

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



LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DENTRO DE LA REGULACIÓN LEGAL DE LOS CONSEJOS
COMUNITARIOS DE DESARROLLO DEL DECRETO 11-2002 LEY DE LOS CONSEJOS DE
DESARROLLO URBANO Y RURAL

MARÍA DE LOS ANGELES SAQUIMUX CONTRERAS

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2005.

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

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DENTRO DE LA REGULACIÓN LEGAL DE LOS CONSEJOS
COMUNITARIOS DE DESARROLLO DEL DECRETO 11-2002 LEY DE LOS CONSEJOS DE
DESARROLLO URBANO Y RURAL

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MARÍA DE LOS ANGELES SAQUIMUX CONTRERAS

Previo a conferirsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, octubre de 2005.

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. Eddy Giovanni Orellana Donis
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Jorge Emilio Morales Quezada
VOCAL V:	Br. Manuel de Jesús Urrutia Osorio
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortíz Orellana

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los Exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

DEDICATORIA

A DIOS: Gracias por el talento que me diste, por tu paz y por tanta bondad, que sobrepasa todo entendimiento humano.

A MI PADRE: Dr. Alejandro Saquimux, ejemplo de inteligencia, trabajo, honradez, honorabilidad y sencillez.

A MI MADRE: Miriam Contreras, fuente de vida, carácter, fortaleza y amor insustituible en el infortunio y la felicidad.

A MI HERMANA Y HERMANOS: Swamy, Miguel, Juan Pablo y Omar, por ser mis compañeros y amigos de toda la vida, por los sueños compartidos y por los que aún nos quedan.

A MI SOBRINA Y SOBRINOS: Lizeth, Alejandro y José David, tengan este testimonio modesto como un estímulo, posible de superar.

AGRADECIMIENTO

ESPECIAL A: Msc. Nery Edgar Saquimux, Mainor Herrera, Lic. José Domingo Lemus, Lic. Mario García y al Lic. Víctor Hugo Maldonado, por su aporte en la elaboración del presente trabajo de tesis.

A: La magna Universidad de San Carlos de Guatemala, histórica fuente de sabiduría.

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por su alto nivel de enseñanza, humanismo y formación.

Muy especialmente a la jornada de la mañana, a sus catedráticas y catedráticos, por su exigencia y disciplina.

Y a todas y todos, los que me acompañan en este día, tan significativo en mi vida.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. El Estado y el desarrollo social.....	1
1.1. El Estado.....	1
1.2. El Estado de Guatemala.....	2
1.3. La administración pública o administración del Estado.....	2
1.4. La división administrativa del Estado de Guatemala.....	4
1.4.1 Departamento.....	4
1.4.2 Municipio.....	5
1.4.3 Región.....	5
1.4.4 El sistema de consejos de desarrollo.....	6
1.5. El problema del desarrollo humano en Guatemala.....	7
1.5.1. El desarrollo social como prioridad en el Estado guatemalteco.....	9

CAPÍTULO II

2. Derecho municipal.....	11
2.1. Municipio.....	11
2.2. Organización del municipio.....	12
2.3. Principios del municipio.....	12
2.4. Elementos del municipio.....	12
2.5. Gobierno municipal.....	13
2.6. Autonomía municipal.....	13
2.7. Información y participación ciudadana dentro de los municipios.....	14

CAPÍTULO III

3.	El sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.....	17
3.1.	El sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.....	17
3.2.	El sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural según el Decreto 52-87 del Congreso de la República.....	18
3.2.1.	Los consejos locales de desarrollo.....	19
3.2.1.1	Origen.....	19
3.2.1.2	Regulación.....	19
3.2.1.3	Integración.....	19
3.2.1.4	La asamblea de vecinos.....	20
3.2.1.5	Comité ejecutivo.....	20
3.2.2.	Argumentos de la Corte de Constitucionalidad para declarar inconstitucionales a los consejos locales de desarrollo.....	21
3.3.	El sistema de consejos de desarrollo urbano y rural según el Decreto 11-2002 del Congreso de la República.....	23

CAPÍTULO IV

4.	Los consejos comunitarios de desarrollo según el Decreto 11-2002 del Congreso de la República.....	27
4.1.	Origen.....	27
4.1.1.	Regulación.....	28
4.1.2.	Integración.....	29
4.1.3.	Funciones.....	29
4.1.4.	Consejos comunitarios de desarrollo de segundo nivel.....	31
4.1.5.	Integración del órgano de coordinación de los consejos comunitarios de desarrollo.....	32

4.1.6. Funciones del órgano de coordinación de los consejos comunitarios de desarrollo.....	32
4.2. Análisis de los Artículos del Decreto 11-2002 que se relacionan con los Artículos del Decreto 52-87 declarados inconstitucionales.....	33
4.3. La autonomía municipal dentro de las regulaciones y funciones de los consejos comunitarios de desarrollo del Decreto 11-2002.....	36

CAPÍTULO V

5. Caso concreto del funcionamiento de los consejos comunitarios de desarrollo del Decreto 11-2002.....	41
5.1. La situación actual de los consejos comunitarios de desarrollo en el municipio de Chicamán, departamento de El Quiché.....	41
5.1.1. Comunidades del municipio de Chicamán que cuentan actualmente con su consejo comunitario de desarrollo legalizado.....	41
5.1.2. Comunidades del municipio de Chicamán que cuentan actualmente con su consejo comunitario de desarrollo integrado y en proceso de legalización.....	42
5.1.3. Comunidades del municipio de Chicamán que no han integrado su consejo comunitario de desarrollo.....	42
5.2. El proceso de integración y oficialización de los consejos comunitarios de desarrollo en el municipio de Chicamán, departamento de El Quiché.....	43
CONCLUSIONES.....	45
RECOMENDACIONES.....	47
ANEXO A.....	51
ANEXO B.....	53
ANEXO C.....	56

ANEXO D.....	58
ANEXO E.....	60
BIBLIOGRAFÍA.....	61

INTRODUCCIÓN

Posterior al período de agudización de la violencia y militarización del Estado de Guatemala (1979-1985), en noviembre y diciembre de 1985 se realizaron comicios generales para elegir al primer gobierno constitucional desde 1982, en esa oportunidad, en segunda vuelta ganó el Partido Democracia Cristiana con el 68% de votos. De esa cuenta el 14 de enero de 1986 asumió el Gobierno el demócrata cristiano Vinicio Cerezo Arévalo, el que traía consigo expectativas de desarrollo para el movimiento social y la población en general.

La Constitución Política de la República de Guatemala, aprobada el 31 de mayo de 1985, entró en vigencia el 14 de enero de 1986, cuando asumió el gobernante electo anteriormente mencionado.

Dicha Constitución en el Título V Estructura y Organización del Estado, Capítulo II Régimen Administrativo, crea el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Artículo 224 al 228.

