

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

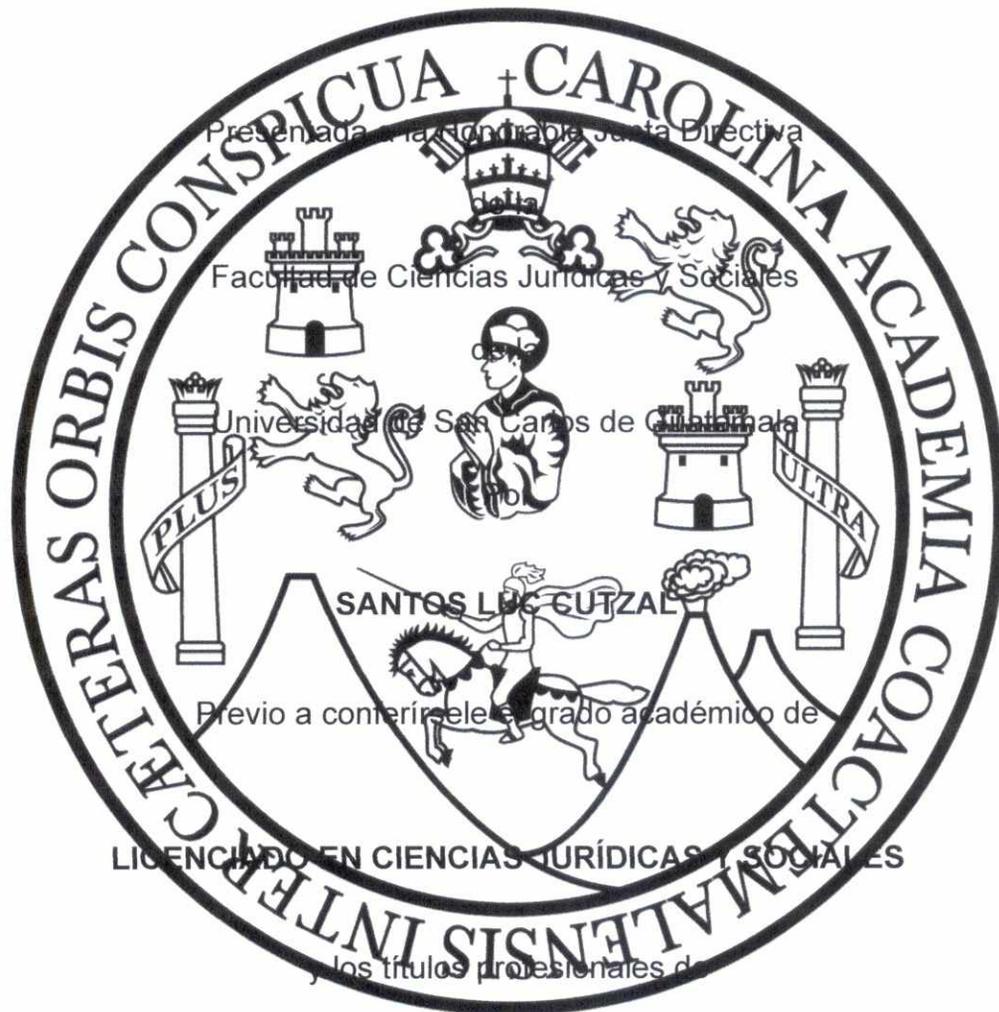


GUATEMALA, ABRIL DE 2024

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

EL ABUSO DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO EN EL
EJERCICIO DE SUS FUNCIONES EN EL MUNICIPIO DE COMITANCILLO,
DEPARTAMENTO DE SAN MARCOS

TESIS



ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, abril de 2024

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

DECANO: Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez.
VOCAL II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV: Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIO: Lic. Wilfredo Eliú Ramos Leonor

**TRIBUNAL QUE PRACTICO
EL EXAMEN TECNICO PROFESIONAL**

PRIMERA FASE:

Presidente: Lic. Carlos Dionisio Alvrado García
Vocal: Lic. Axel Armando Valvert Jimenez
Secretario: Lic. Roberto Bautista

SEGUNDA FASE:

Presidente: Licda. Delia Verónica Loarca Cabrera
Vocal: Lic. Romeo Antonio Martínez Guerra
Secretario: Lic. Héctor Orozco y Orozco

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala quince de enero de 2024.

Atentamente pase al (a) Profesional. NELVIN RANFERI FLORES OSORIO
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
SANTOS LUC CUTZAL, con carné 200111885,
 intitulado EL ABUSO DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO EN EL
EJERCICIO DE SUS FUNCIONES EN EL MUNICIPIO DE COMITANCILLO, DEPARTAMENTO DE
SAN MARCOS

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.



CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
 Jefe (a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 18 / 01 / 24 f)

(Handwritten signature)
 Asesor (a)
 (Firma y Sello)

Lie. Nelvin Ranferi Flores Osorio
 ABOGADO Y NOTARIO





Lic. Nelvin Ranferi Flores Osorio
Abogado y Notario Colegiado No. 7,812
6^a calle 4-17 zona 1, Ciudad de Guatemala
Edificio Tikal, Torre Norte, 5^o Nivel, Oficina 513
Tels. 5200-8528 y 3526-4277.
E mail: nrflores70@yahoo.com



Guatemala, 18 de enero del 2,024

Doctor Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Doctor Herrera

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con el objeto de informarle que he cumplido con la función de ASESOR del Bachiller **SANTOS LUC CUTZAL** intitulado **“EL ABUSO DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES EN EL MUNICIPIO DE COMITANCILLO, DEPARTAMENTO DE SAN MARCOS”**, según resolución de fecha del año dos mil, por tanto, emito el siguiente DICTAMEN.

Aclaro que no me une con el estudiante parentesco alguno y a mi criterio, el estudio cumple con los requisitos y formalidades que establece el reglamento de la Facultad, el Bachiller llevo a cabo una exhaustiva investigación y los cambios necesarios sugeridos para mejorar y actualizar la comprensión del tema desarrollado de la siguiente forma.

a. CONTENIDO CIENTÍFICO Y TÉCNICO:

El trabajo aporta información técnica y científica, por la cual el sustentante sugiere aportes a considerarse en la emisión de leyes sancionadoras con el fin de evitar que los Consejos Comunitarios de Desarrollo se tomen atribuciones autoritarias para someter a las poblaciones a cumplir medidas arbitrarias y brindarle apoyo a un cierto grupo privilegiado de la población, lo que se considera un abuso de autoridad.

El bachiller utilizó los métodos científico, comparativo, analítico, deductivo, sintético e inductivo, así mismo varias técnicas congruentes conforme al contenido de la investigación.



b) REDACCIÓN:

El trabajo realizado está compuesto por cuatro capítulos de fácil redacción y comprensión para el lector.

c) CONTRIBUCIÓN CIENTÍFICA:

El trabajo de tesis realizado es un aporte importante porque constituye hallazgos referentes al tema, instando intereses de la sociedad y funcionarios públicos con facultades pertinentes para volver positivas las leyes para limitar las funciones de los Consejos de Desarrollo.

d) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

Son congruentes al tema del trabajo, indicando las formas de creación de los Consejos de Desarrollo, sus funciones y atribuciones, los abusos a que comenten a las poblaciones y las posibles soluciones para evitar esos abusos, brindando los mecanismos y sugerencias para mejorar la aplicación de las leyes.

e) BIBLIOGRAFÍA:

La bibliografía utilizada es acorde para alcanzar los objetivos y el desarrollo del trabajo de investigación presentado.

Derivado de lo expuesto, le manifiesto que el trabajo de investigación es congruente tanto en su contenido, bibliografía, conclusiones, recomendaciones y técnicas científicas utilizadas, por lo que resulta procedente emitir DICTAMEN FAVORABLE al trabajo de tesis, por cumplir con los requisitos establecidos para el efecto.

Sin otro particular, quedo de usted atentamente,



Lie. Melvin Ranfari Flores Osorio
ABOGADO Y NOTARIO

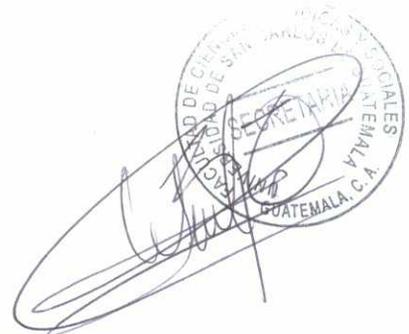
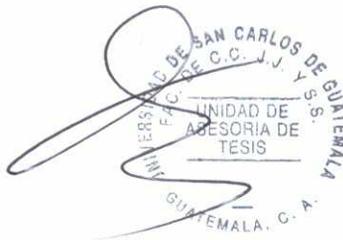


D.ORD. 251-2024

Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, trece de marzo de dos mil veinticuatro.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante, **SANTOS LUC CUTZAL**, titulado **EL ABUSO DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES EN EL MUNICIPIO DE COMITANCILLO, DEPARTAMENTO DE SAN MARCOS**. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

HMAC/JIMR





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme la vida, la salud, por la sabiduría y por permitirme llegar a este momento.
- A MIS PADRES:** A la memoria de mis padres Dominga Cutzal Cun y Venancio Luc Morales, por haberme inspirado para que estudiara esta carrera, quiero dedicarles este trabajo.
- A MI EX-ESPOSA:** Magdalena Gómez Ramírez, la persona más maravillosa que tuve en mi vida, con la cual
- A MIS HIJOS:** Claudia Annaby Luc Gómez y Nelson Rabí Luc Gómez, por el apoyo incondicional que he recibido de ellos, y sin ese apoyo, este trabajo no hubiese sido una realidad, gracias los amo..
- A MIS NIETOS:** Oscar Adrián Luc Gómez, Fredy Roberto Luc Rodriguez, Carlos Rabí Luc Rodriguez y Erick Misael Luc Rodríguez, gracias por su apoyo y cariño
- A MIS MENTORES:** Mi agradecimiento a todos los maestros que contribuyeron en toda mi formación académica
- A MIS AMIGOS:** Muchas gracias a todos, por ser parte de mi vida y por su apoyo incondicional
- A:** A mi casa de estudios la Tricentenario y gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala; y mi querida Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



PRESENTACION

En el trabajo de investigación de tesis que se presenta se basa en una investigación mixta, cuantitativa en cuanto a investigación descriptiva, habiéndose observado el fenómeno de los abusos de poder que ejercen los Consejos de Desarrollo sobre la comunidad que representan, aprovechándose de su calidad de dirigentes y representantes de la comunidad, analizando científicamente un grupo determinado de la población es decir, a la población del municipio de Comintancillo departamento de San Marcos, así mismo es una investigación analítica cualitativa, observando directamente a los sujetos de la investigación y conversando con algunas personas que de la comunidad y otros que laboran para las entidades públicas y dirigentes de los COCODES.

El trabajo de tesis realizado pertenece a la rama del derecho administrativo. En cuanto al estudio sincrónico y diacrónico de la investigación, la misma se realizó por un periodo determinado de un año, en las comunidades del municipio de Comintancillo, departamento de San Marcos

El objeto de estudio del presente trabajo es la observancia de los abusos de los consejos comunitarios de desarrollo en el ejercicio de sus funciones en el municipio de Comitancillo, departamento de San Marcos y el aporte que deja el presente trabajo de investigación es la necesidad de reformar las leyes que restrinja el poder de dirigir y representar una comunidad.



HIPÓTESIS

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo cometen acciones antijurídicas, contrarias al verdadero papel que juegan dentro de las comunidades, debido a que las mismas son contrarias a los intereses y necesidad de las comunidades involucradas.

Las personas que conforman los Consejos Comunitarios de Desarrollo, buscan la dirigencia de los mismos con el propósito de lograr un beneficio propio y no el de la comunidad que representan, negándoles en cierta forma su participación dentro de las decisiones político-sociales de la comunidad.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Efectivamente se ha comprobado que las personas que conforman los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el municipio de Comitancillo, departamento de San Marcos, buscan la dirigencia de los mismos con el propósito de lograr un beneficio propio y no el de la comunidad que representan, negándoles en cierta forma su participación dentro de las decisiones político-sociales de la comunidad y que Consejos Comunitarios de Desarrollo cometen acciones antijurídicas, contrarias al verdadero papel que juegan dentro de las comunidades, debido a que las mismas son contrarias a los intereses y necesidad de las comunidades involucradas.

Para la comprobación de la hipótesis planteada dentro de la presente investigación se utilizó el método de entrevista, encuesta y el método cualitativo y cuantitativo; se entrevistó a personas de autoridad dentro de la comunidad y se presentó una serie de preguntas a varios pobladores para determinar luego del análisis estadístico que si fue comprobada la hipótesis del abuso de los consejos de desarrollo comunitarios dentro del municipio de Comintancillo, departamento de San Marcos.



