecinos empadronados del municipio. Esto significa que si en el municipio hay 3,000 empadronados, la solicitud debe ser firmada por no menos de 300 vecinos.

Estas consultas podrán hacerse mediante boleta, fijando en la convocatoria el asunto sobre el que se hace la consulta, la fecha y los lugares donde se llevará a cabo, también su pueden utilizar los criterios o procedimientos del sistema jurídico propio de las comunidades. Para una mejor ilustración los procedimientos propios de las comunidades se refieren a que en casos de interés general deberá buscarse un procedimiento propio de conciliación entre la población y las autoridades municipales. Por ejemplo, en conflictos territoriales; o problemas por el uso y derecho del agua y otros recursos naturales.

Una de las formas más sencillas y efectivas para mantener el contacto con la población de las comunidades y con sus organizaciones representativas, es la realización de visitas a las mismas comunidades, en fechas previamente fijadas y en horas adecuadas para que pueda ser consultado el mayor número posible de vecinos.

“Las visitas comunitarias son una práctica no muy frecuente en muchos municipios, aunque lamentablemente algunos alcaldes municipales las convierten en instrumento político partidista y algo mucho más grave, el hecho de que se pueda convocar cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, o por asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio, ha dado lugar a que partiendo del supuesto de que pueden referirse a cualquier tema, independientemente de que corresponda o no a las competencias municipales, se realicen consultas sobre la instalación de explotaciones mineras o la construcción de plantas hidroeléctricas”¹³.

4.12. La comisión ciudadana municipal de auditoría social

Esta comisión figura en el Artículo 17 literal h) del Código Municipal entre los derechos y obligaciones de los vecinos, al mencionar que uno de los derechos de los vecinos es integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social. Es una comisión muy importante, debido a que es el medio para que los vecinos tengan la seguridad que los recursos son invertidos con honradez y responsabilidad. Sin embargo el Código Municipal no establece cómo se integra, con cuántas personas y cuáles son sus funciones.

¹³ Amaro, Nelson y otros. *La gestión municipal en Guatemala*, año 2010.



Para garantizar que la comisión tenga independencia, es recomendable que se forme en el seno del Concejo Municipal de Desarrollo –COMUDE- tomando en consideración que el Artículo 24 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, permite que los consejos de desarrollo establezcan las comisiones de trabajo que consideren necesarias.

Lo más importante es que los vecinos puedan tener información verdadera, completa y oportuna sobre la forma cómo se manejan los recursos financieros de la municipalidad. Para ello las oficinas, registros, documentos y expedientes existentes son de carácter público y pueden ser examinados o consultados por los vecinos según los establece el Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La auditoría social debe promover el respeto de los valores morales por parte de las autoridades y vecinos; la equidad y la justicia en el destino de las inversiones municipales; y el uso más eficiente y racional de los recursos públicos. Las personas que participan en esta comisión deben ser independientes de las autoridades municipales, no ser miembros del concejo o empleados municipales y tener claro que en ningún momento desempeñan o sustituyen la función de fiscalización del gasto público que corresponde a la Contraloría General de Cuentas. Las autoridades municipales por su parte, tienen que reconocer que la existencia de esta comisión es un derecho de los vecinos reconocido por el Código Municipal y por lo tanto, no pueden verla como una molestia o una interferencia que viola la autonomía municipal.





CAPÍTULO V

5. Sistema de consejos de desarrollo, oportunidad para la participación ciudadana.

El sistema de Consejos de Desarrollo debe comprender cinco niveles, a saber: nacional, regional y departamental, previstos constitucionalmente, el municipal está contenido en el Código Municipal Decreto Legislativo 52-87; y el comunitario contemplado en los Acuerdos de Paz; debiendo estructurarse desde la base de la población y representación de los pueblos Maya, Xinka y Garífuna y de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en los niveles comunitario, municipal departamental, regional y nacional.

El sistema de Consejos de Desarrollo constituye una de las piezas clave del sistema político guatemalteco. Se trata de una vía de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que les conciernen su existencia puede servir en parte, para compensar la debilidad que tienen los partidos políticos.

El Artículo cuarto de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece que el Sistema de Consejos de Desarrollo, está integrado por niveles: a) El Nacional con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural –CONADUR-. b) El regional con los consejos regionales de desarrollo urbano y rural. c) El departamental con los Consejos Departamentales de Desarrollo -CODEDE- d) El municipal con los Consejos Municipales

de Desarrollo -COMUDE- e) El Comunitario con los Consejos Comunitarios de Desarrollo. -COCODE-

5.1. Principios del sistema de consejos de desarrollo

- a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala;
- b) La armonía en las relaciones interculturales;
- c) La atención porque se asignen a cada nivel de la administración las funciones que pueda realizar mejor que cualquier otro. –principio de subsidiariedad-;
- d) La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna;
- e) La conservación del equilibrio ambiental;
- f) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como la mujer.

5.2. Consejo nacional de desarrollo urbano y rural

El fundamento legal lo establece el Artículo 225 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca -Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 52-87 del Congreso de la República-

Este Consejo tiene como finalidad la organización y coordinación de la administración pública y la elaboración de las políticas de desarrollo urbano y rural y de la política de ordenamiento territorial, además de otras funciones señaladas en el Artículo seis de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Es la instancia superior y constituye el órgano máximo y representativo del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Entre las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural está la que nos interesa en el Artículo seis literal I) de la Ley. Promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, departamental, municipal y comunitario, así como promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad y el derecho de los pueblos indígenas.

La firma de los Acuerdos de Paz en el año 1996 reabrió las posibilidades a la participación ciudadana, al consignar en sus contenidos el tema de la participación de la ciudadanía en la gestión pública. Así también al establecer compromisos concretos para reformar el marco legal del Estado relacionado con los procesos de cambio político, social y cultural a nivel nacional y local.