En dicho articulado, la Constitución Política establece en el Artículo 224, que el territorio de la República, para su administración se divide en departamentos y municipios y para impulsar su desarrollo en regiones y consejos.

El sistema de organización territorial de Guatemala, es el sistema departamental y municipal, el cual divide el territorio del Estado en departamentos y municipios, para fines administrativos. La división administrativa puede ser modificada por el Congreso de la República sin menoscabo de la autonomía municipal, según el Artículo 224 de la Constitución Política de la República.

El Congreso de la República consideró que para cumplir la finalidad de impulsar el desarrollo urbano y rural del país, para bienestar de la población; era necesario regular un sistema de organización de carácter territorial que asegurara, promoviera y

garantizara la participación de la población organizada, en la identificación de problemas, formulación de soluciones y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, en las instancias nacional, regional, departamental, municipal y local para así impulsar el desarrollo social en cada nivel. Los esfuerzos a favor del desarrollo urbano y rural serían orientados a superar las desigualdades sociales y económicas existentes entre las diferentes regiones del país y entre el área urbana y el área rural.

En virtud de lo anterior, el 25 de septiembre de 1987, entró en vigencia el Decreto 52-87 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la cual desarrolla el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, definido en el reglamento de la misma ley, Acuerdo Gubernativo 1041-87, como: "El conjunto de organismos cuyos principios, normas y procedimientos interrelacionados, persiguen la organización y coordinación de la administración pública, la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, la de ordenamiento territorial y lograr la organización y participación de la población para alcanzar el desarrollo integral del país."

Posteriormente, al entrar en vigencia dicha ley, Carlos Alfonso González Quezada, Ana María del Carmen González Sáenz y Fermín Gómez, con el patrocinio de los abogados Roberto Genaro Orozco Monzón, Fernando Godínez Negro y Ramón Ovidio López Gil, plantearon ante la Corte de Constitucionalidad, acción de Inconstitucionalidad Parcial impugnando la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, específicamente en contra de las disposiciones contenidas en los Artículos 1, 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 28 y 29 de la misma; afirmando que las normas citadas violaban, infringían y tergiversaban los Artículos 225, 226 y 228 de la Constitución Política de la República, que contienen la regulación para la organización y coordinación de la Administración Pública, en tanto que dicha Ley contrariaba tales normas constitucionales al agregar a los Consejos Nacionales, Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, dos consejos más, denominándolos Consejos Municipales y Consejos Locales.

En cuanto a la inconstitucionalidad de los Artículos del 9 al 17, 28 y 29 de la ley que atacaban, manifestaron que eran nulos, porque normaban las funciones, la

coordinación e integración de los Consejos Municipales y Locales, no establecidos constitucionalmente.

El día 19 de mayo de 1988, la Corte de Constitucionalidad al resolver en sentencia declaró la inconstitucionalidad de los Artículos 2 inciso e), 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 29 del Decreto 52-87 del Congreso de la República, todos relacionados a la creación y funcionamiento de los Consejos Locales de Desarrollo, argumentando que atentaban contra la autonomía municipal; literalmente dicha sentencia establece que: "...la creación de otros entes públicos no integrados por medio de representación popular - *cuyo control ni siquiera aparece conferido al órgano privativo que reconoce la Constitución* -, significa en la práctica una privación de importantes funciones, con lo que se atenta contra la autonomía municipal al crear Consejos Locales de Desarrollo Urbano y Rural con las características que contempla la ley..... por que dispersan el poder municipal;... con la forma de su funcionamiento, la duplicidad de gobierno de las localidades, y con la dependencia de estos consejos al Consejo Nacional, se pierde la autonomía municipal". Por estas razones la Corte de Constitucionalidad los declaró inconstitucionales, publicando dicha sentencia en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1988.

Lo relacionado a la constitucionalidad de los Artículos 9 y 10 que se refieren a los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, quedó salvada; ya que el ámbito municipal es reconocido constitucionalmente y en ningún momento menoscaban la autonomía municipal, sino por el contrario fortalecen al Municipio y no lo vacían de sustancia.

Es hasta el 6 de mayo de 1996, que en México, D.F., el Gobierno de la República y la Comandancia de la URNG, suscriben el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en el que consideraron y se comprometieron a restablecer legalmente los Consejos Locales de Desarrollo, teniendo en cuenta el papel fundamental que juegan en la promoción y garantía de la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y

programas públicos; también se comprometieron a promover una reforma de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y de asegurar el debido financiamiento del Sistema de Consejos.

Tras la Firma de los Acuerdos de Paz, el 29 de diciembre de 1996, se han ido dando pequeños avances en el cumplimiento de dichos acuerdos, dentro de un proceso largo y complejo, y uno de éstos avances es el Decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decretado por el Congreso de la República en el mes de marzo del año dos mil dos.

Este Decreto 11-2002 reforma el Decreto 52-87 y contempla nuevamente la figura de los Consejos Locales de Desarrollo, denominándolos ahora Consejos Comunitarios de Desarrollo, comúnmente conocidos como COCODES.

La importancia que le otorgo al presente tema, es que la existencia legal de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, pueden acarrear nuevamente una acción de inconstitucionalidad, basada en los alegatos presentados en 1988 y una declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte de Constitucionalidad, por atentar contra la autonomía municipal.

Ante el restablecimiento legal de la figura de los Consejos Locales de Desarrollo, denominados actualmente: Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES-; por medio del Decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; existe la necesidad de evaluar en términos jurídicos y legales:

- Si la creación de éstos últimos, incurren o no en la declaración de inconstitucionalidad hecha a los Consejos Locales de Desarrollo del Decreto 52-87, por la Corte de Constitucionalidad en el año 1988;
- en qué términos el Decreto 11 – 2002 con el restablecimiento de la figura legal de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, da preeminencia o coarta la autonomía municipal; y

- qué expectativas de desarrollo local propicia el funcionamiento de los COCODES bajo los lineamientos de su creación legal, establecidos en el Decreto 11 – 2002.

El presente trabajo de tesis, tiene como fin último demostrar que la existencia legal de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el Decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, superan la inconstitucionalidad declarada por parte de la Corte de Constitucionalidad a los Consejos Locales de Desarrollo creados en el Decreto 52-87.

Se plantea como objetivo general, revisar el concepto de la autonomía municipal frente a los lineamientos legales del funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo – COCODES- del Decreto 11-2002.