ÍNDICE

Pág.

| | |
|--------------------|---|
| Introducción | i |
|--------------------|---|

CAPÍTULO I

| | |
|--|----|
| 1. Administración pública..... | 1 |
| 1.1. Definición de administración pública..... | 1 |
| 1.2. Principios de la administración pública..... | 4 |
| 1.3. Elementos de la administración pública..... | 5 |
| 1.4. Principios de actuación de la administración pública..... | 7 |
| 1.4.1. Centralización | 7 |
| 1.4.2. Descentralización..... | 8 |
| 1.4.3. Desconcentración..... | 9 |
| 1.4.4. Autonomía..... | 10 |
| 1.5. Administración pública regional y local | 11 |
| 1.6. Las gobernaciones departamentales | 12 |
| 1.7. El Gobierno local..... | 15 |
| 1.8. Administración pública municipal..... | 15 |
| 1.9. El municipio | 16 |
| 1.9.1. Elementos y características del municipio..... | 19 |
| 1.9.2. Autonomía municipal..... | 20 |
| 1.9.3. Naturaleza jurídica de la autonomía municipal..... | 20 |

CAPÍTULO II

| | |
|---|----|
| 2. Ciudadanía | 21 |
| 2.1. Definición de ciudadanía..... | 21 |
| 2.2. Orígenes de la ciudadanía y su marco de referencia..... | 22 |
| 2.3. Participación ciudadana..... | 24 |
| 2.3.1. Formas de organización y participación ciudadana | 30 |



| | Pág. |
|---|-------------|
| 2.4. Objetivos políticos de la participación ciudadana | 31 |
| 2.5. Gestión pública y participación ciudadana | 31 |
| 2.6. Importancia de las organizaciones de la sociedad civil | 37 |
| 2.7. Clases de organizaciones de la sociedad civil..... | 39 |
| 2.7.1. Educación e incidencia cívico-política..... | 40 |
| 2.7.2. Promoción de intereses colectivos..... | 40 |
| 2.7.3. Prestación de servicios sociales y de asistencia técnico-productiva..... | 40 |
| 2.7.4. Investigación y análisis de realidad social..... | 41 |
| 2.8. El marco legal de las organizaciones de la sociedad civil | 43 |
| 2.9. Participación ciudadana en Guatemala | 44 |

CAPÍTULO III

| | |
|--|----|
| 3. Consejos de desarrollo | 49 |
| 3.1. Definición de los Consejos de Desarrollo | 49 |
| 3.2. Antecedentes históricos de los consejos de desarrollo..... | 50 |
| 3.3. Marco legal del sistema de consejos de desarrollo..... | 50 |
| 3.4. Antecedentes jurídicos de los consejos de desarrollo..... | 52 |
| 3.5. Principios generales del sistema de consejos de desarrollo..... | 53 |
| 3.6. Integración del sistema de consejos de desarrollo | 54 |
| 3.6.1. Consejo nacional de desarrollo urbano y rural..... | 55 |
| 3.6.2. Consejos regionales de desarrollo urbano y rural..... | 56 |
| 3.6.3. Consejos departamentales de desarrollo..... | 57 |
| 3.6.4. Consejos municipales de Desarrollo..... | 58 |
| 3.6.5. Consejos comunitarios de desarrollo..... | 59 |
| 3.7. Esquema del proceso de planificación municipal y gestión de un proyecto de desarrollo comunitario..... | 60 |



CAPÍTULO IV

| | Pág. |
|---|-------------|
| 4. Abuso de los consejos comunitarios de Desarrollo en el ejercicio de sus funciones | 61 |
| 4.1. Antecedentes Históricos marco creación de los consejos comunitarios de Desarrollo..... | 61 |
| 4.2. Entrevistas realizadas para determinar los abusos por parte de los consejos comunitarios de desarrollo..... | 67 |
| 4.3. Análisis de las actividades ilegales cometidas por el consejo de comunitario de desarrollo..... | 72 |
| 4.4. La reforma legal como solución a los abusos del COCODE..... | 77 |
| CONCLUSIÓN DISCURSIVA..... | 81 |
| ANEXO | 83 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 89 |



INTRODUCCION

Se ha decidido la realización del presente estudio con el objetivo de dar a conocer al lector las prácticas abusivas que los COCODES han hecho en las diferentes comunidades, valiéndose de la ley que los ampara, llegando incluso a vulnerar los derechos humanos de los pobladores, específicamente el estudio se llevó a cabo en el municipio de Comintancillo, departamento de San Marcos, siendo en cierta forma lamentable que los dirigentes se aprovechen de las facultades que les otorga la ley para abusar de la confianza que las comunidades les han dado para elegirlos como sus representantes, y que una vez en el poder buscan su propio bienestar y no el bien común, como debería ser.

El presente trabajo de investigación está dividido para su mejor comprensión en capítulos, dando inicio con lo más general hasta llegar al punto principal del estudio: el capítulo primero es una descripción de la actividad administrativa del Estado, iniciando por la administración pública, definiciones, principios, características, naturaleza jurídica y otros aspectos relevantes que describen la actividad del estado como ente protector de sus habitantes, aspectos que se describen en la Constitución Política de la República de Guatemala y que determinan el objeto principal en la búsqueda del bien; el capítulo segundo, se determina por definir el termino de ciudadanía, para lo cual se busca la opinión de diferentes autores, siendo difícil llegar a una definición concreta o específica, siendo simplemente como ciudadano el persona que vive en una ciudad, se explican los orígenes de la ciudadanía, la participación que los habitantes de un país o ciudad tienen en la toma de decisiones políticas y sociales, como se organizan estas comunidades y cuáles son los objetivos políticos de dicha participación ciudadana; el capítulo tercero, es un análisis jurídico-doctrinario definiendo que es un Consejo de Desarrollo, estudiando antecedentes históricos de su creación, describiendo de acuerdo a la ley el marco legal del sistema de consejos de desarrollo y se desarrolla en forma breve cada uno de los consejos que conforman el sistema legal, con sus funciones y atribuciones y se describe al final de este capítulo un esquema de un proceso de planificación municipal y gestión de un



proyecto de desarrollo comunitario; y por último, el capítulo cuarto es el tema principal del estudio desarrollado en el presente trabajo de investigación y se basa específicamente en las atribuciones que la ley les ha otorgado a los Consejos de Desarrollo, y como los dirigentes de dichos Consejos Comunitarios se han aprovechado de su poder para buscar su beneficio propio y no el de la comunidad que representan, se hace la investigación por medio de entrevistas a diversos personajes de la comunidad del Municipio de Comitancillo, del departamento de San Marcos.

El estudio se realizó utilizando el método científico, así como el método deductivo e inductivo. Asimismo, en el desarrollo del todo trabajo se hizo un análisis y síntesis del estudio. Se utilizó la técnica bibliográfica y de entrevista para redactar el informe, evidenciando de esta forma la realidad actual de los abusos cometidos por los Consejos de Desarrollo en el municipio de Comitancillo del departamento de San Marcos.



CAPÍTULO I

1. La administración pública

Partiendo de lo más general a lo mas específico en este capítulo, se trata todo lo relativo a la actividad administrativa del Estado, se define la administración pública desde el punto de vista de varios autores, así como los elementos, las funciones, principios y objetivos de la Administración Pública. También se define al municipio y los elementos que los conforman.

1.1. Definición de administración pública

La administración Pública según el Diccionario de la Real Academia Española es el “conjunto de organismos de gobierno de una nación, las actividades que realizan los órganos del Estado.”¹

Es la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. La entidad que administra. Constituye la función típica del Poder Ejecutivo, nacional o provincial, y de los municipios. Sus actividades están reguladas por el derecho administrativo.

¹ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Pág. 342.



Cabanellas define la define así: “ADMINISTRACION PUBLICA. Es el Poder ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones.”²

Ossorio define la Administración pública como “la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. La entidad que administra. Constituye función típica del Poder Ejecutivo, nacional o provincial, y de los municipios. Sus actividades son las que regula el Derecho Administrativo.”³

En Guatemala la administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y la casi totalidad de órganos administrativos (entidades descentralizadas y autónomas), la cual da la estructura y el funcionamiento de los mismos, además de la estructura y funcionamiento de los organismos de Estado, la Constitución Política de la República de Guatemala regula otros órganos administrativos, como la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Universidad de San Carlos, la Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, etc..

² Cabanellas de Torres Guillermo, **diccionario jurídico elemental**. Pág. 19.

³ Ossorio Manuel. **Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 47.



También como fuente importante del derecho administrativo encontramos la ley ordinaria la cual tiene una gran importancia pues en ella se encuentra enmarcada la competencia administrativa.

La ley orgánica es otra fuente importante del derecho administrativo y en ella se encuentra creado un órgano administrativo y la competencia general del mismo, de igual manera, el reglamento es fuente importante porque encontramos los procedimientos a los cuales se tiene que someter la administración pública para su actuar.

Los convenios y tratados internacionales regulan muchas de las funciones que desarrolla la administración pública. La administración pública en sí, debe someter su actuación estrictamente a la ley y fundamentalmente a los principios de legalidad y juridicidad. Los órganos administrativos no pueden actuar arbitrariamente, debiendo actuar dentro de los límites que la misma le otorga. Los órganos de la administración tienen como finalidad el bienestar común, utilizando para ello el servicio público.

El reglamento es el procedimiento administrativo, pues a través de éste, se desarrolla la actividad o la forma en que debe prestarse el servicio público. La naturaleza jurídica del reglamento, es que se trata de un acto administrativo del ejecutivo y no una facultad legislativa del mismo.

En conclusión, se puede decir que la administración pública debe quedar sometida a



la ley, que otorga entre otras, la competencia y la estructura de los órganos, siendo la competencia las atribuciones y funciones que la ley les otorga a los órganos administrativos y la estructura es la forma en que se encuentra jerárquicamente constituido y ubicado el órgano administrativo, para el desarrollo de su finalidad, a través del servicio público.

1.2. Principios de la administración pública

Los principios fundamentales en la función administrativa el de legalidad y el de juridicidad.

El principio de legalidad como su nombre lo indica se entiende desde el punto de vista de la ley, lo fundamental es la ley, dejando al administrador limitado en sus funciones, debiendo actuar únicamente si existe una norma legal que le otorgue competencia para su actuar, el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, señala: “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. Son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores



a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación."

En este artículo constitucional se entiende que debe existir la ley ordinaria emitida por el Congreso de la República vigente para lo relacionado con los impuestos ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, caso contrario no podría exigirse el pago de impuestos y arbitrios.

b) El principio de juridicidad implica que toda acción administrativa debe someterse al ordenamiento jurídico establecido, también implica sometimiento a los principios, derechos, valores y garantías de los seres humanos.

1.3. Elementos de la administración pública

Cuando se habla de administración pública no sólo se refiere a las diversas actividades que el Estado debe llevar a cabo para cumplir con sus fines, sino también a los diversos órganos que la forman en cuanto ejercen la actividad administrativa, y explican su estructura y su modo de funcionamiento.

José Luis Samayoa, hace referencia a la definición de administración pública de Leonard De White, para quien: "La administración pública consiste en las operaciones



que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública; Un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, planes códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública.⁴

Los elementos de la administración pública se clasifican en dos factores que son, el factor humano y las normas políticas.

Factor humano: No fue hasta el siglo XX en que varios tratadistas comenzaron a descubrir la importancia del factor humano en la administración, aunque el enfoque que se le dio fue totalmente económico, para el desarrollo de la Administración pública se necesita, ante todo, personal bien capacitado a través de los sistemas regulares de enseñanza vocacional y académica, así como del adiestramiento profesional y ocupacional de los servidores del Estado, concluyendo que el hombre no es una máquina que se incorpora a un proceso productivo, sino que es un ser complejo que necesita ser motivado y estimulado para que encuentre satisfacción en sus relaciones laborales así como un medio para satisfacer sus necesidades físicas, económicas, sociales etc.

Normas políticas: Estas están integradas por la planificación, la administración de personal, la organización y métodos y, finalmente, la relación de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial.

⁴ Samayoa Palacios, José Luis. **La administración pública. Manual de derecho administrativo.** Pág. 109.



1.4. Principios de actuación de la administración pública

Cuatro son los aspectos que conforman los principios de la actuación de la administración pública y son: la centralización, la descentralización, la desconcentración y la autonomía administrativa.

1.4.1. Centralización

La centralización o concentración administrativa es el sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando o decisión en el órgano superior. Centralizar significa reunir todas las atribuciones en un órgano supremo central, es decir, cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos centrales. En la centralización existe un órgano supremo que coordina, dirige y supervisa las actividades administrativas, que toma las decisiones de más alto nivel jerárquico y que estas se ejecutan por los órganos inferiores.

Evidenciándose con ello la correlación que existe entre un órgano que ordena y otro subordinado que obedece, por lo que podemos afirmar enfáticamente que una de las bases jurídicas de la centralización es la jerarquía, y que aunada a ésta existe la otra base que es propiamente competencia administrativa.

Para Gabino Fraga “La centralización administrativa existe cuando los órganos



se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública. La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.”⁵

1.4.2. Descentralización

La descentralización administrativa constituye una forma de administración en que se reconoce personalidad jurídica propia a los entes estatales y el poder de decisión que se les asigna corresponde ejercerlo a funcionarios que no están sometidos al poder disciplinario del órgano central y tampoco están subordinados jerárquicamente al mismo, es decir no reciben órdenes del poder central. Estos entes son personas jurídicas dotadas de poder para administrarse a sí mismas y tienen fines públicos específicos que cumplir.

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva. Al hablar de descentralización se está ante órganos que son creados como personas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico.

⁵ Fraga Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 165.



El Artículo 2 de la ley General de Descentralización, establece que “Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere 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 prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.”

1.4.3. Desconcentración

La desconcentración es uno de los mecanismos que utiliza la organización administrativa para tecnificarse, pues es gracias a ella que se logra una mayor distribución del trabajo y se descongestionan las tareas del órgano superior al distribuir muchas de sus actividades en otros órganos de jerarquía media o inferior, toda vez que la administración no es capaz por sí misma ni puede adecuadamente ejecutar todas las funciones administrativas que satisfagan las necesidades de la sociedad.

En ese sentido implica la distribución de la competencia administrativa de un órgano



superior a uno de mejor jerarquía lo cual aumenta el ámbito de sus actividades, pero quedando siempre sujeto al superior jerárquico, toda vez que no constituye una persona jurídica diferente, sino que es parte del órgano administrativo.

1.4.4. Autonomía

Los entes autónomos administrativos son aquellos que tienen sus propias leyes y se rigen por ellas. Se considera como una finalidad de actuar de una forma independiente y además tienen la facultad de darse sus propias instituciones, que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado.

Además, los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino sólo privativos. Esto implica que las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se les tenga como tales en lo jurídico, lo económico, lo técnico y científico y fundamentalmente en la capacidad de poder autoadministrarse.

Se puede afirmar que la autonomía es una cualidad de la descentralización, que se produce cuando a un ente descentralizado se le otorga potestad para emanar sus normas jurídicas con carácter obligatorio, válida y eficaces en el ordenamiento jurídico general del Estado; esto es, la facultad de regirse por sus propias normas y



governarse por sí mismas, a estas entidades de les denomina autónomas porque tienen poder de autonormación, estos órganos administrativos al gozar de autonomía tienen el derecho de aplicar sus propias normas para una mejor ejecución y prestación de los servicios públicos.