“Un resultado de estos compromisos fue que en el año 2002 se reformó la Ley de Consejos de Desarrollo. Los mismos sufrieron una transformación significativa, adquiriendo un carácter más participativo al concebirse como el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y no indígena, de la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación, democrático de desarrollo, tomando en



cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”¹⁴.

De gran importancia son los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo, contenidos en el Artículo dos de la Ley, debido a que son los que orientan su funcionamiento para que sea una efectiva contribución al fortalecimiento de la democracia y el logro de una sociedad más incluyente, en lo social, lo económico, lo político y lo cultural.

Cuando hablamos de desarrollo y se llega a especificar urbano y rural, pareciera ser que se está hablando de algo por separado, como que existiera una barrera invisible, pero realmente el proceso de desarrollo descentralizado y participativo que se promueve mediante estos consejos conlleva una relación política entre representantes de gobiernos municipales, de las instituciones estatales y representantes de la sociedad civil y las comunidades.

5.3. Consejos regionales de desarrollo urbano y rural

Las regiones que conforme a la ley se establezcan contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos

¹⁴ La Gestión Municipal en Guatemala, Fundación Konrad Adenauer, Pág. 140.



incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que la Ley establezca. –Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural-.

Los presidentes de estos consejos integrarán ex officio -Expresión latina, se usa cuando una persona automáticamente recibe otra posición por el solo hecho de tener un cargo- el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y rural. Establecido en el Artículo 226 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

5.4. Consejos departamentales de desarrollo

El Consejo Departamental de Desarrollo –CODEDE- es una instancia o espacio de participación de los diferentes sectores del departamento. En cada departamento habrá un Consejo Departamental presidido por el gobernador departamental de conformidad con el Artículo nueve de la Ley de los Consejos de Desarrollo, por todos los alcaldes municipales del departamento; los representantes de las entidades públicas que decida el Presidente de la República, entre ellos el jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- quien actúa como secretario del Consejo Departamental de Desarrollo, y un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Además participan un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento.

Esto quiere decir que, sí en el departamento de Quiché, donde habitan los pueblos quiché, ixil, sacapulteco y uspanteco, debe haber representantes de dichos pueblos; y los representantes de entidades u organizaciones del sector privado, no gubernamental



o de la sociedad civil que existen en el departamento, con el fin de promover el desarrollo de su jurisdicción.

Este es un nivel importante del sistema, debido a que existe presencia de la mayoría de ministerios de línea y de otras instituciones del Estado, incluyendo la Secretaría de Planificación, que es la secretaría técnica del sistema y el órgano de apoyo al Presidente de la República en la gestión de planificación y programación del Estado.

Es en este nivel donde existe una representación mayor de las organizaciones de mujeres. Sin embargo el esfuerzo que en general realizan se vuelve inoperante frente a la supremacía numérica de los representantes del Estado, que en su mayoría son hombres, y de la poca participación de mujeres que llegan en representación de las organizaciones de los diversos sectores sociales, económicos y de organizaciones indígenas.

5.5. Consejos municipales de desarrollo

Establece el Artículo 42 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que en cada uno de los municipios se integrará un Consejo Municipal de Desarrollo –COMUDE-, en la forma en que se establece en el Artículo 11 del mismo cuerpo legal. Corresponde a la Corporación Municipal designar a los Síndicos y Concejales que participaran el Concejo Municipal de Desarrollo y al Coordinador del Consejo Municipal de Desarrollo convocar a los representantes de las entidades públicas y civiles con presencia en el municipio, así como a los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Como parte del Sistema de Consejos de Desarrollo, es el medio principal de participación de los habitantes de un municipio en la gestión pública, para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo municipal. Está integrado por:

- a) El alcalde municipal quien lo preside;
- b) Los síndicos y concejales designados por la Corporación o Concejo Municipal;
- c) Los representantes de los Concejos Comunitarios de Desarrollo -COCODE-, hasta un número de 20 designados por los coordinadores de dichos Consejos;
- d) Los representantes de las entidades públicas con presencia en el municipio; y
- e) Los representantes de las organizaciones o entidades civiles con presencia en el municipio.

En el Consejo Municipal de Desarrollo, participan también con voz pero sin voto el secretario municipal ejerciendo las funciones de secretaría. El Consejo Municipal de Desarrollo, debe integrar de común acuerdo con el Concejo Municipal las comisiones de trabajo que se consideren necesarias para cumplir con los planes de trabajo aprobados. Es recomendable que en el Consejo Municipal de Desarrollo se establezcan las mismas comisiones del Concejo Municipal, para aprovechar la experiencia de los representantes de las entidades públicas y de las organizaciones de la sociedad civil, para que sean un apoyo a los síndicos y concejales.

Hay una diferencia fundamental entre el Concejo o Corporación Municipal y el Consejo Municipal de Desarrollo. El Concejo o Corporación Municipal, está integrado por funcionarios electos por el pueblo, es el órgano de gobierno del municipio a sus



miembros como máxima autoridad del municipio les corresponde tomar las decisiones y dirigir el gobierno municipal.

El Consejo Municipal de Desarrollo, es un espacio de participación ciudadana, en donde las autoridades municipales y dirigentes de la comunidad se encuentran para dialogar sobre diversos temas y buscar soluciones a los problemas que afecta a los vecinos. Los acuerdos que alcanza tienen carácter de recomendaciones o propuestas, para que las autoridades municipales las reciban y si lo consideran conveniente las aprueben.

Esquematizando el Consejo Municipal de Desarrollo es un espacio de opinión y de consulta, en tanto que el Concejo o Corporación Municipal es un espacio de decisión y de gobierno. Sin embargo, seguir las recomendaciones del Consejo Municipal de Desarrollo puede ser una gran ventaja para la Corporación Municipal debido a que sus decisiones tendrán como fortaleza el respaldo de una instancia legítima de participación ciudadana lo que contribuye a garantizar su continuidad.