Dentro del contenido temático, se desarrolla la actual división administrativa del Estado de Guatemala; aspectos relativos a la figura legal del municipio; el origen del Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, sus niveles y funciones; las razones de la Corte de Constitucionalidad para declarar inconstitucionales a los Consejos Locales de Desarrollo del Decreto 52-87; además se realiza un análisis comparativo entre los Artículos declarados inconstitucionales del Decreto 52-87 y los actuales Artículos del Decreto 11-2002 que contienen la figura de los Consejos Comunitarios de Desarrollo; se revisa el contenido legal de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en función de la autonomía municipal; además se demuestra que la figura actual de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del Decreto 11-2002, superan las razones emitidas por la Corte de Constitucionalidad, de considerar inconstitucionales a los Consejos Locales de Desarrollo en el año de 1988; se establecen los efectos en cuanto al desarrollo municipal, con la vigencia de los Consejos Comunitarios de Desarrollo al facilitar la participación ciudadana, como medio para fortalecer la autonomía municipal y lograr el desarrollo integral del municipio; y por último se explica el proceso que se ha llevado a cabo para la integración y oficialización de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del Decreto 11-2002, tomando como caso concreto el municipio de Chicamán,

departamento de El Quiché.

Se ha recurrido para la elaboración de la presente investigación, al método particular y analógico, porque a partir del estudio comparativo de los Artículos relacionados a los Consejos Comunitarios de Desarrollo, de los Decretos 52-87 y 11-2002, ambos Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural del Congreso de la República de Guatemala, se buscará demostrar en qué medida los actuales Consejos Comunitarios de Desarrollo atentan o menoscaban el principio constitucional de la autonomía municipal, causa que generó la declaración de inconstitucionalidad al Decreto 52-87.

La técnica utilizada para recopilar datos y analizar el contenido del funcionamiento y la regulación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y su relación con la figura legal de la autonomía municipal, es la técnica de la observación documental (sentencia de la Corte de Constitucionalidad que declaró inconstitucionales a los Consejos Locales de Desarrollo; Decreto 52-87 y Decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como sus respectivos reglamentos, entre otros).

CAPÍTULO I

1. El Estado y el desarrollo social

1.1 El Estado

En el intento de definir al Estado, es válido recordar que éste ha sido objeto de grandes reflexiones y especulaciones filosóficas generadas por las demandas que sufrió cada época, por la diversidad de criterios y formas de convivir en una sociedad.

Ante ésta dificultad, se presenta la necesidad de definir la palabra Estado, en relación al tema de la descentralización y poder local.

Estado es "la sociedad establecida sobre determinado territorio, cuyo fin esencial es el bien común, para la realización del derecho. Se dice que el Estado es el cuerpo político de la Nación, en base a la unidad de una multitud de hombres, que viven en armonía bajo leyes jurídicas".¹

"El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órgano de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas." ²

En conclusión el Estado se puede definir como la organización política de un país con personalidad jurídica, independiente y soberano en el plano internacional; asentado en un territorio definido, con un orden jurídico establecido, servido por un cuerpo de funcionarios que tienden a realizar el bien común.

¹ Ossorio, Manuel, **Diccionario de derecho usual**, pág.116.

² Acosta Romero, Miguel, **Teoría general de derecho administrativo**, pág. 60.

1.2 El Estado de Guatemala

Según la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, en el Título III, Capítulo I denominado El Estado y su forma de Gobierno, en el Artículo 140, establece que Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial; entre los cuales existe la separación o división de poderes; atribuyéndole al Organismo Legislativo la facultad de crear leyes; al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar derechos en casos controvertidos que sean de su conocimiento y al Organismo Ejecutivo la facultad de gobernar y administrar; con el objetivo fundamental de ser un gobierno de poderes limitados, que ejerza dentro del régimen de legalidad.

1.3 La administración pública o administración del Estado

Según Jorge Mario Castillo González existe actividad administrativista en los tres organismos del Estado de Guatemala, pero a la actividad del Organismo Ejecutivo es a la única que se le ha denominado administración pública; no obstante ésta actividad también existe en organizaciones autónomas y descentralizadas del Estado de Guatemala.

Etimológicamente "administración proviene del latín *administratio*, que significa actividad o acción de administrar, palabra que se descompone en *ad* y *ministrare*, que por su parte significa actividad o acción de servir".³

Según el Diccionario Jurídico Espasa, "uno de los principios que sustentan el Estado

³ Castillo, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, pág. 86.

democrático es el de división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Dentro del poder ejecutivo se encuentra el Gobierno y la Administración. La Administración pública no sólo comprende la Administración del Estado, sino la Administración autonómica, la municipal y la provincial, que son los entes territoriales en España. Todas estas administraciones realizan fines de interés general, satisfacen las necesidades públicas".⁴

La administración del Estado tiene una organización a nivel central, básicamente los diferentes departamentos ministeriales y una organización periférica, junto con ésta organización, la administración del Estado, al igual que todas las administraciones públicas, cuenta con una serie de medios personales, básicamente los funcionarios públicos, que se encuentran al frente de los órganos administrativos, y que son los que desempeñan las funciones y cometidos de la administración del Estado.

La Administración Pública "es un conjunto de actividades sistematizadas que desarrollan los funcionarios públicos de los órganos y entidades administrativas con base en los planes de gobierno, debidamente presupuestados (elemento financiero) para alcanzar los fines constitucionales (elemento político), dentro del territorio nacional, por medio de obras y servicios públicos y sociales para la población, bajo un orden jurídico, legítimo, positivo y vigente".⁵

Jorge Mario Castillo González, apunta que "la administración pública es actividad, busca servir a los habitantes del Estado de Guatemala, persigue la realización del bien común, es servicio a cargo de personas (funcionarios y empleados) que ejecutan funciones administrativas con efectividad".⁶

⁴ Diccionario Jurídico Espasa, Siglo XXI, pág. 28.

⁵ Godínez, Rafael, **La administración pública** (entrevista), Catedrático de Derecho Administrativo, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2004.

⁶ Castillo, **Ob. Cit**; pág. 87.

1.4 La división administrativa del Estado de Guatemala

El Estado de Guatemala para su administración, para ejecutar la acción de servir a la población, se divide en departamentos y municipios y para promover su desarrollo en regiones y consejos.

El sistema de organización territorial de Guatemala, es el sistema departamental y municipal, el cual persigue dividir el territorio del Estado para su administración en departamentos y municipios, la cual es conocida como División General del Territorio, división administrativa que el Congreso de la República puede modificar sin menoscabo de la autonomía municipal, Artículo 224 Constitución Política de la República.

La Constitución Política también establece en el Artículo 224, que el territorio de la República, además de dividirse para su administración en departamentos y municipios, también se divide para impulsar su desarrollo en regiones y consejos.

1.4.1 Departamento

El Departamento, según el Diccionario de la Lengua Española es "Cada una de las partes en que se divide un territorio cualquiera."⁷

"El departamento se define como cada una de las partes en que se divide el territorio del Estado de Guatemala, para su administración. El departamento es una simple y rígida división del territorio del Estado de Guatemala."⁸

En Guatemala el departamento forma parte de la jerarquía del Organismo

⁷ Real Academia Española, **Diccionario de la lengua española**, pág. 433.