1.5. Administración pública regional y local

La Constitución Política de la República de Guatemala vigente, contiene diversas normas encaminadas a obtener la descentralización de la administración pública, en su Artículo 224.- “El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.” Así mismo la Ley Preliminar de Regionalización, en su Artículo 2, define a la región como: “Se entenderá por Región la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población.” El Artículo 3, del mismo cuerpo legal establece que “Para el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los Consejos Regionales



de Desarrollo Urbano y Rural, se establecen regiones, las cuales deben integrarse preferentemente en razón de la interrelación entre centros urbanos y potencial de desarrollo del territorio circundante, así: I. Región Metropolitana: Integrada por el departamento de Guatemala. II. Región Norte: Integrada por los departamentos de Alta y Baja Verapaz. III. Región Nororiente: Integrada por los departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y el Progreso. IV. Región Suroriente: Integrada por los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa. V. Región Central: Integrada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla. VI. Región Suroccidente: Integrada por los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez. VII. Región Noroccidente: Integrada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché. VIII. Región Petén: Integrada por el departamento de Petén.”

1.6. Las gobernaciones departamentales

Son órganos centralizados y unipersonales que tienen su origen en la división del territorio nacional en departamentos: son nombrados por el Presidente y son delegados del Ejecutivo y de los ministros de Estado a excepción de los de Defensa y Relaciones Exteriores. Su fundamento legal se encuentra en el Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que señala: “El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los



cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado.”

El Artículo 47 de ley del Organismo Ejecutivo, establece: “Además de las dispuestas por otras leyes y las contenidas en otras partes de la presente ley, corresponden a los gobernadores departamentales las siguientes atribuciones:

- a) Representar en su departamento, por delegación expresa, al Presidente de la República.
- b) Presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.
- c) Velar por la efectiva ejecución del presupuesto de inversión asignado a su departamento y realizar el seguimiento y evaluación de dicha ejecución, para lo cual, el Ministerio de Finanzas Públicas deberá remitir oportunamente la información que corresponda.
- d) Propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del Gobierno Central.
- e) Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas del ramo o sector que corresponda, todo ello sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con artículo 134 literal a) de la Constitución Política de la República.
- f) Informar directamente y sin demora a los Ministros de Estado sobre faltas, cumplimiento de deberes u otras acciones de los funcionarios y empleados públicos



que afecten la prestación de los servicios a cargo del Gobierno Central y de sus entidades descentralizadas y autónomas. Los Ministros de Estado deberán iniciar con dicho informe el expediente o la acción correspondiente de conformidad con la Ley de Servicio Civil.

g) Atender cuando sea de su competencia, o canalizar a las autoridades correspondientes, los requerimientos de la población, siempre y cuando sean de beneficio comunitario.

h) Nombrar y remover a funcionarios y empleados de la gobernación departamental, así como administrar sus recursos humanos, conforme a la Ley de Servicio Civil. Deberá emitir los instrumentos técnicos y normativos internos que aseguren la eficiente y eficaz administración de la gobernación departamental.

i) Requerir y contratar las asesorías específicas necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

j) Desempeñar las funciones del ramo del Interior que expresamente delegue en los gobernadores el Ministro de Gobernación.

k) Dentro de los límites de su competencia, atender y resolver los trámites administrativos.

l) Rendir informe mensual a la Presidencia de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación, sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las dependencias y entidades públicas que tienen presencia en su departamento.

m) Ejercer en su departamento el control y supervisión de la Policía Nacional Civil, bajo las directrices del Ministro de Gobernación.



1.7. El Gobierno local

Debido a la estructura de la administración pública municipal en Guatemala, los gobiernos democráticos han tratado de descentralizar la misma, por lo que actualmente ha cobrado auge el gobierno local, el cual es ejercido a través de las distintas formas de gobierno departamental y municipal, dándose especial importancia a la administración municipal, la que es ejercida por la Corporación o Concejo Municipal y que gozan de plena autonomía, que les es concedida por la misma Constitución política de la República de Guatemala.

1.8. La administración pública municipal

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en su artículo 134 que: "El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República. Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes:

a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso con la especial del Ramo a que correspondan;



- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;
- c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley; d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones financieras de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general;
- e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y
- f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo. De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”

1.9. El municipio

El Municipio es un conjunto de personas individuales que, caracterizadas por sus



relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, está organizado en Institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito. El distrito municipal es la circunscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción de una municipalidad. El territorio de un municipio es continuo y por ello forman parte del mismo, las aldeas, caseríos, barrios, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos urbanos y agrarios y en general, todo inmueble o finca existente en su jurisdicción municipal.

El Código Municipal, Decreto 12-2022 regula en su Artículo 2 que: “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”

En la actualidad, el maestro Fernández Ruiz, citado por el profesor Hugo Calderón, señala que: “El municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social, fincada en la organización vecinal, con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismos que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curia, la fraternía y la tribu.”⁶

⁶ Hugo H. Calderón Morales, **Derecho Administrativo II**, 4ª. ed. Pág. 225.



Desde siempre, el municipio ha tenido una singular importancia, puesto que es la expresión más pura de los intereses sociales de grupo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. Constituye la organización centralizada, que está más cerca está de las necesidades de su población y ocupa ni más ni menos, que la segunda expresión de una sociedad, después que la familia.

El municipio, desde el punto de vista de la naturaleza de organización del Estado, constituye una de las maneras que el Estado tiene para lograr la descentralización del servicio público y deja a la administración municipal como una forma de organización, en que los propios habitantes establecen sus propias necesidades y las llenan a través de su propio gobierno municipal.

Para el profesor Calderón, el concepto de municipio se define desde dos puntos de vista, que no dista mucho uno del otro, el legal y el doctrinario, desde el punto de vista legal, señala que: “por mandato legal y constitucional el municipio es una institución autónoma y tiene dentro de su ámbito de autonomía, facultades especiales y desde el punto de vista doctrinario la institución municipal, tiene diferentes denominaciones, pero la mayoría de tratadistas concuerdan que se trata de una organización de vecinos de carácter universal de derecho público, de ahí la importancia que suscita el estudio desde las diferentes disciplinas jurídicas.”⁷

⁷ Hugo H. Calderón Morales, Ob. Cit, Pág. 228



Para el autor mexicano Gabino Fraga, “el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.⁸

1.9.1. Elementos y características del municipio

En el Artículo 8 del Código Municipal establece que el “municipio lo integran los elementos básicos siguientes:

- 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”

⁸ Ob.Cit. Pág. 220.



1.9.2. Autonomía municipal

El concepto de autonomía municipal no puede descansar sobre un único concepto científico preciso. La autonomía municipal la define el Artículo 3 del Código Municipal así: “En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contratar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.”

1.9.3. Naturaleza jurídica de la autonomía municipal

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



CAPÍTULO II

2. Ciudadanía

En este capítulo, se hace una descripción y definición de ciudadanía, ciudadano, organización civiles, y como participa o no la población de un territorio en las decisiones políticas que toma el Estado, con el fin de lograr el objetivo específico que es el bienestar común de sus habitantes a través de la creación y aplicación de medidas coercitivas o no, de leyes que benefician, muchas veces, a los mismos legisladores y no a la población.

2.1. Definición de ciudadanía

Etimológicamente la palabra ciudadano, proviene del latín civis-civitas y la ciudadanía es la condición que tienen las personas como ciudadanos de un país. Gracias a esta condición, el ciudadano obtiene una serie de derechos civiles (libertades individuales), políticos (participación en la vida pública) y sociales (vivienda, salud, educación) pero también una serie de deberes hacia la sociedad en la que vive (respetar los bienes públicos, pagar impuestos, proteger el medio ambiente y el patrimonio que nos convierten en iguales dentro de una comunidad política. El término ciudadanía hace referencia a un tipo ideal de buen ciudadano y a las competencias cívicas que este debería tener. Ejerce la ciudadanía el ciudadano que participa activa y



responsablemente dentro de su sociedad. En este contexto, cívica es la persona que es buena ciudadana, que se muestra respetuosa con las normas de convivencia.

Las competencias cívicas, son el conjunto de actitudes, habilidades, conocimientos y comportamientos que se esperan de un buen ciudadano. Actitudes como la responsabilidad o la solidaridad; conocimiento de los derechos y deberes, de las instituciones y su funcionamiento; y comportamientos como el de ir a votar o el de pagar impuestos o el de socorrer a un herido.

En conclusión ciudadanía es una condición de ser ciudadano de un país, por la cual se adquiere una serie de derechos y obligaciones a la vez es un comportamiento propio del buen ciudadano.

Sánchez Viamonte dice que “la ciudadanía es una institución que habilita para el ejercicio de todos los derechos políticos, y comporta deberes y responsabilidades correlativos respecto del Estado”. La definición es clara, aun cuando cabe observar, según ya se ha dicho, que se puede ostentar la ciudadanía de un país sin tener todos los derechos políticos.”⁹

2.2. Orígenes de la ciudadanía y su marco de referencia.

Históricamente, la ciudadanía hacía referencia al ciudadano o habitante de una ciudad

⁹ Viamonte Sánchez, Carlos. **Manual de derecho constitucional**. Pág. 68.



concreta. Era el caso de la Grecia clásica. Existían ciudades-estado muy lejos del marco de referencia de las naciones-estado actuales. Se era ciudadano de Atenas o de Esparta por ejemplo, caso contrario, se perdía la condición de ciudadano. Además, de todos los habitantes de la ciudad (polis), sólo los hombres libres nacidos en la ciudad adquirirían la categoría de ciudadanos y por tanto plenos derechos. Las mujeres, los esclavos y los extranjeros quedaban excluidos.

En definitiva, el marco de referencia de la ciudadanía, ha ido variando notablemente a lo largo de la historia. Desde la polis griega, donde se era ciudadano de una ciudad concreta, Atenas por ejemplo, hasta el siglo XIX donde el marco es la nación. Esta asociación entre ciudadanía y nacionalidad, implica que los nacionales de países distintos a aquél en el cual residen no son considerados ciudadanos a todos los efectos. Pero este concepto de la ciudadanía, estrechamente vinculado al Estado-nación, hace tiempo que se ha visto puesto en cuestión por varios motivos.

Por ejemplo, la carta de derechos humanos, a la que se han sumado la totalidad de países, reconoce una serie de derechos a todos los seres humanos por el mero hecho de serlo, con independencia del país del que sean nacionales en términos legales. Se habla de ciudadanos del mundo y no de ciudadanos de un país en concreto, además de vivir en un mundo crecientemente globalizado, en el que el mercado de trabajo cada vez exige una mayor flexibilidad y en el que el número de individuos que contribuyen al desarrollo económico de un país distinto a aquél en el que están legalmente nacionalizados es mayor.



Para Marshal “la ciudadanía es una especie de contenedor que socava las desigualdades que surgen entre las clases sociales, teniendo siempre en cuenta las coyunturas históricas La relación entre igualdad y ciudadanía es un tema que genera el debate sobre el alcance real de los derechos en el mundo contemporáneo.”¹⁰

2.3. Participación ciudadana

El acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria de la República de México, en su capítulo I literal 8, señala. “Teniendo en cuenta que los habitantes de un departamento o municipio, empresarios, trabajadores, cooperativistas o autoridades representativas de las comunidades, pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan, se debe adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con la transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los recursos, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales. De esta forma, los órganos gubernamentales podrán basar sus acciones en las propuestas que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad.”

Habiendo definido al ciudadano y ciudadanía, desde la perspectiva normativa, el

¹⁰ Marshall Tomas. **Apuntes sobre un concepto sociológico olvidado.** Pág.64.



término de participación ciudadana puede restringirse a aquellos casos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean; o como la plantea el doctor Jorge Balbis, la participación ciudadana se entiende como: “Toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta con éxito o no influir sobre las decisiones de la agenda pública.”¹¹

Sin embargo a pesar de este aparente acuerdo, la discusión del significado de participación ciudadana apenas está tomando fuerza en el país. Una de las nociones más frecuentes es la que distingue dos formas de participación, por una parte, una que se refiere a la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones y por otra, la que enfatiza la toma de posición de un individuo, independientemente de su poder de intervención en las decisiones públicas. De acuerdo con esta noción, existe una clara separación entre dos formas de participación, en una se tiene la posibilidad de intervención y en otra no, sin punto medio.

Por ejemplo, desde la perspectiva que privilegia la relación entre la participación y el Estado, Alicia Ziccardi afirma que: “Uno de los principales problemas con los que se topa el concepto de participación ciudadana es que pretende abarcar todo un universo de asociaciones o agrupaciones del ámbito social, independientemente de que tengan

11 Balbis, Jorge, **Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina**. Pág. 127.



o no como objetivo incidir en el espacio público estatal”¹². Para esta autora, la participación implica forzosamente una vinculación entre las organizaciones civiles o ciudadanos y el Estado, que permita una participación efectiva. Desde otra perspectiva, Silvia Bolos hace referencia a dos formas básicas de participación; “Una que implica decisiones de los ciudadanos en asuntos de interés público, como las elecciones, el plebiscito o el referéndum, y otra que implica las prácticas sociales que responden a intereses, muy particulares, de los distintos grupos que existen en toda sociedad.”¹³

Lo importante para Bolos es que “ya sea para tomar decisiones, para gestionar o para obtener respuesta a problemas particulares, la participación debe ser vista como un proceso que incluye dos actores centrales: el gobierno y la sociedad.”¹⁴ Dicho de otra manera, esta autora considera que las actividades de los grupos sociales remiten a dos formas de participación; la que se realiza con fines e intereses específicos, sin que incluya una demanda o una relación hacia las instancias de gobierno (asociaciones tipo padres de familia, grupos juveniles, grupos de autoayuda, grupos de salud alternativa, etc.), y toda una gama de asociaciones y organizaciones agrupadas alrededor de demandas de diversa índole así como el conjunto de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), que pueden o no tener relación con las instancias de gobierno y los partidos.

¹² Ziccardi, Alicia, **Gobiernos locales el futuro político de México**, Pág. 37.

¹³ Bolos Jacob, Silvia. **Los dilemas de la participación en gobiernos locales**, Pág. 9.

¹⁴ **Idem.**



Una tercera posición sostiene que la organización de grupos e individuos que busca influir en las políticas públicas debe por definición considerarse participación política. En este sentido, Fernanda Somuano afirma que: “todo esfuerzo realizado por los ciudadanos que busque influir en las decisiones de políticas públicas y en la distribución de bienes públicos, sin importar el medio, puede considerarse participación política, independientemente de que quienes detenten el poder la acepten o no.”¹⁵ Somuano define la participación ciudadana más por la intención y los mecanismos utilizados por la sociedad civil que por los instrumentos que el Estado ofrece para ello.