Participación ciudadana es un proceso por medio del cual la población empieza a realizar actividades orientadas a mejorar su calidad de vida, a través de organizaciones autogestionarias que se unen alrededor de las necesidades de la población y aquellas que emergen del medio ambiente social más inmediato donde ésta población vive y trabaja. La participación es un derecho humano, tan importante como la libertad de expresión o de organización, porque significa que las personas tienen la oportunidad de dejar de ser un objeto sobre cuya vida o intereses pueden decidir los gobernantes, sin tomar en cuenta lo que piensan o necesitan, además ayuda a que la democracia se



fortalezca cada día, pues no se trata solamente de ejercer el derecho a votar cada cuatro años y dejar que las autoridades electas hagan lo que más consideran conveniente, sin tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos. Sin la participación ciudadana poco es lo que se podría desarrollar integralmente, en términos generales viene a ser el accionar de una persona con las demás, es decir es el dinamismo que caracteriza la vida en sociedad, toda persona vive en sociedad y no podría sobrevivir si estuviera aislado permanentemente.

Si bien la ley no obliga a invitar a participar en el Consejo Municipal de Desarrollo a todas las entidades civiles que existen en el municipio, lo recomendable es tener una actitud abierta hacia la participación de todos los sectores, sin importar que tengan mayor o menor simpatía hacia las autoridades municipales, o la actividad que desarrollan. Se trata de tener un Consejo Municipal de Desarrollo incluyente, donde nadie sienta que lo dejan fuera por diferencias políticas o personales.

Establece el Artículo 43 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo que en la convocatoria, deben incluirse las organizaciones de mujeres con presencia en el municipio; y donde exista al menos una comunidad indígena a sus propias autoridades, con dos representantes como mínimo por cada organización o comunidad indígena.

Sin embargo, según resultados del estudio realizado por el Foro Nacional de la Mujer, alrededor del 68% de los representantes que envían las instituciones a las reuniones de consejos de desarrollo, son hombres. En la actualidad la participación de las mujeres ha



estado determinada por patrones patriarcales en las formas históricas de organización social y en un sistema político en el cual operan exclusiones en la toma de decisiones.

Las personas que participan en el Consejo Municipal de Desarrollo, deben tener presente que el desarrollo municipal no es la suma de los proyectos que se ejecutan en las comunidades, y que hay problemas y soluciones que van más allá de la comunidad, por lo que se tiene que tener una visión de conjunto del desarrollo municipal.

5.6. Consejos comunitarios de desarrollo

Según el artículo 52 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Cada Consejo Comunitario de Desarrollo tiene por objeto que los miembros de la comunidad interesados en promover y llevar a cabo políticas participativas, se reúnan para identificar y priorizar los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad. Fuera de las áreas urbanas se considera comunidad el núcleo humano circunscrito en la organización territorial legalmente reconocida con la categoría de aldea.

El Órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo se integra con el alcalde comunitario o auxiliar, quien lo preside y por un máximo de 12 representantes electos por la Asamblea Comunitaria. Sin embargo, el Artículo 13 de la Ley de los Consejos de Desarrollo, permite que dicho órgano sea integrado de acuerdo con los principios, valores, normas y procedimientos de las comunidades, así que el número de integrantes y el procedimiento de elección pueden ser diferentes, si en la comunidad



existen otras normas aceptadas por todos sobre la organización y participación comunitaria.

Una de las funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, es la de promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones de la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones para el desarrollo integral de la comunidad. El Concejo Municipal al apoyar la integración, legalización y fortalecimiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo está haciendo realidad uno de los elementos del municipio, la Comunidad Organizada establecido en el Artículo ocho literal "d" del Código Municipal.

"En cada aldea, colonia, cantón o barrio pueden formarse Consejos Comunitarios de Desarrollo, actualmente en casi todas las comunidades rurales y en muchas urbanas existen por ser la principal forma de organización de la comunidad, para buscar todos juntos las soluciones a las necesidades existentes en el entorno cercano donde vivimos. Al crearse a nivel de asamblea comunitaria, se incrementan las posibilidades de participación de las mujeres al acercar estos espacios al ámbito en que se desempeñan en su relación reproductiva. No obstante a este nivel continúa una irregularidad en la toma de decisiones a favor de los hombres, situación que es relevante con las desigualdades existentes en cuanto a la escasa representación de las mujeres en las corporaciones municipales"¹⁶.

¹⁶ Fernández Ruiz, Jorge. **Régimen Jurídico Municipal**, Pág. 78.



La creación de los Concejos Comunitarios de Desarrollo debe ser asentada en un acta, que firmarán todos los vecinos asistentes a la asamblea, al presentar la copia del acta de creación en el Registro Civil de la respectiva municipalidad queda registrado oficialmente y obtiene el reconocimiento de su personalidad jurídica. En los Concejos Comunitarios de Desarrollo así como en el resto de niveles que forman el Sistema de Consejos de Desarrollo, las decisiones se toman preferiblemente por consenso y cuando éste no se logra, por el voto de la mitad más uno de los miembros del órgano o asamblea respectiva.

Por respeto a los principios democráticos y a la propia ley, las autoridades municipales no deben intervenir en las decisiones, ni manipular el nombramiento de los alcaldes comunitarios o auxiliares o de los miembros de los órganos de coordinación, además para una mejor expresión verdaderamente democrática de la comunidad, se hace necesario cumplir con algunos criterios.

- a) Buscar la participación del mayor número posible de vecinos de la comunidad.
- b) Buscar una participación equitativa de todos los sectores de la comunidad especialmente de las mujeres y de los jóvenes.
- c) Que las actividades sean para beneficio del mayor número posible de vecinos, especialmente de los que tienen más necesidades y son los más pobres.
- d) Que los aportes y contribuciones se establezcan de acuerdo con la capacidad económica de las familias.
- e) Que no exista discriminación por motivos políticos, de religión, género, grupo étnico, condición económica y oficio.