⁸ Castillo, **Ob. Cit**; pág. 265.

Ejecutivo y es una división territorial sin autonomía. El gobernador departamental, es la principal autoridad del departamento y es nombrado por el Presidente de la República (Artículo 227 Constitución Política de la República); además depende directamente del Ministro de Gobernación, quien le delega funciones expresas; en ésta división no existe la mínima posibilidad de descentralización.

Otra forma de dividir el territorio del Estado para su administración es mediante la creación de los Municipios.

1.4.2 Municipio

Por ser un aspecto a tratar de manera más amplia en el siguiente capítulo, únicamente se indicará la siguiente definición según el Diccionario de la Real Academia Española, el que establece que Municipio es "Entre los romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento."⁹

Como se indicó anteriormente, el territorio del Estado de Guatemala se divide: para su administración, en departamentos y municipios, aspectos ya definidos en forma general; y para promover su desarrollo el Estado se divide en regiones y consejos; aspectos que contemplaremos a continuación.

1.4.3 Región

Región según el Diccionario de la Real Academia Española es "Porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales

⁹ Real Academia Española, **Ob. Cit**; pág. 905.

de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.”¹⁰

“Región es la organización territorial basada en los departamentos, o es la porción de territorio determinada por circunstancias geográficas especiales.”¹¹

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 224 segundo párrafo indica que “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”.

La Ley Preliminar de Regionalización Decreto Número 70-86 del Congreso de la República, establece en su Artículo 2; “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.”

1.4.4 El sistema de consejos de desarrollo

El Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, fue creado en Guatemala por la Constitución Política de la República de 1985, como un medio necesario para llevar a cabo la descentralización, a través de la delegación de funciones del Estado. Se dividió a la administración del territorio guatemalteco, a través de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto Número 52-87 del Congreso de la República, en cinco niveles: nacional, regional, departamental, municipal y local cada uno con integrantes y funciones distintas.

¹⁰ **Ibíd.**, pág. 1122.

¹¹ Castillo, **Ob. Cit**; pág. 277.

1.5 El problema del desarrollo humano en Guatemala

“El desarrollo humano constituye un proceso de ampliación de las opciones que les permiten a las personas alcanzar una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos, aprender destrezas y contar con los recursos necesarios para disfrutar una alta calidad de vida.”¹²

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, “el objetivo básico del desarrollo es aumentar las libertades humanas en un proceso que puede expandir las capacidades personales toda vez que amplía las alternativas disponibles para que la gente viva una vida plena y creativa. En esta concepción, las personas se constituyen en beneficiarias del desarrollo y a la vez en agentes del progreso y del cambio que este genera, en un proceso que debe favorecer a todos los individuos por igual y sustentarse en la participación de cada uno de ellos”.¹³

El desarrollo, por su esencia, debe estar centrado en la gente, sin embargo, durante mucho tiempo los debates en torno a las políticas del desarrollo parecen haber olvidado esta verdad tan simple, pero a la vez tan profunda; perdiendo de vista el verdadero objetivo del desarrollo: el bienestar de las personas, el papel del Estado al servicio de los seres humanos.

Los informes de Desarrollo Humano se centran en cuatro objetivos considerados los más importantes:

- **longevidad:** esperanza de vida al nacer o la tasa de mortalidad de los menores de cinco años, que reflejan la capacidad de sobrevivir y vivir una vida larga y saludable;
- **educación:** tasa de alfabetización, que refleja la oportunidad de disponer de

¹² Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, **Informe de desarrollo humano “Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano”**, pág. 11.

¹³ Compendio extraído de los informes del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas 2003 y 2004, pág.1.

educación y la capacidad de aprender;

- **nivel de vida digno:** la disponibilidad de medios, para tener acceso a los recursos necesarios y disfrutar de un nivel de vida digno;
- **participación en la vida de la comunidad,** con logros basados en la equidad de género.

“Según el último Informe de Desarrollo Humano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, de 177 países, Guatemala ocupa el puesto 121 en Índice de Desarrollo Humano -IDH-, convirtiéndolo en el país peor clasificado de Centroamérica.”¹⁴

De los datos del Informe de Desarrollo Humano 2004, se desprende que Guatemala tiene un Producto Interno Bruto -PIB- superior al de Nicaragua, Honduras y Bolivia, y sin embargo éstos tienen un IDH más alto, porque han realizado más esfuerzos para traducir ese ingreso en desarrollo humano.

Aunque es innegable que el ingreso nacional es un buen indicador del bienestar humano, los resultados no dependen en forma exclusiva de éste; también dependen de cómo se utilizan éstos recursos, esto es, si se emplean para la educación o para construir grandes edificios o bien para autopistas y aeropuertos o para suministrar agua potable.

Los mayores niveles de pobreza de Guatemala se encuentran en el área rural. Así, en el año 2000, 3 de cada 4 personas que vivían en el área rural se encontraban en una situación de pobreza, comparada con 1 de cada 4 en el caso de la población urbana. Esto significa que de los aproximadamente 6 millones de pobres que había en Guatemala ese año, casi 5 millones correspondían a pobres que se encontraban en el área rural. En el caso de la población en situación de pobreza extrema el 24% de la población rural se encontraba en esta situación, en contraste con solo un 3% de la población urbana. Esto significaría que de los casi 2 millones de personas en una

¹⁴ Garmendia, Maite, **Un paso atrás en desarrollo humano**, pág. 3.

situación de extrema pobreza, más de 1.5 millones estarían en el área rural.¹⁵

Dentro del área rural la situación de los indígenas tiende a ser peor que la de los no indígenas. En particular, la proporción de indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema alcanzó en el año 2000 un 85% y 33% del total de indígenas, respectivamente, en contraste con 63% y 14% del total de no indígenas.

1.5.1 El desarrollo social como prioridad en el Estado guatemalteco

Los datos anteriormente citados, significan que para que el Estado de Guatemala pueda reducir la pobreza y promover el desarrollo requiere de políticas públicas que actúen en el ámbito rural en particular.

Si el Estado guatemalteco quiere erradicar definitivamente la pobreza, debe de proveer a toda la población urbana y rural de servicios de salud, educación, seguridad alimentaria, equidad de género, igualdad de participación política, respeto a la multiculturalidad y diversidad; promoviendo la descentralización y la participación ciudadana para la satisfacción de sus necesidades más inmediatas y así ir construyendo una sociedad inclusiva.

Actualmente en Guatemala, se encuentra vigente la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, por medio de la cual el Estado puede organizar y coordinar la administración pública, formular políticas de desarrollo urbano y rural, y lograr la organización y participación de la población para alcanzar el desarrollo integral de país; solamente se requiere de la voluntad política del gobierno de turno, para aplicarla y cumplir con los objetivos para los cuales fue creada.