Cabe mencionar que las anteriores definiciones no son exhaustivas, ya que su objetivo es brindar un panorama concreto sobre el concepto de participación ciudadana. Sin embargo, vale la pena aclarar que términos como transparencia y acceso a la información, organizaciones de la sociedad civil y mecanismos de democracia participativa (o semidirecta), como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa y la consulta popular y la revocación de mandato, son indispensables para entender la participación ciudadana en los sistemas políticos contemporáneos.

El objetivo de la participación ciudadana se clasifica dentro de cuatro grandes áreas temáticas.

¹⁵ Somuano Ventura, María Fernanda, **Los determinantes de la participación política no electoral en México en reconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México.** Pág. 457.



1. Democracia, se establecen mecanismos que permiten hacer efectiva la participación del ciudadano en la decisión, gestión, información, control y fiscalización de los asuntos públicos.

2. Temas de descentralización, en donde se plantea la posibilidad de que el ciudadano decida sobre los asuntos que afectan sus intereses particulares y colectivos.

3. Temas de políticas sociales y su implementación, porque permite focalizar mejor la inversión social de acuerdo con las necesidades de la comunidad

4. Modernización de la gestión pública. Hay un cambio en la forma como se relaciona el ciudadano con el Estado, ya no es un súbdito, sino un sujeto de derechos y de deberes que tiene un papel protagónico. En esta línea, la participación se puede entender como posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos y donde los funcionarios públicos deben dar cuenta de su gestión y hacerse responsables de ella ante la ciudadanía.

No obstante, persisten las condiciones de marginalidad y de exclusión económica, política y social, que representan, para un gran porcentaje de guatemaltecos, un obstáculo para la organización, la autogestión y el desarrollo de las capacidades y su participación efectiva.



Una de las razones para tal marginamiento, se desprende de la ausencia de información, e interiorización de la ciudadanía y un desconocimiento sobre las posibilidades que el ordenamiento jurídico contempla.

La presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, precisa de una formación y preparación, pero a su vez hay que hacer expedito los ámbitos de aplicación de esos mecanismos de participación.

No se puede generar más expectativas a la comunidad, no se le puede seguir invitando a participar, si en realidad no se le va a tener en cuenta, porque ello solo genera frustración y desánimo.

De ahí la importancia de la participación ciudadana, entendida ésta como un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.

Las asociaciones comunitarias, que en Guatemala actualmente son los Consejos Comunitarios de Desarrollo, pueden ser las mejores herramientas para identificar con precisión las necesidades sociales, generar propuestas innovadoras, controlar



eficientemente los programas, evaluar sus resultados y velar por una gestión pública honrada.

La participación ciudadana, junto a la educación, constituye el camino para la generación de cambios profundos en nuestra sociedad al convertirse en un factor poderoso para el fortalecimiento del capital humano, la creación de capital social y la generación de una nueva cultura auténticamente democrática y solidaria.

En el marco de Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana, celebrada en República Dominicana en el año 2002, los jefes de estado, reconocieron “la necesidad de promover acciones que se sustenten en la Participación Ciudadana, así como la importancia de instituciones que como las entidades representativas de la sociedad civil, aseguran una más activa participación ciudadana en las cuestiones de la vida pública.”

En la idea de participación ciudadana están comprendidos dos términos que carecen de una significación unívoca el Estado y sociedad civil.

2.3.1. Formas de organización y participación ciudadana

La democracia se basa en la participación ciudadana, de igual manera se fortalece a partir de la calidad de ella, asimismo, se puede señalar que el sistema democrático será legítimo si es plenamente conocido y asumido como propio por todos los



habitantes del país. Para hablar de participación ciudadana en Guatemala hay que empezar conociendo la realidad interna, esto permitirá conocer los derechos del ciudadano y con ello proponer positivamente al futuro, pero para ello se debe conocer en el concepto de ciudadano y ciudadanía.

2.4. Objetivos políticos de la participación ciudadana

Políticamente, la participación ciudadana apunta al tema del régimen político, en cuanto al procedimiento de constitución de la voluntad política; en concreto, ha estado referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa.

Se plantea que hay una crisis del sistema representativo y más específicamente aún, crisis de la democracia representativa, condicionada por transformaciones que alteran las bases de funcionamiento de esta.

Por una parte, están los cambios ocurridos a nivel de la estructura social que modifican las bases de generalización y organización de intereses y por otra parte, la modernización de las sociedades incidiría en crecientes grados de dificultad para participar en las decisiones públicas, debido al aumento de los grados de complejidad de las materias que se deciden y al requerimiento de conocimientos especializados, además, el aumento de la velocidad de los procesos haría difícil prever con gran anticipación los problemas y sus alternativas. Finalmente, las transformaciones en los sistemas de representación institucionalizados en los partidos políticos, habrían



derivado a crecientes grados de autonomía de sus bases y a una apropiación por las dirigencias o clase política de la voluntad de la ciudadanía, generando un fuerte aumento de la apatía política.

2.5. Gestión pública y participación ciudadana

Las finalidades de la participación ciudadana en la gestión pública definen dos finalidades principales de las instituciones estatales, satisfacer las necesidades de la población y representar los intereses, prioridades de la ciudadanía.

La participación ciudadana es como un medio o recurso que permite ampliar las capacidades de acción del aparato público del Estado y es como la influencia o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente, en lo relativo a la definición de la agenda pública.

La participación ciudadana es considerada como elemento de la descentralización, entendida como la transferencia de competencias (funciones), atribuciones o capacidades de decisión sobre diferentes materias, así como de los recursos para hacer realidad dichas decisiones y responsabilidades. Esto involucra, cambios en la institucionalidad de la administración del Estado, orientados a descentralizar en niveles regionales, departamentales, municipales y comunales, y crear instituciones de participación en dichos niveles del Estado, tales como COREDUR (Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural), CODEDE (Consejo Departamental de



Desarrollo) COMUDE (Consejo Municipal de Desarrollo) y COCODE (Consejo Comunitario de Desarrollo). Para el cumplimiento de esta participación se creó la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural regulando en su Artículo 1 que: “El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”.

Además en su parte considerativa, quedó establecido que “Que el Sistema de Consejos de Desarrollo debe comprender cinco niveles, a saber: nacional, regional y departamental, previstos constitucionalmente; municipal, contenido en el Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88 (actualmente 12-2002); y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz; debiendo estructurarse desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca 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.

La idea de la creación de esta norma obedece a que hacer posible la regionalización depende, no sólo como un exclusivo acto administrativo, sino también a través de la



participación ciudadana, para dar vida a un perfil regional en los diferentes territorios.

La descentralización con participación ciudadana hace posible alcanzar una sociedad autorregulada, que necesita, a su vez, de una sociedad civil fuerte y que asuma su responsabilidad en la utilización de estos espacios institucionales de participación.

En tercer lugar, la participación se relaciona con el mejoramiento de las políticas sociales y la superación de la pobreza, por las razones siguientes:

- a) Permite focalizar mejor los recursos destinados a la inversión social y a objetivos de carácter asistencial.
- b) Facilita la adecuación de la oferta homogénea del sector público a la demanda de la ciudadanía que tiene un carácter diferencial. La participación es concebida como un medio o recurso que multiplica las capacidades del sector público para actuar en este campo, prolonga sus brazos y facilita su llegada a las realidades locales y sectoriales diversas.
- c) Produce autodesarrollo de las personas y, en esta medida, puede también ser entendida como una finalidad que se debe alcanzar, como un valor. Desde esta óptica, la participación es vista como proceso de aprendizaje, como proceso educativo.



d) Hace posible consensuar definiciones de políticas a través de instancias de diálogo, como en el caso del ámbito laboral, y de los foros de desarrollo productivo. Además, forma parte de las estrategias de información hacia la ciudadanía, de escucha de sus problemas, intereses y prioridades.

En cuarto lugar, la participación es vista como un factor de modernización de la gestión pública, forma parte del cambio que se busca alcanzar en el modo de relación de las personas con el Estado, desde una cultura de súbditos hacia una cultura de ciudadanos titulares de derechos, que pueden y deben exigir una relación más simétrica con los agentes públicos. Se pretende que la gente desempeñe un rol activo, demandante, reivindicativo y crítico.

En esta línea, la participación se puede entender como posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos, y control de su gestión. Los funcionarios y directivos públicos deben dar cuenta de su gestión, hacerse responsables de ella ante la ciudadanía, la participación ciudadana se relaciona con mejoramiento de la eficiencia del sector público, a través del rediseño de las instituciones públicas en función de los ciudadanos usuarios de los servicios que ellas prestan.

Como conclusión, no hay un discurso gubernamental que indique una común concepción o propuesta sobre el tema de participación ciudadana, toda vez que existen diferentes visiones sobre el tema, esto se verifican en las políticas formuladas



en materia de descentralización del Estado, acción social del sector público y modernización.

Sin embargo, en el ámbito de políticas sectoriales, particularmente en el caso de salud, educación, vivienda, mujer y medio ambiente, es posible destacar elementos de dichas políticas, que marcan orientaciones en el sentido de favorecer la puesta en práctica de modalidades o estilos de gestión de carácter participativo, en las instituciones, programas y proyectos de dichos sectores.

Se puede observar que en el sector público conviven distintas realidades institucionales y estilos o metodologías de gestión, predominando una modalidad más tradicional y jerárquica. Por otra parte, en el ámbito de la gestión de las instituciones públicas, al considerar el contexto externo de ellas, la visión sobre participación ciudadana tiende a privilegiar el enfoque de satisfacción del usuario en lugar del control ciudadano de la gestión pública.

En el caso de Guatemala, la mayor parte de los miembros de comunidades son excluidos, debido en parte a factores culturales relacionados a la religión y en parte a la división de roles en la sociedad. En otros lugares, los rostros son más o menos los mismos indígenas, campesinos y pobladores pobres y excluidos, por lo regular, son personas que no han tenido una experiencia organizacional o de participación previa.



2.6. Importancia de las organizaciones de la sociedad civil

Desde 1985, con el inicio de la etapa conocida como de retorno a la constitucionalidad y con la cual se anunció el fin de los gobiernos militares, se viene creando un movimiento de doble dirección:

Por una parte, el ejército, como la principal instancia rectora de los asuntos públicos antes de 1985, comienza a reestructurar el Estado para crear condiciones de gobernabilidad a largo plazo.

Por otra parte, también se generan espacios de participación política para los ciudadanos en general. Estos espacios permiten mayor seguridad para la expresión del pensamiento y la opinión pública, ofreciendo nuevas oportunidades de organización social. En este caso, crece el número de organizaciones sociales y de opiniones, dirigidas a demandar del Estado una efectiva responsabilidad en la promoción de formas democráticas de participación, organización social y política. En consecuencia, aumenta la fiscalización de los ciudadanos sobre el comportamiento de los funcionarios e instituciones públicas.

Este movimiento ha sido influido por un contexto internacional que en lo político se caracteriza por ser más receptivo a la problemática de los derechos humanos y más vigilante de las formas democráticas de gobierno; y en lo económico, por promover mayor eficacia del mercado en la asignación de recursos, con lo cual se requiere de



un menor intervencionismo estatal y de una activa participación económica de todos los agentes sociales.

Como resultado de tal interacción, en Guatemala ha comenzado un debate social, que está dirigido a revisar y replantear la naturaleza de las relaciones sociales existentes. En este debate, aparece una nueva valoración de los roles y la intercomunicación entre el Estado con la sociedad civil, la cual incluye un fenómeno de crítica a los métodos utilizados por el Estado y la sociedad.

Han sido realizados foros y estudios, en los cuales se coincide en señalar que la sociedad civil ha sido debilitada por la excesiva concentración de poder en el Estado-ejército, así como los efectos negativos de la ejecución de políticas contrainsurgentes, especialmente durante el período 1954-1984 que se caracterizó por el predominio de gobiernos militares.

Ahora bien, no existe un concepto único ni uniforme acerca de lo que son y quiénes son las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esta específica reflexión es aún débil en Guatemala. En general, se acepta el concepto de organizaciones de la sociedad civil como integrantes de un tercer sector diferente del Estado o del sector privado cuya función es fundamentalmente no lucrativa. El sector privado, los partidos políticos y el tercer sector serían los tres grandes bloques orgánicos que integran la sociedad civil. Y específicamente, los partidos políticos deberían de funcionar como canales de comunicación e intermediación entre el Estado y la sociedad. El tercer



sector estaría integrado en su mayoría por organizaciones no lucrativas que realizan actividades de interés social.

Debe advertirse que existen en Guatemala, interpretaciones que excluyen de la sociedad civil a los partidos políticos o al sector privado, pero lo hacen especialmente por razones ideológicas, las cuales consideran que estos dos sectores no representan los intereses de la mayoría de la población y por lo tanto, no sólo entran en conflicto intersectorial, sino reducen la sociedad civil al movimiento popular.

La tradición de violencia y la fragmentación social, que agudizó el conflicto armado interno, han provocado incluso, hostilidades y desconocimiento de legítima representación entre organizaciones con diferentes posturas políticas, cuyas bases sociales pertenecen a un mismo sector, tal como sucede con el sindicalismo o las organizaciones no gubernamentales (ONGS).

2.7. Clases de organizaciones de la sociedad civil

En términos generales y para fines de este estudio puede afirmarse que se consideran organizaciones de la sociedad civil a aquellas instancias dedicadas a actividades como las que se detallan a continuación y merecen atención especial, en el estudio de las organizaciones civiles.



2.7.1. Educación e incidencia cívico-política:

En estas, encontramos las organizaciones dedicadas a incidir en las políticas públicas, vigilar y controlar el desempeño de las instituciones y funcionarios del Estado. Aquí se incluyen, las ONGs de derechos humanos, consejos comunitarios de desarrollo y de educación ciudadana.

2.7.2. Promoción de intereses colectivos:

Aquí se ubican, las organizaciones que defienden los intereses de un sector de la población y/o promueven actividades consideradas de interés nacional. Aquí se incluyen las ONGs ecológicas, culturales, de mujeres, mayas, de la población desarraigada, de campesinos, sindicales, comunitarias, cooperativas, etc. Estas organizaciones suelen también realizar acciones de incidencia en las políticas públicas.