Algunos Consejos Comunitarios de Desarrollo reciben recursos para ejecutar proyectos de infraestructura y de servicios comunitarios, esto es correcto si el Consejo Comunitario de Desarrollo ejecuta directamente el proyecto con mano de obra de la comunidad, pero si lo único que hace es servir de intermediario para contratar a empresas constructoras se convierte en un instrumento para evitar el cumplimiento de las leyes que regulan las compras y contratos del Estado.

5.6.1. Funciones de la asamblea del consejo comunitario de desarrollo

- a) Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva en la priorización de necesidades y soluciones;
- b) Velar por la coordinación entre todos los sectores que apoyan a la comunidad;
- c) Promover acciones de protección y promoción de la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer;
- d) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo, para su incorporación en las políticas, planes programas y proyectos del municipio.
- e) Dar seguimiento a las acciones que se realizan en la comunidad y cuando sea necesario, proponer medidas correctivas;
- f) Velar por el buen uso de los recursos que se destinen para la comunidad e informar a la comunidad sobre dicho uso.

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo, constituyen la expresión o la manifestación legal de la comunidad organizada, y como tal son una instancia de dialogo social y de



participación democrática local, con capacidad y compromiso para elaborar el diagnóstico de la realidad comunal, considerando su dimensión física, económica, social, cultura e institucional, entre otros aspectos; así como la planificación, ejecución, auditoría y evaluación de los proyectos que se transformarán en iniciativas locales, en beneficio principalmente de la población rural de la comuna.

CAPÍTULO VI

6. Formas de participación política en el municipio

El Código Municipal en el Título IV, Capítulo I establece la información y participación ciudadana, de esta manera a través de los Concejos Municipales los ciudadanos tienen libre información sobre la actividad local a la vez la participación no podrá ser limitada.

6.1. Tribunal Supremo Electoral

El régimen político electoral está regulado en el Artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece la libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas.

Oficialmente el Tribunal Supremo Electoral de la República de Guatemala, es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente, por lo tanto no está supeditado a Organismo alguno del Estado. Se rige por el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos. Esta Institución tiene la facultad de llamar a elecciones para el cargo de presidente de la República, junto con su compañero de fórmula quien ocupará el cargo de vicepresidente de la república y para los cargos alcalde municipal así como de diputados del Congreso de la República y del Parlamento Centroamericano. Entre sus atribuciones y obligaciones podemos observar algunas que se refieren al tema que nos interesa:

- a) Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos;
- b) Convocar y organizar los procesos electorales, declarar el resultado y la validez de las elecciones o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaración de su elección.
- c) Cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organizaciones políticas y procesos electorales, así como dictar las disposiciones destinadas a hacer efectivas tales normas.

En consecuencia el Tribunal Supremo Electoral es la institución encargada de defender y hacer cumplir la ley de esta materia, acercar a la ciudadanía las herramientas que permitan una participación cívica, objetiva y dinámica, para un buen gobierno tanto a nivel nacional como municipal.

6.2. Organizaciones políticas

Al tenor del Artículo 15 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos “Son organizaciones políticas:

- a) Los partidos políticos y los comités para la constitución de los mismos;
- b) Los comités cívicos electorales; y
- c) Las asociaciones con fines políticos”.

Libertad de organización: es libre la constitución de organizaciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Es igualmente libre para los ciudadanos afiliarse a las organizaciones políticas de acuerdo con su voluntad y con los estatutos de dichas organizaciones. La afiliación a más de un partido político es prohibida. La separación voluntaria de un partido político debe ser expresa. Presentada ante el partido político o ante el Registro de Ciudadanos. En ambos casos quien conozca de la renuncia deberá notificarla al Registro de Ciudadanos o al Partido Político, según proceda en un plazo no mayor de 30 días.

6.3. Partidos políticos

Establece el Artículo 18 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, “Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado”. Los partidos políticos son instituciones fundamentales e insustituibles en toda democracia, se les define como organizaciones libres y permanentes que se forman para lograr el poder político a través de elecciones y alcanzar un consenso básico sobre la forma cómo debe organizarse la vida en la sociedad.

Todo partido político debiera llenar tres requisitos esenciales: tener una ideología política, un plan de gobierno y una organización nacional. Con ello pueden cumplir su papel fundamental, que es el ser intermediarios entre los ciudadanos y el gobierno. El

primer objetivo de todo partido es llegar al poder, para convertir en actos de gobierno su sistema y su planes de acción.

En Guatemala los partidos funcionan de acuerdo con las normas contenidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que tiene rango constitucional por lo que solamente puede ser modificada por el Congreso, con el voto de las dos terceras partes de sus diputados -105 diputados- y con opinión favorable de la Corte de Constitucionalidad. Si un partido no está en el gobierno deberá hacer el papel de oposición; vigilar que las actividades del gobierno se realicen conforme a las leyes y hacer propuestas para mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas, especialmente a través de sus diputados. Entre los derechos de los partidos están el de postular candidatos a los cargos de elección popular y de fiscalizar las actividades del proceso electoral.

Establece el Artículo 19 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para ser legalmente inscritos los partidos deben contar con un mínimo de número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos, por lo menos la mitad debe saber leer y escribir; estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que el mismo cuerpo legal establece; cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones; y obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.



Sistema de partidos políticos, se le llama al conjunto de partidos que existe en un país, ese sistema puede ser bipartidista, en donde hay dos partidos dominantes y el que está en la oposición tiene un papel definido, de controlar la acción del gobierno; y multipartidista o pluripartidista como el existente en Guatemala en donde existen más de dos partidos y algunos pueden tener una actitud de cercanía al gobierno y otros de oposición.