¹⁵ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, **Informe de desarrollo humano “Guatemala: desarrollo humano, mujeres y salud”**, págs. 91 a 124.

CAPÍTULO II

2. Derecho municipal

2.1 Municipio

“Una definición técnico-administrativa de municipio dice que es un ente público menor de carácter territorial y de base corporativa. Pero el municipio es un concepto social, una convivencia de personas, peculiarmente de familias, asentadas en un mismo territorio para, con plena conciencia de su unidad, realizar en común los fines de la vida. En definitiva, según Gaecía Oviedo, es el espíritu de sociabilidad humana y las limitaciones de nuestras facultades las que impone la existencia del municipio.”¹⁶

El Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal; establece en el 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, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”

La Constitución Política de la República regula en el Artículo 253 que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas; y que entre sus principales funciones están: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

¹⁶ Diccionario Jurídico Espasa, **Ob. Cit**; pág. 661.

2.2 Organización del municipio

La organización del municipio, comprende las siguientes entidades locales de ámbito territorial: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente.

2.3 Principios del municipio

Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de:

- Eficacia
- Eficiencia
- Descentralización
- Desconcentración y
- Participación comunitaria

2.4 Elementos del municipio

Según el Artículo 8 del Decreto No. 12-2002 Código Municipal, los elementos que integran el municipio son:

- población;
- territorio;
- 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;
- la comunidad organizada;
- la capacidad económica;
- el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar; y
- el patrimonio del municipio.

2.5 Gobierno municipal

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

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

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

2.6 Autonomía municipal

El Diccionario Jurídico Espasa, define a la autonomía municipal de la siguiente manera: "por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las corporaciones locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad de la autonomía del municipio y la provincia".¹⁷

Literalmente el Decreto No. 12-2002 Código Municipal, en el Artículo 3 expresa "En

¹⁷ **Ibíd.**, pág. 103.

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 contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.”

El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. (Artículo 7 Código Municipal).

2.7 Información y participación ciudadana dentro de los municipios

La participación ciudadana puede ser definida como “el involucramiento e incidencia de la población en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado. Es avanzar de procesos electorarios y consultivos hacia la toma de decisiones acordes a las necesidades planteadas, que emergen desde lo comunitario, se plasman en el nivel local y se consolidan en la política pública del Estado”.¹⁸

¹⁸ Pérez Ordoñez, Demetrio Antonio, **Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural**, págs. 2 y 3.

Según el Código Municipal Decreto 12-2002, los Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

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

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

El Concejo Municipal informará a las organizaciones comunitarias los criterios y limitaciones técnicas, financieras y políticas que incidieron en la inclusión o exclusión de los proyectos en el presupuesto municipal, y en su caso, la programación diferida de los mismos.

CAPÍTULO III

3. El sistema de consejos de desarrollo urbano y rural

3.1 El sistema de consejos de desarrollo urbano y rural

La Constitución Política de la República de Guatemala, aprobada el 31 de mayo de 1985, entró en vigencia el 14 de enero de 1986, cuando asumió el Gobierno el demócrata cristiano Vinicio Cerezo Arévalo.

Dicha Constitución en el Título V Estructura y Organización del Estado, Capítulo II Régimen Administrativo, crea el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Artículo 224 al 228.

En dicho articulado, la Constitución Política establece que el territorio de la República, para su administración se divide en departamentos y municipios y para impulsar su desarrollo en regiones y consejos. La división administrativa puede ser modificada por el Congreso de la República sin menoscabo de la autonomía municipal, Artículo 224 de la Constitución Política de la República.

El Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, fue creado en Guatemala en 1985, como un medio necesario para llevar a cabo la descentralización, a través de la delegación de funciones del Estado. Se dividió a la administración del territorio guatemalteco, a través de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto Número 52-87 del Congreso de la República -actualmente derogado por el Decreto Número 11-2002-, en cinco niveles: nacional, regional, departamental, municipal y local cada uno con integrantes y funciones distintas, propias de cada nivel.

3.2 El sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural según el Decreto 52-87 del Congreso de la República

La Naturaleza de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el Decreto No. 52-87 era la de instituirlos para organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial, y promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país, conformando un Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tenía como objetivo, según el Acuerdo Gubernativo Número 1041-87 Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, lograr la participación permanente de la población, en el proceso de desarrollo y hacer eficiente la acción de la Administración Pública, para promover el desarrollo urbano y rural del país.

Dicho Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, para su funcionamiento, se integraba así:

- Consejo Nacional;
- Consejos Regionales;
- Consejos Departamentales;
- Consejos Municipales;
- Consejos Locales.

Por fines meramente académicos relacionados al tema de la investigación, me limitaré a desarrollar lo relativo al nivel de los Consejos Locales de Desarrollo.

3.2.1 Los consejos locales de desarrollo

3.2.1.1 Origen

Tienen su origen en el Decreto Número 52-87 del Congreso de la República de Guatemala, como promotores de desarrollo económico, social y cultural de las comunidades; que por medio de la participación efectiva de la población, identifican y solucionan sus problemas.

Además de identificar e inventariar las necesidades de la comunidad, determinaban las prioritarias, para la formulación de programas y proyectos; que proponían ante el Consejo Municipal de Desarrollo; también tenían la función de gestionar los recursos económicos y financieros que requerían para sus programas y proyectos de desarrollo local.

3.2.1.2 Regulación

Se encontraban regulados en los Artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 29 de dicho Decreto 52-87; en los que se establecía su integración y sus funciones.

3.2.1.3 Integración

Los Consejos Locales de Desarrollo se organizaban en comunidades con características de permanencia en un espacio territorial determinado y que contaran con un mínimo de población de 250 habitantes, mayores de 18 años. Se integraban con la Asamblea de Vecinos y el Comité

Ejecutivo.

3.2.1.4 La asamblea de vecinos

Era el órgano de mayor jerarquía del Consejo Local de Desarrollo; debía reunirse ordinariamente dos veces al año y extraordinariamente cuantas veces fuera necesario, con un quórum mínimo de un tercio de su población; todos sus miembros tenían derecho a participar con voz y voto; era convocada públicamente, por lo menos con una semana de anticipación, por su presidente o a solicitud de cien o más vecinos; sus resoluciones tenían validez con el voto favorable de la mayoría de los vecinos presentes.

3.2.1.5 Comité ejecutivo

El Comité Ejecutivo del Consejo Local de Desarrollo se integraba con:

- un Presidente;
- un Vicepresidente;
- un Secretario;
- un Tesorero;
- seis Vocales;
- si había, el Alcalde Auxiliar como miembro ex officio, con voz pero sin voto.