2.7.3. Prestación de servicios sociales y de asistencia técnico-productiva:

Se ubican en estas las organizaciones dedicadas a facilitar y/o ofrecer asistencia de servicios de educación, saneamiento ambiental, cultura, infraestructura comunitaria, salud, organización social, etc. Estas organizaciones concentran su atención en mejorar las condiciones de vida y promover la organización comunitaria a través de métodos de cooperación y trabajo colectivo. También se ubicarían las organizaciones



dedicadas a facilitar y/o ofrecer asistencia técnica y financiera para apoyar procesos productivos en comunidades donde principalmente habitan campesinos pobres o en zonas urbanas marginales. Aquí se incluyen los comités pro-mejoramiento comunitario, actualmente consejos comunitarios de desarrollo, las ONGs de desarrollo y las fundaciones filantrópicas del sector privado.

2.7.4. Investigación y análisis de la realidad social:

En estas se ubican las organizaciones dedicadas a ofrecer estudios sobre temas de interés nacional para incidir tanto sobre el Estado como sobre la sociedad. Se incluyen aquí los centros de investigación y las instituciones académicas.

Estas organizaciones tienen características comunes, dentro de las cuales se encuentran:

1. Orientan sus actividades para mejorar la condición de vida de sectores sociales vulnerables o para ofrecer alternativas a problemas nacionales;
2. Realizan un trabajo educativo permanente con la población beneficiaria.
3. Generan procesos organizativos (comunitarios) y opinión pública, de modo que crean condiciones para multiplicar el efecto de sus acciones;



4. Trabajan o inciden en áreas y regiones donde no llega la atención del Estado; mantienen contacto directo con la población y cuentan con experiencia para aprovechar los recursos humanos;
5. Funcionan como instancias no lucrativas y se autogobiernan con independencia. Sus políticas están, en general, determinadas (pero no directamente condicionadas) por los rubros temáticos que interesa financiar a las organizaciones no gubernamentales extranjeras y/o gobiernos de los cuales reciben los recursos para cumplir con sus misiones.
6. Participan directa o indirectamente en el proceso de paz, ya sea divulgando el contenido de los Acuerdos o emitiendo opinión a través de las redes interinstitucionales donde están representadas.
7. Se auto reconocen como instancias promotoras de desarrollo y como agentes activos a favor de la democratización.

La mayoría de estas organizaciones no tienen comunicación entre sí, ni a nivel institucional ni en las regiones donde coincide su trabajo. Esta ruptura de comunicación se agrava cuando se observa la organización de la sociedad civil desde el punto de vista de quienes tienen cobertura comunitaria y quienes abarcan varios departamentos u operan a nivel nacional. Las organizaciones comunitarias agrupan a líderes y vecinos que ofrecen trabajo voluntario y muestran niveles satisfactorios de



rendimiento en la inversión y aprovechamiento de recursos humanos y financieros, pero su capacidad de interlocución política es débil tanto frente al Gobierno como frente a ONGs que trabajan en la misma comunidad.

2.8. El marco legal de las organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil están amparadas en el derecho constitucional que protege y promueve la libre asociación. La normativa jurídica que regula su funcionamiento se localiza en el Código Civil, quien las conceptúa como entes de interés público sin finalidades lucrativas.

En el concepto de asociaciones se incluyen las entidades que promueven, ejercen y protegen intereses político, religioso, económico, social, cultural y profesional. Se incluyen entre las asociaciones los patronatos y comités de utilidad y beneficio social.

Las fundaciones se constituyen por escritura pública o por testamento y en su registro debe estar claro que cuentan con un patrimonio, el monto, su fines y el destino de sus recursos, el Ministerio de Gobernación reconoce la escritura pública y emite un acuerdo ministerial en donde le otorga la personalidad jurídica. Las asociaciones se crean también por escritura pública que deberá presentarse ante el Ministerio de Gobernación, quien debe emitir un acuerdo ministerial donde le otorga personalidad jurídica.



Ambos tipos de organización carecen de controles financieros o de fiscalización en el uso de sus recursos. Esta situación da margen para el surgimiento de fenómenos de impunidad por corrupción o malversación de fondos. No obstante, es común que estas instancias tengan controles internos a través de contadores o auditorías periódicas, requeridas estas últimas principalmente por las organizaciones no gubernamentales extranjeras o nacionales que donan los recursos.

El Código Municipal es otro instrumento que regula la creación de asociaciones comunitarias o de vecinos con el fin de promover el desarrollo de la comunidad. También contamos con la Ley de Descentralización que regula la creación de agrupaciones comunitarias y por último la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que regula y le da vida a los Consejos de Desarrollo.

2.9. Participación ciudadana en Guatemala

La democracia tiene sus bases a partir de la participación ciudadana y se fortalece a partir de la calidad de ella. El sistema democrático será legítimo si es plenamente conocido y asumido como propio por todos los habitantes del país. Para hablar de participación ciudadana en este país, hay que empezar conociendo la realidad interna, esto permitirá a los políticos y a los gobernantes poder proponer positivamente al futuro.

Guatemala es un país con diversidad étnica, pero desconocida a propósito por el



sistema del Estado. Tanto ladinos como indígenas, reconocen que éstos últimos han ocupado una posición subordinada frente al Estado y en la toma de decisiones. Plantear la reconstrucción del Estado-Nación, sólo en términos culturales y lingüísticos sería insuficiente y superficial.

El problema profundo radica en la condición material de miseria, explotación y discriminación en que vive la población indígena.

Según proyecciones del Centro Latinoamericano de Demografía, "Guatemala contaba para 1994 con 10.322 millones de habitantes, de los cuales el 62% vive en el área rural y el 38% en el área urbana. La misma fuente estima que el 60% está integrado por población indígena y el 40% por población ladina. Los datos del Censo de Población de 1994, adjudicaron al país un número menor de habitantes (arriba de 8 millones) y diferente distribución étnica, de lo cual existe mucha controversia al respecto. Entre los problemas que sufre la población mayoritaria en la temática de la educación, está el alto grado de analfabetismo en más de la mitad de la población total del país. En 1990 únicamente 64 de 100 varones y 36 de cada 100 mujeres sabían leer y escribir.

En área rural, en la población maya, la situación es aún más dramática, ya que allí únicamente el 33% de la población femenina y masculina ha sido alfabetizada. La cobertura en los servicios educativos gubernamentales es escasa; de cada 100 comunidades, sólo 40 tienen escuelas y éstas tienen escasez de recursos humanos y



materiales y la asistencias de los escolares es también reducida.”¹⁶

El tercer punto que hay que considerar en el análisis sobre la participación ciudadana en Guatemala, es que hoy día se hablan en Guatemala 23 idiomas indígenas (21 idiomas mayas más el garífuna y el xinca), hablado por aproximadamente el 60 por ciento de la población, pero desconocido casi totalmente por el sistema educativo y socialmente a ser condenados a ser lenguajes de segunda clase. Ese fenómeno de discriminación institucional ha afectado grandemente a los hablantes indígenas que dejan de enseñarles a sus hijos su idioma materno y solamente les hablan en castellano. Entre tanto, es necesario entrar a considerar la situación de pobreza y extrema pobreza y dentro de esa realidad, tomar en cuenta que la mayoría de la población indígena en Guatemala vive de la agricultura, por razones culturales y económicas.

En ese marco está por demás decir que la situación agraria en Guatemala se encuentra monstruosamente desigual y polarizada. Tal situación ha generado toda una pirámide en donde la base es la mayoría de la población en extrema pobreza. En la cumbre cerca de 12,000 propietarios un poco más del 2% del total monopolizan las dos terceras partes de las tierras agrícolas. Esta mayoría detenta las mejores tierras, produce esencialmente para el mercado internacional y deja en barbecho una parte importante de sus dominios.

¹⁶ Rivadeneira Luis. **Guatemala: población y desarrollo. Un diagnóstico sociodemográfico.** Pág.13.



Dentro del marco de la democracia occidental y viendo la situación anteriormente presentada, es difícil hablar de ciudadanos. Tanto derechos como obligaciones son imposibles de cumplir en nuestra realidad guatemalteca.

Pero tampoco este país tiene capacidad ciudadana de incidencia y definiciones políticas de la población hacia el Estado, porque la mayoría de la población no ve al Estado como suyo y por lo tanto no existe la posibilidad democrática permanente y constante de darle insumes para su construcción.

Dentro de ese marco de democracia al estilo occidental, al que Churchill se refirió como perfeccionable y que en Guatemala no se ha hecho lo básico por intentarlo, surge la pregunta: ¿Cuáles son los espacios donde se construyen los derechos y obligaciones ciudadanas? de lo que se puede decir que actualmente en Guatemala sólo son los centros de votación electoral. Los procesos de elección se han vuelto la única muestra de ejercicio de la ciudadanía y los indicadores de la democracia. Cuando no se había firmado la paz, en febrero de 1996, Tania Palencia y David Holiday, decían: "Únicamente el proceso de paz, abre caminos a una reestructuración de los mecanismos aún restrictivos para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos"¹⁷. "Hoy, trece años después de haberse firmado la paz, estos compromisos no se perfilan ni siquiera como posibilidades."¹⁸

¹⁷ Tania Palencia y David Holiday. **Mapeo de las organizaciones de la sociedad civil.** Pag. 4.

¹⁸ **Ibid.**



C

C



CAPÍTULO III

3. Consejos de desarrollo

El presente capítulo es un análisis jurídico doctrinario del sistema de consejos de desarrollos, utilizando para ello las leyes y reglamentos relacionados con el tema, y algunas definiciones doctrinarias de autores e historiadores que se han tomado el tiempo para comprobar a través de sus investigaciones si los Consejos de Desarrollo cumplen su la finalidad para la cual fueron creados o simplemente su creación constituye un mecanismo legal de beneficio propio.

3.1 Definición de los Consejos de Desarrollo

“El Sistema de Consejos de Desarrollo es el instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna, de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca.” Así lo define la ley de Consejo de desarrollo urbano y rural en su Artículo 1. Se constituye en un medio para que la población, sin exclusión, participe en el proceso de planificación democrática del desarrollo.

Su objetivo principal es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.



3.2. Antecedentes históricos de los consejos de desarrollo

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, recoge una práctica muy antigua y aún vigente en la mayoría de las comunidades. En las comunidades las decisiones no las toma una sola persona. En muchas comunidades los problemas o los distintos aspectos de la vida comunitaria se tratan en reuniones o en asambleas donde todas y todos los miembros de la comunidad tienen la oportunidad de opinar y de hacer propuestas. En algunas comunidades existen los Consejos de Ancianos, que reúnen a las personas de mayor experiencia y más respetadas por la comunidad para analizar los problemas que preocupan a la comunidad y proponer soluciones. Estas son prácticas que han servido a las comunidades para vivir en armonía y tomar mejores decisiones, en beneficio de todas y todos, sin excluir a nadie.

3.3. Marco legal del sistema de consejos de desarrollo

Para saber más sobre el Sistema de Consejos de Desarrollo y el proceso de descentralización es importante tener los documentos y las leyes donde están establecidas sus bases. Estos son: La Constitución Política de República de Guatemala, Ley General de Descentralización Decreto 14-2002, del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala.



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

Es importante tener claro que ninguna ley por si sola hace que las cosas cambien y funcionen bien. Todas y todos, tanto desde la sociedad civil como desde las instituciones del Estado, deben contribuir a que funcione el Sistema de Consejos de Desarrollo, involucrarse en su funcionamiento, para que verdaderamente se dé la descentralización y la participación social. Para que las cosas cambien y funcionen bien todos y todas, deben participar activamente.

Los consejos comunitarios de desarrollo o COCODES, son la estructura de base para el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo. Los COCODES se integran con todos los miembros de una comunidad reunidos en asamblea comunitaria, esta nombra a un Órgano de Coordinación, que es el colectivo de representantes que va a dirigir el trabajo de planificación del desarrollo y va a representar a la comunidad ante los otros niveles del Sistema Nacional de Consejos.

La asamblea comunitaria elige a sus representantes u órgano de coordinación de acuerdo a sus propios principios y a las formas y procedimientos que decida. Se integra con una alcaldesa o un alcalde comunitario, quien funciona como coordinador del colectivo y un número máximo de doce (12) miembros. La comunidad reunida en



asamblea es también la que decide cuánto tiempo van a estar en el cargo y realiza una nueva elección cuando acaban su período.

3.4. Antecedentes jurídicos de los consejos de desarrollo

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, recoge una práctica muy antigua y aún vigente en la mayoría de las comunidades. En las comunidades las decisiones no las toma una sola persona. En muchas comunidades los problemas o los distintos aspectos de la vida comunitaria se tratan en reuniones o en asambleas donde todas y todos los miembros de la comunidad tienen la oportunidad de opinar y de hacer propuestas. En algunas comunidades existen los Consejos de Ancianos, que reúnen a las personas de mayor experiencia y más respetadas por la comunidad para analizar los problemas que preocupan a la comunidad y proponer soluciones. Estas son prácticas que han servido a las comunidades para vivir en armonía y tomar mejores decisiones, en beneficio de todas y todos, sin excluir a nadie.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 225 crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural “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. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.”, asimismo el Artículo 226 constitucional crea los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural



“Las regiones que conforme a la ley se establezcan, contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y rural presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que la ley establezca. Los presidentes de estos consejos integrarán ex officio el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.”

3.5. Principios generales del sistema de consejos de desarrollo

Los principios en que se rige el sistema de consejos de desarrollo de conformidad con la ley y los acuerdos de paz son:

1. El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.
2. El fomento a la armonía en las relaciones interculturales.
3. La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública.
4. La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna.



5. La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena.

6. La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y la participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

3.6. Integración del sistema de consejos de desarrollo

Según el Artículo 4 de la ley de Consejo de desarrollo urbano y rural, el sistema de Consejos de Desarrollo se integra así: “El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:

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



Cada uno de los niveles en que se integra el sistema de El Sistema de Consejos de Desarrollo, tiene sus propias funciones, atribuciones e integración, los cuales han quedado establecidos y explicados en la ley de Consejos de desarrollo,

Sin embargo brevemente se definirá cada uno de los niveles, para tener una mejor comprensión de la tarea institucional que cada uno debe desempeñar en beneficio de la población que representa

3.6.1. Consejo Nacional de desarrollo urbano y rural

Siendo parte del sistema nacional de consejos del desarrollo, es el medio principal utilizado para que la población *maya, garífuna, xinka y mestiza*, pueda participar en la gestión pública y en el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

CONADUR, llamado así por sus siglas, es un ente coordinador a nivel nacional encargado de formular políticas de desarrollo urbano y rural, y de ordenamiento territorial. Su mandato consiste en, promover la descentralización, apoyar el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo, promueve y facilitar la organización y participación efectiva de la población, formula y da seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo sectoriales, asesora a la presidencia de la



república respecto a temas relacionados con los montos para preinversión e inversión pública, conoce e informa a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, contribuir en la definición y seguimiento de la política fiscal, promueve políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, en todos los niveles sectoriales, Difunde la concientización respecto de la equidad de género, y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.