Entre los derechos de los partidos encontramos:

- a) Postular candidatos a los cargos de elección popular y de fiscalizar las actividades del proceso electoral;**
- b) Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral por medio de fiscales que designen de conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos:**
- c) Previa solicitud por escrito, podrán gozar del uso gratuito de los salones municipales y otras instalaciones municipales adecuadas para celebrar asambleas y hasta para una reunión cada tres meses;**
- d) Gozar del uso de postes situados dentro de la vía pública y de otros bienes de uso común, para colocación de propaganda electoral siempre y cuando su propósito no sea incompatible para ese fin.**

6.3.1. Órganos de los partidos políticos

Todo partido debe contar con órganos nacionales: Asamblea Nacional y Comité Ejecutivo Nacional. Órganos departamentales: Asamblea Departamental y Comité

Ejecutivo Departamental. Órganos Municipales: Asamblea Municipal y Comité Ejecutivo municipal.

La Asamblea Nacional es el órgano máximo o autoridad suprema de un partido, le corresponde elegir a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, a los candidatos a presidente y vicepresidente de la república, a los candidatos a diputados por listado nacional y, en los departamentos donde el partido no tenga organización, llamada comúnmente organización legal, a los candidatos a diputados distritales.

6.3.2. Integración y funciones del comité ejecutivo municipal

El Comité Ejecutivo Municipal es un órgano permanente de cada partido; tiene a su cargo la dirección de las actividades del mismo y la ejecución de las resoluciones tomadas por la Asamblea Nacional, por el Comité Ejecutivo Nacional, por la Asamblea Departamental, por el Comité Ejecutivo Departamental y por la Asamblea Municipal. Cualquier grupo que reúna a más de dos por ciento del número mínimo de ciudadanos que se requiere para la constitución de un partido político, que sepan leer y escribir, podrá organizarse como comité para la constitución de un partido político, de conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

6.4. Organización partidaria

Los requisitos mínimos para que exista una organización partidaria de acuerdo con el Artículo 49 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos:

- a) En el municipio. Que el partido cuente como mínimo con cuarenta afiliados vecinos de ese municipio; y que se haya electo en Asamblea Municipal, al Comité Ejecutivo Municipal:
- b) En el departamento. Que el partido cuente con organización partidaria como mínimo en cuatro municipios del departamento y que se haya electo en Asamblea Departamental al comité Ejecutivo Departamental:
- c) Nacional. Que el partido cuente con organización partidaria, como mínimo en cincuenta municipios y por lo menos en doce departamentos de la República y que se haya electo en Asamblea Nacional al Comité Ejecutivo Nacional.

Los partidos están en la obligación de comunicar al Registro de Ciudadanos la integración de sus órganos permanentes.

6.4.1. Derecho a fusionarse

Dos o más partidos políticos pueden fusionarse con el propósito que uno de ellos absorba a los demás o para que por la fusión se constituya uno nuevo. La fusión debe ser aprobada previamente por las asambleas nacionales de cada uno de los partidos políticos participantes, con el voto favorable de más del 70% de los delegados inscritos y acreditados en cada asamblea nacional. En las mismas asambleas y con la misma mayoría se deberá aprobar las bases de la fusión y designarse a representantes específicos, para otorgar la escritura pública correspondiente. La fusión se entiende la unión jurídica de dos o más partidos políticos y pierden su personalidad jurídica.



6.4.2. Derecho a coaligarse

Los partidos políticos, así como los comités cívicos electorales podrán coaligarse mediante convenio celebrado entre ellos, conforme a la ley Electoral y de Partidos Políticos. No se permitirá la coalición de un partido político y un comité cívico. Los partidos políticos que integren una coalición conservarán su personalidad jurídica.

6.5. Comités cívicos

En Guatemala solamente los partidos políticos pueden postular o proponer candidatos a presidente y vicepresidente de la República y a diputados, pero para los cargos de elección popular de las Corporaciones Municipales, la Ley Electoral y de Partidos Políticos en el Artículo 212 permite que puedan presentarse candidaturas por parte de los comités cívicos.

De acuerdo al Artículo 97 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, “los comités cívicos son organizaciones políticas, de carácter temporal que postulan candidatos a cargos de elección popular para integrar las Corporaciones Municipales. Para organizar un comité cívico, de acuerdo con el número de personas empadronadas en el municipio debe contarse con el mínimo de afiliados”. El plazo para inscripción de comités cívicos es de 60 días antes de la fecha señalada para la elección -la fecha indicada para la inscripción es el 10 de julio- no se puede inscribir comités cívicos antes de la convocatoria a elecciones. La vida legal de un comité cívico termina al concluir el proceso electoral.



Los candidatos a cargos de alcalde, síndicos y concejales son designados e inscritos de la forma siguiente:

- a) Si el partido cuenta con organización en el municipio, los candidatos son electos por la Asamblea Municipal.
- b) Si el partido no cuenta con organización en el municipio, los candidatos son designados por el Comité Ejecutivo Nacional del partido.

Analizando esta última disposición es una falla del Artículo 29 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pues da lugar a que los partidos no se interesen por contar con organización legalmente registrada en todos los municipios, lo que permite que los candidatos sean designados a dedo, por los Comités Ejecutivos Nacionales e impide que los partidos se consoliden como organizaciones políticas en todo el país, con bases municipales y departamentales que practican la democracia interna.

Las actividades de un comité cívico son limitadas al municipio donde presenta candidatos. El Artículo 82 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos permite que un comité cívico forme una coalición o alianza para presentar candidatos, con otro comité o con un partido político, la que tendrá efecto solamente en el municipio donde está organizado el comité. El convenio de coalición debe ser inscrito y presentarse al Registro de Ciudadanos para su inscripción. Si la coalición es con partido político, ésta debe ser confirmada por el Comité Ejecutivo Nacional del partido. Los comités cívicos electorales quedarán automáticamente disueltos, sin necesidad de declaración o resolución alguna, al quedar firme la adjudicación de cargos en la elección en que hayan participado.