Los integrantes del Comité Ejecutivo, con excepción del Alcalde Auxiliar, eran electos por la asamblea de vecinos, duraban en sus funciones un año a partir de la fecha en que tomaban posesión, pudiendo ser reelectos hasta por dos

periodos consecutivos más.

3.2.2 Argumentos de la Corte de Constitucionalidad para declarar inconstitucionales a los consejos locales de desarrollo

El Congreso de la República, consideró en 1987, que para cumplir la finalidad de impulsar el desarrollo urbano y rural del país, para bienestar de la población; era necesario regular un sistema de organización de carácter territorial que asegurara, promoviera y garantizara la participación de la población organizada, en la identificación de problemas, formulación de soluciones y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, en las instancias nacional, regional, departamental, municipal y local para así impulsar el desarrollo social en cada nivel. Los esfuerzos a favor del Desarrollo Urbano y Rural serían orientados a superar las desigualdades sociales y económicas existentes entre las diferentes regiones del país y entre el área urbana y el área rural.

En virtud de lo anterior, el veinticinco de septiembre de mil novecientos ochenta y siete entró en vigencia el Decreto No. 52-87 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la cual desarrollaba el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, definido en el reglamento de la misma ley, Acuerdo Gubernativo No. 1041-87, como: "El conjunto de organismos cuyos principios, normas y procedimientos interrelacionados, persiguen la organización y coordinación de la Administración Pública, la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, la de ordenamiento territorial y lograr la organización y participación de la población para alcanzar el desarrollo integral de país."

Posteriormente al entrar en vigencia dicha ley, Carlos Alfonso González

Quezada, Ana María del Carmen González Sáenz y Fermín Gómez, con el patrocinio de los abogados Roberto Genaro Orozco Monzón, Fernando Godínez Negro y Ramón Ovidio López Gil, plantearon ante la Corte de Constitucionalidad, una Acción de Inconstitucionalidad Parcial impugnando la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, específicamente en contra de las disposiciones contenidas en los Artículos 1, 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 28 y 29 de la misma; afirmando que las normas citadas violaban, infringían y tergiversaban los Artículos 225, 226 y 228 de la Constitución Política de la República, que contienen la regulación para la organización y coordinación de la Administración Pública, en tanto que dicha Ley contrariaba tales normas constitucionales al agregar a los Consejos Nacionales, Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, dos consejos más, denominándolos “Consejos Municipales” y “Consejos Locales”.

En cuanto a la inconstitucionalidad de los Artículos del 9 al 17, 28 y 29 de la ley que atacaban, manifestaron que eran nulos, porque normaban las funciones, la coordinación e integración de los Consejos Municipales y Locales, no establecidos constitucionalmente.

El día diecinueve de mayo de mil novecientos ochenta y ocho, la Corte de Constitucionalidad al resolver en Sentencia DECLARÓ la Inconstitucionalidad de los Artículos 2 inciso e), 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 29 del Decreto 52-87 del Congreso de la República, todos relacionados a la creación y funcionamiento de los Consejos Locales de Desarrollo, argumentando que atentaban contra la autonomía municipal; literalmente dicha sentencia establece que: “..la creación de otros entes públicos no integrados por medio de representación popular -*cuyo control ni siquiera aparece conferido al órgano privativo que reconoce la Constitución-*, significa en la práctica una privación de importantes funciones, con lo que se atenta contra la autonomía municipal al crear

Consejos Locales de Desarrollo Urbano y Rural con las características que contempla la ley..... por que dispersan el poder municipal;... con la forma de su funcionamiento, la duplicidad de gobierno de las localidades, y con la dependencia de éstos Consejos al Consejo Nacional, se pierde la autonomía municipal".¹⁹

Por estas razones la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucionales a los Consejos Locales de Desarrollo, publicando dicha sentencia en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1988.

Lo relacionado a la constitucionalidad de los Artículos 9 y 10 que se refieren a los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, quedó salvada; ya que el ámbito municipal es reconocido constitucionalmente y en ningún momento menoscaban la autonomía municipal, sino por el contrario fortalecían al Municipio y no lo vaciaban de sustancia.

3.3 El sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, según el Decreto 11-2002 del Congreso de la República

Actualmente en términos legales el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural - SCDUR-, es el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

Este sistema es considerado como uno de los mecanismos más importantes de participación y concertación social en el marco de la democratización y desarrollo participativo; está diseñado para potencializar y fomentar la participación ciudadana en la planificación para el desarrollo a través de la elaboración de planes, programas y

¹⁹ Corte de Constitucionalidad, **Gaceta jurisprudencial No. 8 -inconstitucionalidades generales- expedientes acumulados Nos. 282-87 y 285-87**, págs. 6 y 7.

proyectos; convirtiéndose de ésta manera en un buen auxiliar en la formulación y procesamiento de datos para generar políticas públicas verdaderamente democráticas, éticas, eficientes, consensuadas y que reflejan las necesidades reales de cada nivel; en contrariedad con un Estado que no cuenta con planes de trabajo de corto, mediano o largo plazo, y que solamente responde a proyectos inmediatos.²⁰

Los principios generales del actual Sistema de Consejos de Desarrollo son:

- el respeto de las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala;
- el fomento a la armonía en las relaciones interculturales;
- la optimización de la eficacia y la eficiencia en todos los niveles de la administración pública;
- 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;
- 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;
- la equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer. Artículo 2 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

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. Artículo 3 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

²⁰ Pérez Ordóñez, **Ob. Cit**; págs. 3, 4 y 5.

El sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:

- el Nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural;
- el Regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural;
- el Departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo;
- el Municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo; y
- el Comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Los consejos de desarrollo en sus diferentes niveles están constituidos para ser instancias y espacios democráticos y deliberativos, que buscan el desarrollo económico, político y social, por medio de la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional pública y privada.

CAPÍTULO IV

4. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo según el Decreto 11-2002 del Congreso de la República

4.1 Origen

El origen de los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES-, se encuentra básicamente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-, en la Ciudad de México el 6 de mayo de 1996.

El numeral I., que se refiere a la democratización y desarrollo participativo, en su inciso A. Participación y Concertación Social, de dicho acuerdo; expresa que para profundizar una democracia real, funcional y participativa, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo y abarcar la participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades; también indica que la ampliación de la participación social es un baluarte contra la corrupción y que permite asegurar la transparencia de las políticas públicas, su orientación hacia el bien común y no a intereses particulares.

Respecto a la participación a nivel local, señala que los habitantes de un departamento, municipio o comunidad, pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan, por lo que se debe adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de discusión y decisión local, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales.

Mediante este acuerdo, el Gobierno se comprometió a tomar un conjunto de medidas encaminadas a incrementar la participación de la población en los distintos aspectos de la gestión pública, incluyendo las políticas de desarrollo urbano y rural.