3.6.2. Consejos regionales de desarrollo urbano y rural

Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural se configuran como el ente coordinador de participación a nivel regional, están conformados por un Coordinador designado por el Presidente (el cual preside el Consejo), representantes políticos y otros miembros de la sociedad civil de la región. Se encargan de apoyar el Sistema de Consejos del Desarrollo, promueven y facilitan la participación de la población, fomentan tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en la región, formulan y dan seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en consideración los planes de desarrollo departamentales, conocen los montos asignados de preinversión e inversión respecto a temas regionales, contribuye a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo, entre otras funciones.



3.6.3. Consejos departamentales de desarrollo

Es el ente coordinador de participación a nivel departamental, están presididos por el Gobernador del departamento correspondiente y otros representantes de organismos encargados de la planificación y representantes de la sociedad civil.

Entre sus funciones se encuentra apoyar a las municipalidades en sus consejos propios y comunitarios, promover y facilitar la organización y participación de la sociedad civil, promover tanto la descentralización y la desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento, formular y darle seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios, manejar los montos máximos de preinversión e inversión pública del departamento para el año fiscal siguiente, enmarcados dentro del presupuesto general del Estado.

Proponer a CONADUR la distribución de dichos montos, conocer e informar a los Consejos Municipales sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo; reportar a las autoridades departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en el departamento y proponer al



Presidente de la República las ternas respectivas de candidatos a los cargos de gobernador titular y gobernador suplente departamental.

3.6.4. Consejos municipales de desarrollo

Es el encargado de coordinar la participación a nivel municipal, están conformados por los Alcaldes municipales y otros representantes de la sociedad política y civil.

Entre las funciones del Consejo se encuentra: promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio; fomentar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, así como también, la descentralización de la administración pública y la coordinación interinstitucional en el municipio; promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer, además de procurar el seguimiento y evaluación de las mismas; garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Al igual que los otros Consejos, también deben preocuparse por asignación de recursos de preinversión y de inversión pública, con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, y de otros temas relacionados con la inversión pública



de acuerdo a sus competencias; y procurar por el cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

3.6.5. Consejos comunitarios de desarrollo

Es el encargado de coordinar la participación a nivel comunal. Está conformado por los residentes de la comunidad correspondiente. Entre las funciones que cumplen los Consejos Municipales se encuentra: elegir a los integrantes del órgano de coordinación y fijar el período de duración de sus cargos; fomentar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, así como también, apoyar la coordinación entre las autoridades comunitarias y otras organizaciones.

Al igual que los Consejos municipales de desarrollo urbano y rural, debe promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer, y otros del interés de la comunidad, como también, velar por el seguimiento y evaluación de los mismos; debe solicitar al consejo municipal de desarrollo la gestión de recursos según las necesidades comunitarias; velar también, por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga por cuenta propia o que le asigne la corporación municipal e informar a la comunidad sobre la ejecución de ellos, entre otras funciones.



3.7. Esquema del proceso de planificación municipal y de la gestión de un proyecto de desarrollo comunitario

PLANIFICACIÓN PARA 5 AÑOS

PLANIFICACIÓN PARA 1 AÑO



Fuente: [http://sistemas.segeplan.gov.gt/gddicode/ddpgpl\\$modulo.indice](http://sistemas.segeplan.gov.gt/gddicode/ddpgpl$modulo.indice)



CAPÍTULO IV

4. El abuso de los consejos comunitarios de desarrollo en el ejercicio de sus funciones en el municipio de Comitancillo, departamento de San Marcos.

El cuarto y último capítulo del a presente investigación constituye el estudio de la actuación de los Consejos de Desarrollo dentro de las comunidades en esta caso dentro de la comunidad del municipio de Comitancillo del Departamento de San Marcos, este estudio se realizó por medio de investigaciones tanto legales, doctrinaria, como entrevistas reales a personas que han sido víctimas del abuso de poder que la ley otorga a las consejos municipales de desarrollo.

4.1. Antecedentes Históricos marco de creación de los consejos comunitarios de Desarrollo

El Estado, como una forma superior de organización social, se constituye y configura justamente para la protección de la persona y la familia, su finalidad superior es el alcance del bienestar común de las personas que la integran. En tal sentido, el Estado guatemalteco no es ajeno de alcanzar esos ideales de bienestar social para sus habitantes.

Es desde la época de los años ochenta del siglo pasado, en el que se configura una estructura jurídica para establecer los lineamientos jurídicos que servirían como medio



y fin de reconstruir jurídica, política, económica, cultural y socialmente el Estado guatemalteco, esto, a través de una nueva Constitución Política de la República de Guatemala, sin embargo, esos principios y postulados constitucionales, para regular y alcanzar sus propósitos o fines, debían desarrollarse a través de distintas leyes.

Es así, como los sistemas o formas de organización de la administración pública de Guatemala, sean estas autónomas, descentralizadas o concentradas, tienen su asidero legal en las leyes creadas para dar vigencia a las entidades creadas para desarrollar los objetivos constitucionales; la norma jurídica, es precisamente quien, de conformidad con los principios de legalidad y juridicidad la que le otorga jerarquía, facultades y competencia a los órganos administrativos, esto, con el objeto de que todo órgano y actos que se realicen dentro de la administración pública, se encuentre enmarcada dentro de los parámetros establecidos en ley.

Para que las políticas públicas, estatales y de gobierno se evidencien y den respuesta a las necesidades de la población, se hizo necesario crear órganos administrativos, a través de la ley, para que presten servicios y realicen sus funciones sometidos al ordenamiento jurídico. El territorio guatemalteco para su administración, constitucionalmente fue dividido geográficamente en, regiones, departamentos y municipios para ejercitar una administración desconcentrada y, alcanzar con ello, un acercamiento a las distintas comunidades del país.

Ahora bien, el Municipio es un órgano administrativo con carácter constitucional



el cual es la unidad básica de la organización territorial del Estado, también es el espacio inmediato a través del cual debe darse la participación concreta de los ciudadanos en los asuntos públicos, puede acotarse de igual forma que, es el poder local del pueblo al que gobiernan y que ha sido constituido para servir a los intereses públicos que se le ha encomendado y nunca a intereses particulares o partidos políticos.

En el caso guatemalteco, la sociedad civil actualmente tiene una dificultad para potenciar su accionar en la reestructuración y dinamización de la administración pública, en otras palabras, se hace referencia a los procesos o sistemas de organización de la administración pública tal el caso de descentralización (aún y cuando además de éste existen también, la autonomía y la centralización), y se hace hincapié especialmente en la descentralización toda vez que este sistema o forma de administrar tiene relación directa con el traslado de la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro para delegar parte de su competencia y autonomía técnica a los lugares del interior del país, tal como lo refiere Rodolfo Ferraté al exponer: “órganos que se hallan en la periferia del país (el interior), sean estos constitutivos o no de esos órganos nacionales.”¹⁹

Sin embargo, cuando se realiza o concretiza esa participación civil, que como ya se anotó es escasa, debe de advertirse las formas de participación efectiva que tiene el

¹⁹ Rodolfo Martínez Ferraté, **Una Política Rural para el Desarrollo**. Págs. 13-56.



ciudadano, lo que lleva a realizar un análisis de los cuerpos legales en los que se regula justamente la participación del vecino en la administración o cosa pública.

Ahora bien, es preciso desarrollar que, para los intereses del presente trabajo investigativo, debe entenderse, cuál o cuáles son las formas de participación concreta del ciudadano en asuntos de la administración pública, para ello, es pertinente analizar el Decreto No 14-2002 Ley General de Descentralización, del cual ya se ha hecho referencia en otro apartado del presente trabajo y al hacerlo, puede comprenderse y evidenciarse que existe como fin primordial en dicha ley, el traslado del poder político y administrativo del Gobierno Central hacia entes autónomos, para alcanzar un acercamiento con las comunidades en relación de dar respuesta a las necesidades que toda población posee.

Al colegir también sobre los aspectos torales de la ley a la que se hace referencia, se encuentra, a saber, una facultad para las comunidades organizadas, facultad que refiere, que estas comunidades puedan fiscalizar, significa esto, que pueden realizar un tipo de auditoría social de los distintos programas, planes y proyectos que el municipio realice, es decir que, con estos argumentos jurídicos se evidencia el interés jurídico y político de que exista un claro y directo protagonismo de las comunidades en la cosa pública.

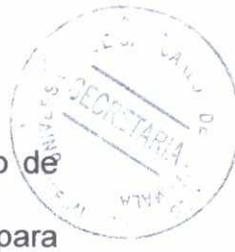
Por otra parte, siempre dentro del contexto jurídico, político y social, la participación ciudadana reviste vital importancia en el fortalecimiento y

consecución democrática del país, a tal punto que su participación se encuentra regulada en la Constitución Política de la República de Guatemala, asimismo está regulada en el Código Municipal. Es así, que al realizar el análisis e importancia de la participación ciudadana, se observa que existe otra ley que regula específicamente los consejos de desarrollo, tanto en la urbanidad como en lo rural.



Este instrumento jurídico es la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República, creado con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos de Estado, contraídos durante los Acuerdos de Paz, signados en 1996, esta ley se encuentra atañida por Acuerdos y Convenios de carácter internacional en materia de derechos humanos y, fue creada con el fin de fortalecer la democracia en Guatemala, creándose espacios de participación directa de los pueblos (Garífuna, Xinca, Maya y de la población no indígena) los que conforman la sociedad guatemalteca,

El medio primordial de participación de la población en la cosa o gestión pública es el Sistema de Consejos de Desarrollo, espacio desde donde se supone un ideal de participación y manifestación de necesidades reales de las comunidades, necesidades que se presume deberán conocer los órganos administrativos de conformidad con cada una de sus competencias, a fin de darles respuesta, esta participación significa que, la planeación de programas y proyectos del Estado, se torne democrático y de verdadero conocimiento de la realidad de las comunidades en relación a sus menesteres.



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

Formando una definición, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 52 del Reglamento de la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se les puede definir como instituciones de derecho público creadas para organizar las comunidades (aldeas), promoviendo la participación de sus habitantes en la búsqueda y promoción de su desarrollo, asimismo dar seguimiento a la ejecución de la obra o servicio público respectivo, que materialice la satisfacción de las necesidades prioritarias del lugar, constituyen el quinto nivel y organización base del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural de la administración pública guatemalteca.

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

En el municipio de Comitancillo departamento de San Marcos, anteriormente se traían



las practicas de organización comunitaria de gestion a traves de los comites pro mejoramiento.

Actualmente en el marco de la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural según decreto 11-2002 del Congreso de la República, en el municipio de Comitancillo, departamento de San Marcos se comenzó la restructuracion concretandose en el año de 2003, el primer Consejo Comunitario de Desarrollo según consta en el primer libro de actas autotizado por el alcalde del municipio de Comitancillo, departamento de San Marcos, destinado para registro de consejos comunitarios de desarrollo de la diferentes comunidades, del municipio, siendo el primer consejo comunitario de desarrollo inscrito en el acta numero 01-2003, de fecha 14 de abril del año 2003, la cual se encuentra el libro de actas de la Municipalidad de Comintancillo departamento de San Marcos, a partir de esta fecha se inicia la restructuración organizativa y funcionamiento del sistema de Consejos de Desarrollo Comunitario, en el Municipio de Comitancillo departamento de San Marcos.

Este proceso fue difícil porque las dirigencias comunitarias estaban muy acostumbradas a la forma de organización de los Comités Pro Mejoramiento, según lo manifestó el Licenciado Alonso Aguilón Crisóstomo, quien fungió como coordinador de la Unidad de Planificación en los años 2012-2015 del municipio Comitancillo, San Marcos.

Dentro de la administración pública del Municipio de Comitancillo, San Marcos, los



Consejos Comunitarios de Desarrollo, llamado por sus siglas como COCODES, se han constituido jurídicamente, como un mecanismo fundamental de participación ciudadana, en donde puede y deben confluir los intereses de las comunidades, a fin de que puedan ser participes en cuanto a la priorización de necesidades, presentación de problemas y alcance de sus soluciones, que deberá atender el gobierno local.

El derecho de acceder al progreso y desarrollo económico y social, por parte de las comunidades, hace necesario la premisa de actuar y participar efectivamente a través de las formas de organización conocidas como Consejos Comunitarios de Desarrollo. La propuesta que se encuentra en los cuerpos legales referidos, es que no exista exclusión de ninguna índole dentro de cada una de las comunidades y que exista una participación incluyente de la población.

Por la importancia que reviste la presente investigación y el tópico que se está tratando, se hace pertinente realizar un análisis exhaustivo del funcionamiento del Consejo Comunitario de Desarrollo dentro del Municipio de Comitancillo, San Marcos, con el objeto de observar plenamente cuales funciones son permisibles por la ley, análisis que deviene del Artículo 13 de la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Dicho análisis lleva a colegir que la función del Consejo es promover la organización y participación de las comunidades en la priorización de sus necesidades, problemas y sus soluciones, con el objeto de alcanzar el desarrollo integro de la comunidad, bajo



esa premisa, el Consejo está constituido para que la comunidad lo utilice como medio para manifestar, ordenada y efectivamente sus necesidades a las autoridades municipales. Así también, el Consejo está obligado a gestionar y promover proyectos en función de la comunidad, es decir, que debe ser un medio a través del cual sean conocidos y solucionados, atendiendo a sus prioridades, los problemas que aquejan a la comunidad.

El ideal de tener una participación pronta y efectiva por parte de la comunidad en los asuntos de la administración pública, pareciera que es totalmente positiva. Sin embargo, lamentablemente, en la práctica se encuentra un conflicto entre el deber ser que regula la norma jurídica y el hacer de las personas, quienes son los que conforman y organizan los Consejos Comunitarios de Desarrollo dentro del Municipio de Comitancillo, San Marcos.