6.5.1. Requisitos del Acta de constitución de un comité cívico

- a) Nombres y cargos de los miembros de la Junta Directiva, que debe estar integrada por no menos de cinco personas;
- b) Nombre, símbolo o emblema del comité. Debe ser distinto a los que usan los partidos u otros comités ya inscritos. No se pueden usar el quetzal, la bandera y el escudo nacional;
- c) Nombres, apellidos y cargos de los candidatos del comité, indicación de que los candidatos aceptan la postulación.

6.6. Asociaciones con fines políticos

El derecho de asociación lo reconoce el Artículo 34 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Se reconoce el derecho de libre asociación. Nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares. Se exceptúa el caso de la colegiación profesional.

Las asociaciones con fines de cultura y formación política, son organizaciones de duración indefinida, que sin ser partido político o comité cívico electoral tienen como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional. Las asociaciones con fines políticos se regularán por las disposiciones del Código Civil. Su autorización, aprobación de estatutos e inscripción, corresponderán al Registro de Ciudadanos. Las asociaciones con fines políticos podrán hacer publicaciones de carácter



político, por cualquier medio. En todo caso los directivos de las asociaciones son responsables del contenido de tales publicaciones.

6.7. Ofertas de campaña

Para que los ciudadanos estén enterados qué es lo que piensan hacer los candidatos a alcalde y demás cargos municipales en caso de ser electos, es necesario que dichos candidatos presente un plan de trabajo o plan de gobierno municipal, en donde indiquen cuáles son los logros principales que se propone alcanzar.

Un plan de trabajo realista y posible de realizar debe tomar en cuenta las situaciones siguientes:

- a) Los ingresos anuales que tiene la municipalidad;
- b) Los gastos fijos: sueldos, materiales, operación y mantenimiento de servicios públicos. Uno de los renglones de gasto más importantes en la operación de los servicios públicos, cuando el servicio de agua es a base de pozos, es el pago de la energía eléctrica.
- c) El monto de las deudas que tiene la municipalidad y lo que tiene que pagar cada año –es lo que se llama servicio de la deuda-.
- d) Los compromisos de pago que dejan las autoridades salientes: obras en proceso de ejecución o de liquidación;
- e) Si alguno proyecto que la próxima administración debe atender obligadamente y que además necesitará una cantidad fuerte de dinero. Por ejemplo la reparación o



ampliación del servicio de agua para la cabecera municipal o la reconstrucción de un mercado que se quemó.

6.7.1. Financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales

Al tenor del Artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos “Corresponde al Tribunal Supremo electoral el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña. El reglamento regulará los mecanismos de fiscalización”. Según la reforma que se le hiciera a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón del equivalente en quetzales de cincuenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América, por voto legalmente emitido a su favor; siempre que haya obtenido no menos del cinco por ciento 5% del total de sufragios válidos, depositados en las elecciones generales.

El pago del financiamiento se efectuará dentro del período presidencial correspondiente en cuatro cuotas anuales iguales y durante el mes de julio de cada año. En caso de coalición el financiamiento se distribuirá conforme lo determine el pacto de coalición.

El financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales se rigen por las disposiciones siguientes:

- a) Queda prohibido a las organizaciones políticas recibir contribuciones de cualquier índole de los Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras.



- b) Las contribuciones a favor de candidatos a cargos de elección popular deberán canalizarse por medio de las respectivas organizaciones políticas. Las contribuciones no podrán ser anónimas.
- c) Las organizaciones políticas deben llevar registro contable de las contribuciones que reciban, el cual debe ser público.
- d) El límite máximo de gastos de la campaña electoral será a razón del equivalente en quetzales de un dólar de los Estados Unidos de América, por ciudadano empadronado hasta el treinta y uno de diciembre del año anterior a las elecciones.
- e) Ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento del límite de gastos de la campaña.
- f) El incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas, conlleva la aplicación de sanciones administrativas o penales que determine la ley, así como la eventual cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva.

6.7.2. Propuestas para un buen plan de trabajo

- a) Atender en forma equitativa a las comunidades del municipio, especialmente las que tienen mayores necesidades y han sido menos atendidas por anteriores administraciones.
- b) Dar prioridad a la atención de necesidades básicas, como agua potable, alcantarillado, escuelas, camiones vecinales, etcétera;



- c) Preocuparse en primer lugar por los servicios que son de exclusiva responsabilidad de la municipalidad, antes de invertir en actividades que corresponden a otras entidades del Estado;
- d) Incorporar proyectos orientados al mejoramiento, ampliación y mantenimiento de los servicios existentes, especialmente agua potable, alcantarillado, vías urbanas y caminos vecinales.

Sin embargo en muchas ocasiones estos criterios son olvidados por los candidatos a alcaldes en sus campañas; cuando hacen ofrecimientos fuera de la realidad o sobre asuntos que no corresponden a las competencias de gobierno municipal, como es el caso de la seguridad pública.

6.8. Clases de comicios

- a) Elecciones generales que comprenden: La elección de presidente y vicepresidente de la república, así como de los diputados al Congreso de la República y corporaciones municipales.
- b) Elección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente.
- c) Elección de diputados al Parlamento Centroamericano.
- d) Consulta popular.

6.9. Calificación del sufragio

En la calificación del sufragio se aplicaran los siguientes sistemas:

- a) Mayoría absoluta

- b) **Mayoría relativa**
- c) **Representación proporcional de minorías.**

6.9.1. Mayoría absoluta

Este sistema aplicable tan solo a las elecciones de presidente y vicepresidente de la república, consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener por lo menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si en la primera elección ninguna de las planillas obtuviere tal mayoría, deberá llevarse a cabo la segunda elección con las dos planillas que hayan alcanzado la mayor cantidad de sufragios, en un plazo no mayor de sesenta días ni menor de cuarenta y cinco y conforme a la convocatoria en la que sólo figurarán postuladas las planillas que hayan alcanzado mayor cantidad de votos en los primeros comicios, y ganará la elección la planilla que obtenga a su favor por lo menos la mitad más uno de los votos válidos.