Para fortalecer las capacidades de participación de la población y al mismo tiempo, la capacidad de gestión del Estado, el gobierno se comprometió a:

- propiciar la participación social a nivel municipal, en el marco de la autonomía municipal.
- capacitar a las organizaciones locales para que puedan participar efectivamente en la resolución de sus necesidades.
- en lo relativo al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural:
 - o restablecer los Consejos Locales de Desarrollo – actualmente conocidos como Consejos Comunitario de Desarrollo COCODES-;
 - o promover una reforma de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para ampliar el espectro de sectores participantes; y
 - o asegurar el debido financiamiento del Sistema de Consejos.

En éstos compromisos, adquiridos dentro del marco de los Acuerdos de Paz suscritos en 1996, es en donde encontramos la génesis de los COCODES; que posteriormente con la reforma y derogación de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto No. 52-87, se restablecen y entran en vigencia el día 24 de abril de 2002, con el Decreto No. 11-2002 del Congreso de la República.

4.1.1 Regulación

Los COCODES se encuentran regulados en los Artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de dicho Decreto 11-2002; en los que se establece su integración y sus funciones.

4.1.2 Integración

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo se integran por la Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes de una misma comunidad; y el Órgano de Coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

4.1.3 Funciones

La Asamblea Comunitaria es el órgano de mayor jerarquía de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y sus funciones según el Artículo 14 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural son:

- elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración de sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad;
- promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad;
- promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas;
- promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer;
- formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones y proponerlos al Consejo Municipal de

Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes programas y proyectos de desarrollo del municipio;

- dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las entidades correspondientes y exigir su cumplimiento, a menos que se demuestre que las medidas correctivas propuestas no son técnicamente viables;
- evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos;
- solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones;
- velar 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, por recomendación del Consejo Municipal de Desarrollo, para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad;
- informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitarios;
- promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad;
- 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 municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad; y

- velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

4.1.4 Consejos comunitarios de desarrollo de segundo nivel

El Artículo 15 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece que: "En los municipios donde se establezcan más de veinte (20) Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo podrá establecer Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel, cuya Asamblea estará integrada por los miembros de los órganos de coordinación, se establecerá de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o sus normas estatutarias para ejecutar las acciones que resuelva la asamblea comunitaria, en forma supletoria, de acuerdo al reglamento de esta ley. En éste caso:

- Las representaciones de los consejos comunitarios de desarrollo en el consejo municipal de desarrollo se designarán de entre los coordinadores de los consejos comunitarios de desarrollo.
- La designación se hará en el seno de la asamblea del consejo comunitario de desarrollo de segundo nivel.
- Las funciones de la asamblea del consejo comunitario de desarrollo de segundo nivel serán iguales a la de los consejos comunitarios de desarrollo de primer nivel.
- Las funciones del órgano de coordinación del consejo comunitario de desarrollo de segundo nivel serán iguales a las de los órganos de coordinación de los consejos comunitarios de desarrollo."

4.1.5 Integración del órgano de coordinación de los consejos comunitarios de desarrollo

El Artículo 16 del mismo cuerpo legal, estipula que “El órgano de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo constituidos en el municipio, se integran por el Alcalde Comunitario, quien lo preside; y hasta un máximo de doce representantes electos por la Asamblea General.

“El órgano de coordinación tiene bajo su responsabilidad la coordinación, ejecución y auditoria social sobre proyectos u obras que se prioricen y que seleccionen los Organismos del Estado y entidades descentralizadas y autónomas para realizar en la comunidad.”

4.1.6 Funciones del órgano de coordinación de los consejos comunitarios de desarrollo

Según el Artículo 17 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, las funciones del Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo son:

- Ejecutar las acciones que resuelva la Asamblea Comunitaria e informarle sobre los resultados obtenidos;
- Administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole que obtenga el Consejo Comunitario de Desarrollo, por cuenta propia o asignación de la Corporación Municipal, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad; e informar a la Asamblea Comunitaria sobre dicha administración; y
- Convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias del Consejo

Comunitario de Desarrollo.

Los Consejos de Desarrollo tomarán sus decisiones por consenso; cuando éste no se logre, se tomarán por el voto de la mayoría simple, Artículo 20 Ley de los Consejos de Desarrollo.

Finalmente el Artículo 22 del mismo cuerpo legal, establece que todos los miembros de los Consejos de Desarrollo participan en las sesiones en forma ad honorem.

4.2 Análisis de los Artículos del Decreto 11-2002 que se relacionan con los Artículos del Decreto 52-87 declarados inconstitucionales

El siguiente análisis comparativo, entre los dos textos legales que regularon y regulan en la actualidad la figura de los consejos comunitarios de desarrollo, no tiene como fin primordial sólo demostrar las diferencias sino también las similitudes esenciales o de forma que les dieron vida.

- Como primera diferencia que salta a la vista es la denominación que le brindó el Decreto No. 52-87, a la organización de las comunidades, como Consejos Locales de Desarrollo; actualmente son conocidos como Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES-.
- Segundo el Decreto No. 52-87, establecía que se podían organizar los Consejos Locales de Desarrollo en comunidades con características de permanencia, en un espacio territorial determinado y que contaran con un mínimo de población de 250 habitantes, mayores de 18 años; mientras nuestra actual legislación en materia de consejos de desarrollo, no indica ningún tipo de requisito espacial, ni cualitativo, ni cuantitativo; dejando libre la integración de los COCODES en cualquier núcleo humano circunscrito en la organización territorial de un municipio, legalmente reconocido con la categoría de aldea, caserío o

comunidad.

- Respecto a la integración los Consejos Locales de Desarrollo, la Ley establecía que se conformaban por: a) Asamblea de Vecinos y b) Comité Ejecutivo; siendo la primera el órgano de mayor jerarquía del Consejo Local y el segundo, vecinos electos por la Asamblea General, para representarlos, hasta un máximo de cinco, y de existir Alcalde Auxiliar participaría como miembro ex officio, con voz pero sin voto.

El Decreto No. 11-2002 del Congreso de la República, actualmente establece que los COCODES se integran con: a) la Asamblea Comunitaria, que es igualmente el órgano de mayor jerarquía del COCODE y está integrado por los residentes de una misma comunidad; y b) el Órgano de Coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, por el Alcalde Comunitario, quien en éste caso lo preside y hasta un máximo de doce representantes electos por la Asamblea Comunitaria.