Previo a considerar si existe participación efectiva o no por parte de la comunidad de Comitancillo, San Marcos, en la conformación del Consejo Comunitario de Desarrollo COCODE, es menester acotar, que ha sido lamentable la tergiversación que se le ha dado a esta figura creada por el Estado a través de la norma jurídica respectiva, en cuanto que se han conformado COCODES por parte de miembros de partidos políticos y que se encuentran prescindiendo el gobierno local, única y exclusivamente para servir como medios de solicitud de recursos económicos a fin de atender intereses particulares de quienes se encuentran afines al gobierno local y, no



respondiendo precisamente a las necesidades y problemas reales de las comunidades.

4.2 Entrevistas realizadas para determinar los abusos por parte de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

Los abusos de que es objeto la población del Municipio de Comintancillo, departamento de San Marcos, se evidenció mediante consultas y preguntas realizadas a diferentes dirigentes políticos, a los que se entrevistó y que sus respuestas reflejan la realidad de los COCODES, en el caso del municipio de Comitancillo, departamento de San Marcos, se entrevistó al señor Luis Marroquín Martínez, dirigente político de ese municipio, quien al preguntársele si se celebran las reuniones de COMUDE en dicho lugar señaló que si se ha cumplido con la calendarización de las actividades, sin embargo, no evidencia objetivo de sus funciones, y no se ha buscado el verdadero sentido del papel de cada agrupación.

En este caso el cumplimiento del sentido de la ley para evitar cualquier violación a las garantías constitucionales para ejercer una buena petición ante el CODEDE, tiene pequeños grupos autodenominados COCODES, que el mismo ha organizado e inscrito para legalizar la formulación de sus proyectos.

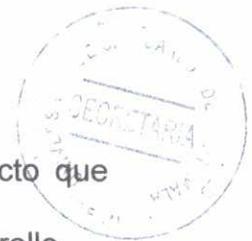
Tambien se entrevisto dentro el municipio de Comitancillo, San Marcos, al señor Felipe Ajuchan Alquijay, dirigente comunal del sector denominado la Majada, quien



señaló que hace aproximadamente un año y medio, la comunidad decidió nombrar a nuevos dirigentes del COCODE de ese sector, por lo que según dicha persona, se reunieron en un local más de 100 personas y nombraron nueva directiva, nombrándolo a él como presidente, por lo que gestionaron ante la municipalidad la inscripción de la nueva directiva, sin embargo al presentarse ante el Alcalde, aunque existe participación a los habitantes, muchas de las personas no saben leer y escribir ni mucho menos la interpretación del idioma español, provocando con ello un verdadero desconocimiento de la ley para obtener una verdadera participación en el COMUDE, que a su vez se celebra muy eventualmente, cuando así lo disponga el señor Alcalde, aproximadamente 4 veces al año.

Lo acotado anteriormente, desvirtúa la naturaleza del COCODE, toda vez que, se limita a servir al gobierno local y no, a conformarse el Consejo para ser la vía o espacio en el que deben confluir los miembros de la comunidad, en donde puedan manifestar sus distintas necesidades, lo que legal e idealmente debe ocurrir, pues para eso ha sido creada la norma jurídica que da vida a la conformación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Por otra parte, también sucede que el Consejo es conformado ciertamente por personas que pertenecen a la comunidad y que no precisamente pertenecen a un partido político y tampoco simpatizan o sirven al gobierno local. Sin embargo, tampoco manifiestan el sentir, las necesidades prioritarias, la voluntad y representación de la



totalidad o la mayoría de la comunidad de la cual dicen representar, aspecto que consecuentemente desnaturaliza la esencia del Consejo Comunitario de Desarrollo.

De conformidad con lo que se viene desarrollando, el Consejo Comunitario de Desarrollo, es susceptible de convertirse en un medio para negociar y alcanzar intereses particulares, acto que puede ocurrir, con conocimiento de hecho y también cuando existe un desconocimiento de las funciones evidentes y claras que tiene un COCODE de conformidad con la Ley que regula su funcionamiento, lo que conlleva también a corromper y desvirtuar su naturaleza.

4.3 Análisis de las actividades ilegales cometidas por el consejo de comunitario de desarrollo

Es justamente en el municipio de Comitancillo departamento de San Marcos, del periodo de tiempo del año 2009 al 2015, acontecieron una serie de hechos, que han puesto en duda si realmente son necesarios los Consejos de Desarrollo en las comunidades, dichos acontecimientos, ameritan un análisis y verificación de la efectividad o no, del Consejo Comunitario de Desarrollo, tanto en la participación ciudadana como en el ejercicio, actuaciones o legalidad de sus actos, en relación de las funciones que el ordenamiento jurídico administrativo le faculta y le obliga a cumplir.

Como toda comunidad que procura conformarse y alcanzar una participación activa



dentro de la administración pública, se conformó el COCODE de San Pablo comunidad de Municipio de Comitancillo Departamento de San Marcos, se supone que debe ser para velar por el beneficio de toda la comunidad a la que se hace referencia. Sin embargo, éste COCODE, posterior a su conformación, se arrogó funciones para la administración del servicio de agua potable, al emitir un reglamento en el que establece cantidades económicas que se cobran para los miembros u originarios de la comunidad y cantidades distintas para quienes vivan en la comunidad pero que no son originarios de ella.

Con la aquiescencia del Consejo Municipal de Comitancillo, se emitió un acuerdo municipal aprobando el reglamento, que fue publicado en el Diario de Centro América, para su vigencia, utilizando un procedimiento legal, el COCODE incurrió en ilegalidades, tipificando conductas en el reglamento y creando sanciones a imponer para quienes transgredan lo dispuesto en tal reglamento, se arrogó facultades y usurpó calidades que única y exclusivamente le corresponden al Congreso de la República de Guatemala.

A demás de lo anterior, el análisis de las funciones del COCODE del municipio de Comitancillo del departamento de San Marcos, deviene del hecho que el representante legal y otros miembros de dicha organización, cortaron el servicio de agua potable a setenta y un personas miembros de esa comunidad, aduciendo el hecho a la falta de pago del servicio, servicio que es considerado esencial para la sobrevivencia de toda persona, además que constituye un derecho individual y



colectivo, negar el acceso a dicho servicio es atentar en contra del derecho a la vida, derecho que es reconocido en acuerdos y convenios de carácter internacional en materia de derechos humanos, así como en la propia Constitución Política de la República de Guatemala.

El accionar del representante legal, dejó una grieta en relación al respeto y apego irrestricto a la ley, violentando el estado de derecho, atropello a la democracia incipiente del Estado guatemalteco. Lo anterior, da fundamento factico y jurídico para llevar a cabo la presente investigación, en relación a los abusos en los que incurrió el COCODE, toda vez que, tal y como lo estatuye la Constitución Política de la República de Guatemala, nadie es superior a la ley, y que la premisa máxima de todo Estado de Derecho es que gobernantes y gobernados actúen bajo la observancia de las normas que rigen el Estado de Guatemala.

El conflicto que originó la investigación presente, estriba en el hecho de que setenta y un personas, se vieron en detrimento de sus derechos (sobre todo el derecho a la vida) y a merced de la disposición de un representante legal, quien aducía que realizaba sus actos en representación de la toda la comunidad y que dentro de sus funciones poseía la capacidad de cortar el servicio de agua potable para esas setenta y un personas, justificándolo que lo realizaba por la falta de pago olvidando el derecho adquirido de ese grupo de comunitarios que desde hacía años había contribuido con trabajo y su propio patrimonio el ingreso de agua potable-, cabe resaltar que éste grupo se conformaba por niños, ancianos y mujeres, lo que hacía



atroz tal decisión. Estas acciones, llevaron a considerar la eficacia y efectividad del COCODE en mención y así mismo, analizar si sus actos estaban apegados a derecho o se encontraban contrarias a la ley.

Dentro del presente trabajo investigativo y consecuente análisis del mismo, se han localizado hallazgos importantes en el accionar del COCODE, toda vez que se evidencia desconocimiento e ignorancia de las funciones legales que la ley le faculta al COCODE. Aún y cuando no puede alegarse ignorancia o desconocimiento de ley, si es claro que la falta de conocimiento del mismo, conlleva al atropello, conculcación y violación de derechos de los comunitarios, por parte de quienes dirigen el COCODE.

El poco conocimiento que se tiene respecto de las funciones que debiera realizar un COCODE dentro de su comunidad, conlleva a la desviación y abuso de poder, alterando bruscamente lo establecido por las normas jurídicas administrativas como la Constitución Política de la República de Guatemala, Código Municipal, La Ley General de Descentralización y La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, normas que regulan la participación efectiva de los ciudadanos.

Sintéticamente puede exponerse que, el abuso de poder en el que incurre el COCODE, se evidencia en el hecho de arrogarse funciones que en ningún momento La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural otorga o faculta las funciones ilícitas que llevaron a cabo el representante legal y por ende el COCODE, ese abuso puso en peligro un bien jurídico tutelado por el mismo Estado, como es la vida, abuso



que no puede tolerarse desde ningún punto de vista pues flagela el derecho a la vida, los derechos humanos, transgrede las disposiciones legales pertinentes, exponiendo el frágil Estado de Derecho en Guatemala.

Ahora bien, es importante hacer mención de que el abuso de poder en sus funciones por parte de los Consejos Comunitarios de Desarrollo de Comitancillo, San Marcos, estriba en que se extralimitaron en sus funciones, decidiendo cortar el servicio de agua potable para setenta y un personas, cuando tales Consejos se constituyen justamente para propiciar un espacio de confluencia y participación por parte de los ciudadanos, donde puedan exponer las problemáticas de la comunidad y buscar gestiones ante las autoridades locales (municipales) para la pronta solución de aquello que aqueja a la comunidad, en éste caso, fue todo lo contrario, pues quien bloqueó el desarrollo de la comunidad fue el mismo COCODE al cortar el servicio de agua, cuando por mandato legal, le corresponde al Consejo procurar y ser la vía para alcanzar el desarrollo.

Al evidenciarse las acciones de ilegalidad, abuso de poder, desviación de poder así como usurpación de funciones por parte del COCODE dentro del Municipio de Comitancillo, San Marcos, lleva a la necesidad de tomar este tema con total seriedad, toda vez que el Estado al no reaccionar ante estos actos, dejó a la intemperie a sus administrados (setenta y un personas), incumpliendo con lo estatuido en el artículo primero que establece que el Estado se estructura para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es el logro del bien común, al no cumplirse con esta premisa,



obliga a buscar el medio para sanear los actos que transgredieron los derechos de las setenta y un personas, toda vez que fueron privados del vital liquido.

Evidenciar el problema del COCOCDE y señalar las transgresiones que realizan en contra de los derechos humanos, es un logro positivo, sin embargo, al solo señalarlo, se incurre en ser inoperante y estéril, debido a que ello, no alcanza a solucionar y menos a erradicar tal problemática, jurídico-social.

4.4. La reforma legal como solución a los abusos del COCODE

Como se ha desarrollado en presente trabajo investigativo, no es meritorio el hecho de solo evidenciar la problemática, sino también una establecer una propuesta innovadora y consecuente con la realidad, en tal sentido, y evidenciado el poco o nulo conocimiento que tiene el Consejo en relación a sus funciones, es preciso exponer que una solución seria y viable a esta problemática es la reforma a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en la que se realice la creación de un órgano técnico jurídico de asesores permanentes, quienes se encarguen de ser los que guíen, mediante asesoramiento objetivo y apegado a derecho a los miembros del consejo en relación a sus funciones.

Al tener un órgano de asesores se eliminará el poco o nulo desconocimiento que se tiene respecto a los cuerpos legales que regulan todo lo atinente a los consejos y con



ello, el no incurrir en graves abusos a los derechos humanos y en el abuso de poder, en el que lamentablemente se ha incurrido, por parte del COCODE.

Esta reforma a la ley en mención, es viable toda vez que el Congreso de la República tiene la facultad de hacerlo y con ello, incluir en la reforma la creación del órgano jurídico-Técnico permanente, lo que daría una muestra clara por parte del Estado de proteger a la persona, a los grupos organizados de conformidad con la ley y paralelamente alcanzar el mejor funcionamiento de los Consejos para que progresen y se desarrollen las comunidades.

La propuesta de reforma a la La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es una necesidad imperante para el correcto funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y, la creación del Órgano técnico-jurídico permanente, que estaría conformado con un número no menor de dos profesionales del derecho, será una columna fundamental para que la participación del ciudadano o vecino pueda participar de forma adecuada en la cosa pública, aspecto que vendrá a fortalecer el sistema democrático en Guatemala y también a fortalecer el Estado de Derecho.

La protección que debe el Estado a todo ciudadano, no solo es la protección de índole civil, sino también otorgarle la certeza desde el punto de vista jurídico y, ello únicamente es alcanzable mediante la seguridad jurídica que otorgue una ley que regule íntegramente los COCODES, no puede hablarse siquiera de un bien común, si el Estado deja de atender esta propuesta, pues al atenderla, estimulará la



participación ciudadana en los asuntos públicos, lo que llevará a formar una sociedad participativa, una verdadera política de descentralización de la administración pública y un atisbo real al alcance del bien común.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA



El derecho a la vida, tiene un resguardo en convenios y tratados de carácter internacional en materia de derechos humanos, así como protección constitucional, derecho que nadie debe vulnerar. El Artículo 14 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece las funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y la de sus representantes legales, sin embargo, existe desacato en cuanto a la observancia de lo que la ley de la materia regula, toda vez que abusó del derecho de los comunitarios al cortarles el servicio de agua potable, atentando con ello, el derecho a la vida.

La conformación de COCODES es fundamental en cuanto a la descentralización del poder central hacia el interior del país, sin embargo, paralelamente debe existir un correcto ejercicio en las funciones del representante legal y del mismo COCODE. Las funciones del COCODE se encuentran reguladas claramente en el artículo 14 de la ley a la que se hace referencia y que debe cumplirse, tal y como se encuentra establecido en ella, dichas funciones.

La inclusión y creación de un órganos técnico-jurídico de carácter permanente, dentro de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, prevendrá y reprimirá el abuso de poder por parte del representante legal COCODE, de no vulnerar el derecho a la vida de los comunitarios.