6.9.2. Mayoría relativa

Con el sistema de mayoría relativa, aplicable a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos, obtendrá la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos.

6.9.3. Representación proporcional de minorías

Las elecciones de diputados, por lista nacional, por planilla distrital, a diputados al Parlamento Centroamericano, así como las de concejales para las corporaciones municipales se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías. Este sistema permite que los cargos se distribuyan entre dos o más planillas, dependiendo del número de votos que obtiene cada una de las que participaron en la elección. El cargo de concejal primero siempre se le adjudica a la planilla que ganó el primer lugar en la elección.

6.10. Período municipal

Establece el Artículo 207 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. “Todas las Corporaciones Municipales durarán en sus funciones cuatro años. En caso de no haberse practicado elección de alcalde y Corporación Municipal, o si habiéndose practicado, la misma se declara nula el alcalde y la corporación municipal en funciones continuarán desempeñándolas hasta la toma de posesión de quienes sean electos”.

En los municipios, los alcaldes y demás integrantes de los concejos municipales electos tomarán posesión de sus cargos el día quince de enero siguiente a su elección. Si por haberse declarado la nulidad de una elección no puede realizarse en las fechas antes indicadas, los funcionarios electos tomarán posesión dentro del plazo de ocho días siguientes a la fecha de adjudicación de sus cargos.



Conforme a lo expuesto se requiere readecuar la legislación vigente buscando las opciones de reforma a este artículo, debido a que es aquí donde se presenta el empoderamiento municipal, por el mandato de reelección objeto del tema principal del presente trabajo.



CONCLUSIONES



1. Para fortalecer la participación ciudadana de la sociedad guatemalteca en el ámbito político, se hace necesario impulsar una política nacional que promueva acciones y actitudes orientadas fundamentalmente a asegurar la participación de la sociedad en el control y la discusión de las políticas del gobierno local, en este sentido, la población debe participar en el debate público.
2. La política del gobierno depende de la voluntad y preferencia de los ciudadanos, eso es precisamente, la democracia participativa, con el objetivo de lograr un Estado-Nación o sea un Estado incluyente, reflejando de esta manera que quienes hacen Estado deben esforzarse por cambiar sus paradigmas y promover la participación de toda la nación, especialmente desde lo local o municipal.
3. La democracia es una forma de gobierno donde las autoridades son producto del voto popular, están sujetas a la ley y deben garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos fundamentales, además es una forma de vida que necesita de gobernantes democráticos así como de ciudadanos con una cultura democrática que les permite comprenderla y aceptarla como la mejor forma de gobierno.
4. La participación ciudadana es un derecho humano, tan importante como la libertad de expresión o de organización, en virtud que las personas tienen la oportunidad de dejar de ser un objeto sobre cuya vida o intereses pueden decidir los gobernantes,



sin tomar en cuenta lo que piensan o necesitan los ciudadanos; así mismo, ayuda a que la democracia se fortalezca cada día.

5. Pese a los esfuerzos realizados para ampliar la participación ciudadana sin discriminación de raza, género, etnia o sexo, e incorporar sus intereses dentro de las transformaciones del marco legal para el fortalecimiento municipal, existen evidencias que el involucramiento en espacios de toma de decisión sigue siendo mínimo



RECOMENDACIONES

1. Es conveniente que los Concejos Comunitarios de Desarrollo –COCODE- impartan talleres de capacitación frecuentes y permanentes a las organizaciones municipales de los partidos políticos para difundir la importancia que tiene la cultura de participación de la ciudadanía en la gestión municipal de carácter político.
2. Es importante que las autoridades municipales encargadas de gobernar faciliten la información y el apoyo necesario, sin discriminación racial haciendo énfasis en los principios y normas contenidas en los distintos Pactos Internacionales que garantizan la igualdad, ratificados por Guatemala con la finalidad de construir un gobierno municipal democrático electo por el pueblo y para el pueblo.
3. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, reforme el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por medio de una Asamblea Nacional Constituyente o una Elección Popular, con el objetivo que el gobierno municipal pueda ser reelecto únicamente por un período de cuatro años más, estableciendo ocho años para continuar con los proyectos, los programas y el fortalecimiento municipal.
4. Es conveniente modificar los montos de las sanciones previstas en el Artículo 433 del Código Penal, relativo a la usurpación de atribuciones, delito en el que incurre el funcionario o empleado público que a sabiendas, se arrogare facultades que no corresponden a su cargo, con el fin de evitar la corrupción y el autoritarismo.



5. Es de suma importancia determinar en el Código Municipal, los montos de las sanciones pecuniarias que se impondrían a los funcionarios municipales por omisiones y acciones que se hagan acreedores, así mismo, el procedimiento a utilizar.



ANEXOS

1. **Contiene resultado del trabajo de campo, en relación a la forma en que los Partidos Políticos llevan a cabo la elección de los candidatos a alcalde conocimiento de los concejos de Desarrollo que tienen los ciudadanos del municipio de Guatemala del departamento de Guatemala, del año dos mil trece.**
2. **El trabajo de campo consistió en una encuesta realizada a los ciudadanos, hombres, mujeres, jóvenes, mayas, ladinos, en algunos municipios del Departamento de Guatemala, considerando que forman parte de uno de los elementos básicos del municipio.**
3. **En cuanto a los entrevistados, se obtuvo los resultados que manifiestan el sentir de la población y que detallo a continuación.**

Pregunta 1: Cree usted que es beneficioso para la sociedad guatemalteca que el alcalde de su localidad sea reelecto por varios periodos continuos.