Anexo. Análisis del estudio estadístico

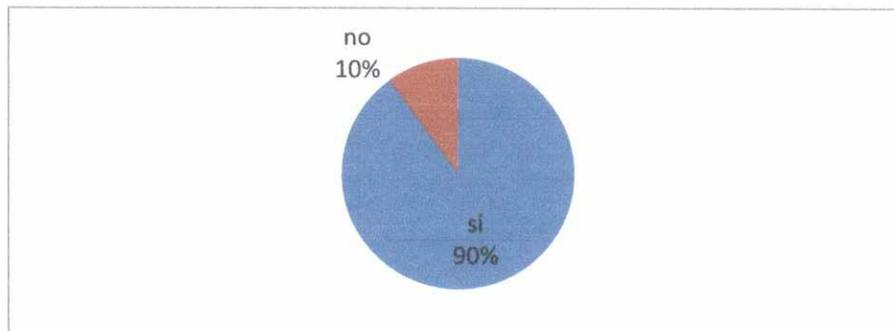
Análisis y resultados

Abuso de los consejos comunitarios de desarrollo en el ejercicio de sus funciones en el municipio de Comitancillo, departamento de San Marcos

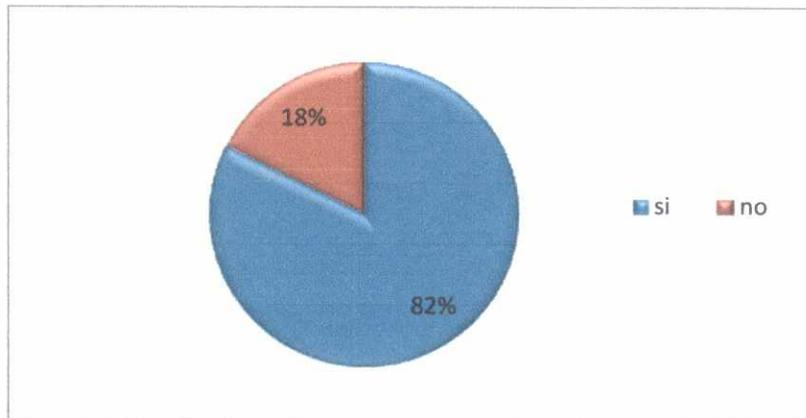
1. ¿Es usted vecino Municipio de Comitancillo Departamento de San Marcos?



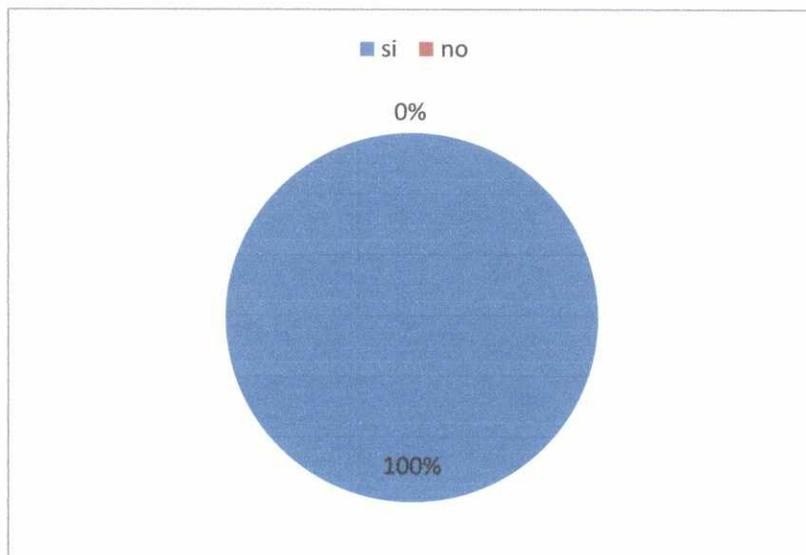
2. ¿Siempre han gozado los vecinos Municipio de Comitancillo San Marcos, del servicio de agua potable?



2. ¿Sabe usted quien o quienes están facultados para disponer sobre el servicio de agua potable a la comunidad?

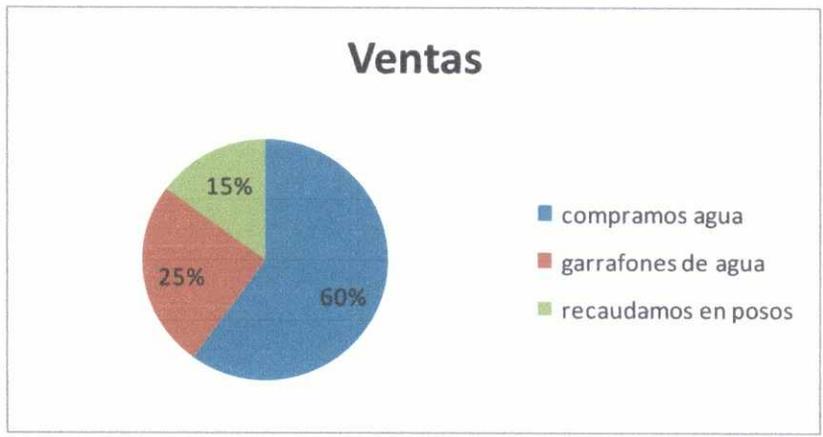


3. ¿Cuál es la cantidad de vecinos, en contra de los cuales se atentó contra su vida al no tener servicio de agua potable?

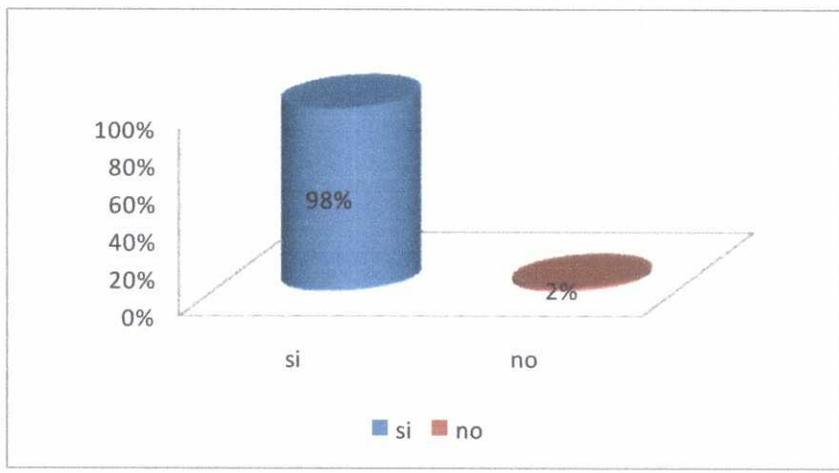




4. ¿Cómo sobrevivieron ante la calamidad de no contar con el servicio esencial del agua?

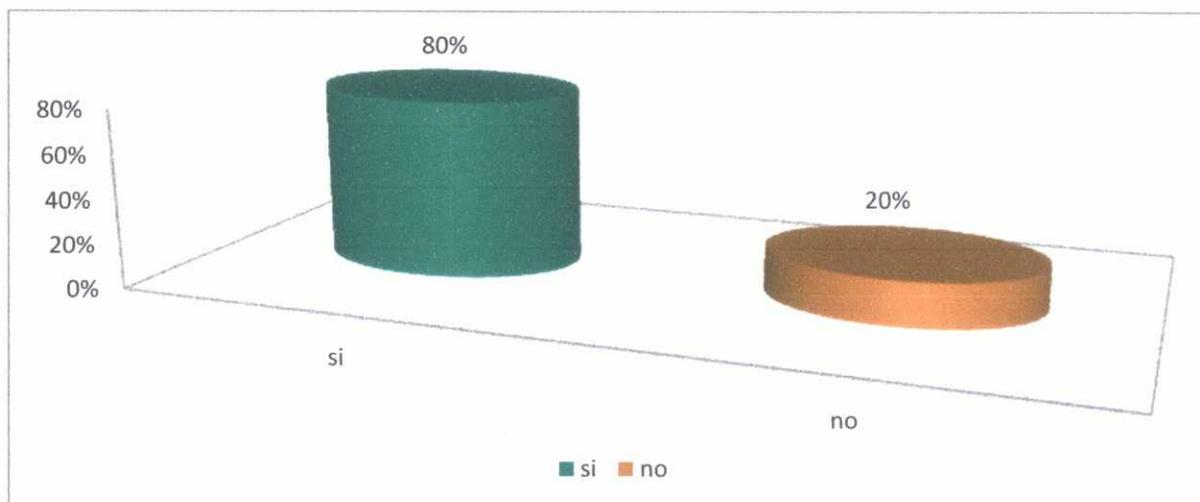


5. ¿Se han visto en grandes dificultades por el corte del servicio de agua potable?

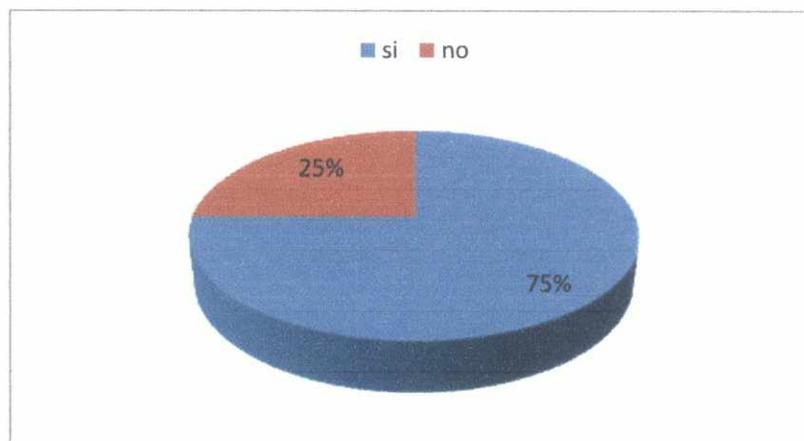




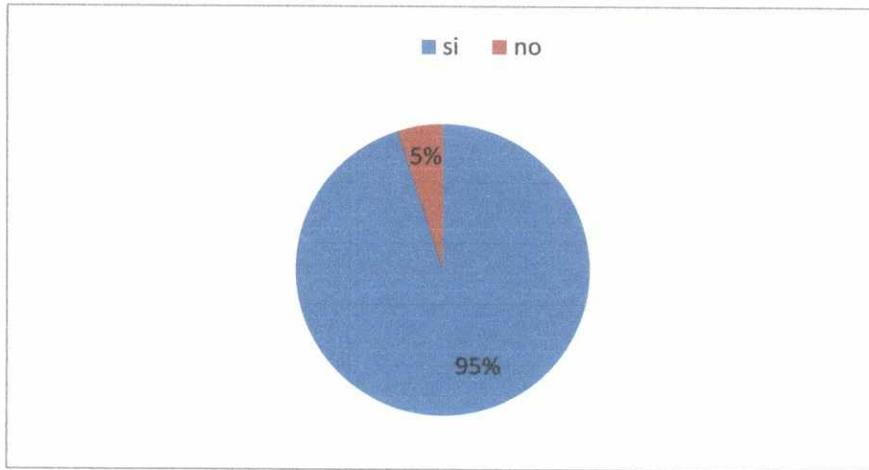
6. ¿El derecho adquirido del servicio de agua, fue vulnerado mediante la implementación de un reglamento retroactivo, por parte del Consejo Comunitario de Desarrollo de Comitancillo, San Marcos?



7. ¿El Consejo Comunitario de Desarrollo, ha cumplido con apoyar el desarrollo del sector sur oriente?



8. ¿Considera que el Consejo Comunitario de Desarrollo de Comitancillo, San Marcos, ha abusado en algún momento de las funciones que le ha sido otorgado?



9. ¿De qué forma abusó de su poder el Consejo Comunitario de Desarrollo dentro del Comitancillo, San Marcos?







BIBLIOGRAFÍA

- BALBIS, JORGE, **Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina**. Asociación latinoamericana de organización de promoción ALOP, Perú. Febrero 2005
- BOLOS JACOB, SILVIA. Silvia Bolos Jacob, Los dilemas de la participación en gobiernos locales, presentado en el 2do Congreso IGLOM, México, 2001 en: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/ponencias.html> (consulta: 24 octubre 2005)
- CABANELLAS, GUILLERMO. **Diccionario Jurídico Elemental**. nueva edición actualizada, corregida y aumentada. Editorial Heliasta s.r.l. 1ª. Edición. 1979
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo II**, 4ª. Edición. Guatemala: Editorial Fénix. 2004
- Real Academia Española, **Diccionario de la Real Academia Española**. 23 edición España. Octubre 2014
- FRAGA, GABINO, **Derecho administrativo**. Editorial Porrúa, México, 2001
- MARSHALL, TOMAS. **Apuntes sobre un concepto sociológico olvidado**. Asociación Castellano-Manchega de Sociología ISSN: 2529-9069; e-ISSN: 2529-9565. Madrid 2011
- MARTÍNEZ FERRATÉ, RODOLFO **Una Política Rural para el Desarrollo**. Esquema de medidas aplicables a Guatemala. Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo, 2da. Edición. Cornell University. New York 1976
- OSSORIO, MANUEL. **Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales** 1ª Edición Electrónica Realizada por Datascan, S.A. Guatemala, C.A. 2017
- PALENCIA, TANIA y David Holiday. **Mapeo de las organizaciones de la sociedad civil**. Guatemala: 1996. [Hhttp://baqtun.naleb.org.gt/index.php/](http://baqtun.naleb.org.gt/index.php/)



RIVADENEIRA, LUIS. **Guatemala: población y desarrollo. Un diagnóstico socio demográfico** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL Área de Población y Desarrollo del CELADE Santiago de Chile, diciembre de 2001

SAMAYOA PALACIOS, JOSÉ LUIS. **La administración pública. Manual de derecho administrativo.** Guatemala, Edición Corado 1999

SÁNCHEZ VIAMONT CARLOS. **Manual de derecho constitucional.** Colección universitaria: Serie: Filosofía y ciencias sociales. Editorial Kapeluz. Argentina 1964

SOMUANO VENTURA, MARÍA FERNANDA, **Los determinantes de la participación política no electoral en México en reconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México.** Estudios Sociológicos, vol. XXXII, núm. 95, Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México, 2014,

ZICCARDI, ALICIA, **Gobiernos locales el futuro político de México,** Frontera norte vol.24 no.47 México ene./jun. 2012

Legislación

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

Código Civil, Decreto Ley 106, Jefe del Gobierno de la República de Guatemala. 1963.

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

Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala. 1989.



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

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

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

Ley Marco para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz Decreto 52-2005 del congreso de la República de Guatemala

Ley Preliminar de Regionalización Decreto 70-86 del congreso de la República de Guatemala