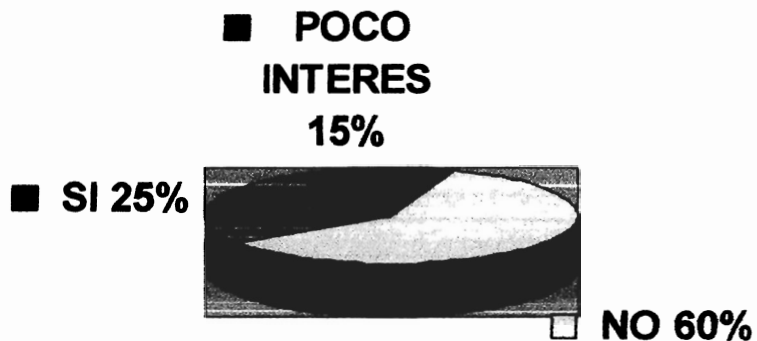
Fuente: Encuesta realizada en abril 2014

Interpretación

Del cien por ciento de los entrevistados, el sesenta por ciento consideran que no es beneficioso que el alcalde sea reelecto, porque consideran que se le debe dar oportunidad a gente joven con nuevos proyectos, nuevas ideas, y

El cuarenta por ciento de los entrevistados considera que es beneficioso que el alcalde sea reelecto, porque se le da continuidad a los programas de trabajo y además puede crear nuevos proyectos.

Pregunta 2: Considera usted que conoce el procedimiento para postular candidatos para ocupar la alcaldía de su localidad.



Fuente: Encuesta realizada en abril 2014

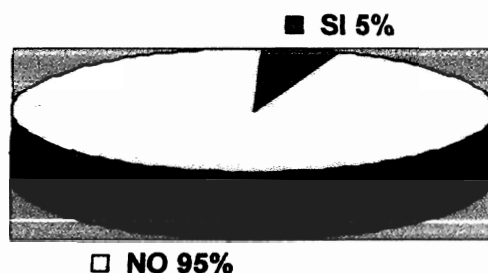
Interpretación

Un sesenta por ciento de los entrevistados consideran que desconocen el procedimiento para la postulación, por la falta de divulgación del ente correspondiente.

El veinticinco por ciento consideran que si lo conocen, sin embargo se necesita de más divulgación.

El quince por ciento mostraron poco interés para hablar sobre el tema del procedimiento para la elección de alcalde.

Pregunta 3: Considera usted que se le ha dado participación al sexo femenino, en la postulación de candidatos para ocupar el cargo de alcalde de su localidad.



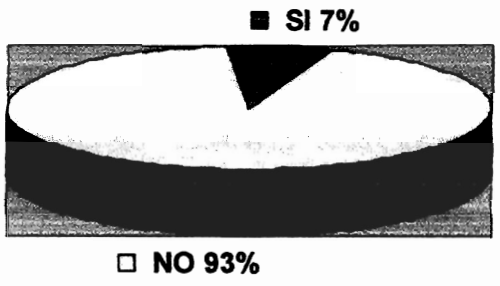
Fuente: Encuesta realizada en abril 2014

Interpretación:

El noventa y cinco por ciento consideran que no se ha tomado en cuenta a las mujeres en la postulación al cargo de alcalde, por la falta de información y motivación para que se interesen por la política.

El cinco por ciento considera que si se les ha dado participación a las mujeres, pero que son ellas las que desconocen o no les interesa el tema de la política.

Pregunta 4: Considera usted que a los jóvenes les interesa ocupar el cargo de alcalde de su municipio.



Fuente: Encuesta realizada en abril 2014

Interpretación:

Del cien por ciento de los entrevistados, el noventa y tres por ciento consideran que no les interesa, porque desconocen el procedimiento para ingresar a una organización política.

El siete por ciento considera que si les interesa, sin embargo no se les da la participación por el factor económico.

Pregunta 5: Considera usted que el alcalde de su localidad cumple a cabalidad con sus funciones.



Fuente: Encuesta realizada en abril 2014

Interpretación:

Del cien por ciento de los entrevistados, el cincuenta por ciento considera que si cumple con sus funciones sin embargo podría mejorar.

El otro cincuenta por ciento, considera que no cumple con sus funciones, porque no se hace realidad lo que ofrecen en campaña.



BIBLIOGRAFÍA

AMARO, Nelson y otros. **La gestión municipal en Guatemala**, Ed. Tjark Egenhoff, 2008.

CASTILLO GONZÁLEZ, **Jorge Mario**. **Manual de derecho administrativo**, Guatemala, Ed. AECl, 1999.

CURUCHICHE, Julio y Luis F. Linares L. **Manual para un municipio participativo**. Ed. Fundación Konrad Adenauer, 2007.

EL A, B, C, **del gobierno municipal**, Guatemala, Ed. Solugraf, 2007.

ESCOBAR MEDRANO, Edgar. **Historia de la cultura de Guatemala**, Guatemala, Ed. Orión, 2003.

J. JAIME. **La desconcentración administrativa**, Santiago de Chile. Ed. Digrafic, 2007

LINARES LÓPEZ, Luis F. **La gestión municipal en Guatemala**, Ed. Tjark Egenhoff, 2008.

MORALES BARCO, Frieda Liliana. **Historias y memorias de la ciudad de Guatemala**, Guatemala, Ed. Orión, 2003.

OCHOA GARCÍA, Carlos. **Los contextos actuales del poder local gobernabilidad y municipalismo**, Guatemala, Ed. Iripaz, 1993.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**. Buenos Aires Argentina, Ed. Heliasta S.R.L. 1979.



Legislación:

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

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

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asamblea General de las Naciones Unidas, vigente como Tratado Internacional desde el 3 de septiembre de 1981.

Convenio Número 169. De la Organización Interna del Trabajo OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto Número 1-85, Asamblea Nacional Constituyente, 1985

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

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Vigente desde el 3 de enero de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Vigente desde el 25 de marzo de 1976.