- Respecto a las funciones de los Consejos Locales de Desarrollo y los actuales COCODES, en su mayoría son similares, principalmente en relación al objetivo primordial que les dio vida; el que se puede resumir en promover, facilitar y apoyar la participación de los miembros de las comunidades y organizaciones, para priorizar sus necesidades, sus problemas y sus respectivas soluciones; y que posteriormente les sean propuestos al Consejo Municipal de Desarrollo, para su consideración e incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio, que al final aprueba el Concejo Municipal.
- Las variantes en las funciones se centran básicamente, en temas exigidos considerar en la actualidad a nivel mundial, como el respeto, inclusión, protección y promoción integral de políticas, programas y proyectos para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer, éste último relacionado al tema de la equidad de género; además de reconocer que Guatemala es un país

multiétnico, pluricultural y multilingüe, que se rige con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos; que se relaciona con el tema de la no discriminación.

- Otro aspecto muy importante de mencionar es que la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no limita a los COCODES simplemente a priorizar y proponer, como anteriormente lo regulaba el Decreto No. 52-87, sino ahora también los faculta para darle seguimiento a la ejecución de los proyectos de desarrollo priorizados por la comunidad; para evaluar la ejecución, la eficacia y el impacto de dichos proyectos en la comunidad, y de ser oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo, medidas correctivas. Este aspecto se relaciona bastante con el tema de la auditoría social y el derecho de los vecinos a ser informados sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal; de conocer los criterios y limitaciones técnicas, financieras y políticas que inciden en la inclusión o exclusión de los proyectos; de informarse sobre las actividades del Consejo Municipal, de sus acuerdos, entre otros, todo regulado en el Código Municipal Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República.

Estas son las diferencias esenciales entre las funciones de los Consejos Locales de Desarrollo de 1987, que casi ni fueron ejecutadas; y las funciones de los COCODES actualmente, que se intentan llevar a cabo.

- El Decreto No. 52-87 no reguló nada respecto a los municipios densamente poblados; a diferencia de la actual legislación que crea la figura de los Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel, que son quienes representan a todas las comunidades de un municipio, ante el Consejo Municipal de Desarrollo.
- Por último las funciones del Comité Ejecutivo de los Consejos Locales de Desarrollo, reguladas por el Decreto No. 52-87, y las funciones del Órgano de Coordinación de los COCODES, son casi exactamente las mismas, en cuanto a ejecutar las acciones que resuelva la Asamblea Comunitaria; en convocar a

reuniones; en informar resultados, etc.; la única y gran variante relacionada a los temas actuales de la auditoría social, ya anteriormente mencionada; al tema de la cuentadancia y la autogestión; es la de administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga el COCODE, por cuenta propia o asignación del Concejo Municipal, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad; e informarle a ésta en Asamblea Comunitaria sobre dicha administración.

4.3 La autonomía municipal dentro de las regulaciones y funciones de los consejos comunitarios de desarrollo del Decreto 11-2002

La autonomía municipal, desde un punto de vista político es la expresión de la participación de los ciudadanos del Estado en el ejercicio de la administración, mediante la designación de los funcionarios.

De acuerdo al municipalismo mundial, la autonomía local supone la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía de competencias, por un lado, y de la descentralización y participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, por el otro.

“La idea del concepto de autonomía se basa en que los órganos locales de gobierno, tienen la atribución, derecho y capacidad efectiva de regular, manejar, ordenar y gestionar una parte de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.”²¹

La línea del municipalismo mundial, también considera que en todo municipio se debe garantizar la aplicación de cuatro principios básicos de la autonomía:

- el de responsabilidad, para que las autoridades tengan el derecho de

²¹ Cooperación Municipal al Desarrollo, **Construyendo democracia y poder local**, pág. 19.

actuar bajo su propia iniciativa, siempre y cuando no sea atribución de otra autoridad o sea materia excluida de su competencia; asimismo establecer que no debe haber ningún tipo de control sobre las municipalidades y sus efectos;

- el de legalidad, para que las responsabilidades básicas de los gobiernos locales sean establecidas en la Constitución;
- el de la delegación de poderes y responsabilidades, que permita al nivel local tener atribuciones necesarias para adaptar la implementación de la legislación a las condiciones locales; y
- el de la participación en la toma de decisiones con otros niveles de gobierno, cuando éstas tengan implicaciones locales, lo que requiere que las comunidades locales sean consultadas en los procesos de planificación y de decisión, y que les sean reconocidas tales participaciones en igualdad de derechos y obligaciones, con criterios equitativos, en el ejercicio de las competencias compartidas.²²

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 253 establece que los municipios son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) elegir a sus propias autoridades; b) obtener y disponer de sus recursos y c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Tal y como lo establece el Código Municipal actual; el punto fundamental de la autonomía que gozan los municipios, es la capacidad que tienen los habitantes de elegir a sus autoridades quienes los representan y que por medio de ellas ejercen el gobierno y la administración de sus intereses; y obtienen y disponen de sus recursos patrimoniales; además atienden los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

²²**Ibíd.**

“La elección directa y popular garantiza la autonomía municipal. “La autonomía municipal para existir, técnicamente, requiere 3 elementos: elección de autoridades municipales, administración propia del municipio y patrimonio y finanzas propias.”²³

Lo anterior son aspectos fundamentales a considerar dentro del trabajo realizado por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, ya que los habitantes de las comunidades, que constituyen la asamblea de dichos Consejos; por medio del derecho político al sufragio universal y secreto cada cuatro años, eligen a sus autoridades (Concejo Municipal), quienes los representaran y administraran el municipio; pero que no actuaran de forma independiente a los intereses prioritarios de quienes los eligieron; esa es la razón primordial de la necesidad de actuar en conjunto, autoridades municipales y comunidades, en vía a respetar y fortalecer la autonomía municipal.

De esta forma el trabajo entre población y autoridades municipales se complementa; los primeros priorizando a nivel comunitario, a través de metodologías y proponiendo a sus autoridades municipales (electas directamente por sufragio); y éstas últimas decidiendo y ejecutando a través de otro sistema de priorización, con base a las propuestas de la población; y a su presupuesto y finanzas.

Con el actual sistema de consejos de desarrollo, específicamente con la figura de los consejos comunitarios de desarrollo, queda demostrado que desde ningún punto de vista internacional o nacional, se atenta o menoscaba la autonomía municipal; ya que la población participa, elige a sus autoridades, quienes actúan y ejercen el gobierno y la administración en base a las necesidades planteadas por la población por medio de los COCODES; considerando de igual forma la asignación del presupuesto constitucional que le corresponda y sus finanzas; con esto se respetan todos los elementos básicos que conforman la autonomía municipal y la norma, de que ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.

²³ Castillo, Jorge Mario, **Constitución Política comentada**, pág. 291.

Además es necesario señalar que actualmente las demandas identificadas y priorizadas a nivel comunitario – que son las que verdaderamente reflejan las necesidades más ingentes y que aspiran a una vida digna, justa e incluyente -, carecen de efecto vinculante ante las decisiones que finalmente toma determinado Concejo Municipal; respetando de manera estricta la autonomía municipal, pero a la vez demuestran una debilidad de “mecanismos reales que aseguren que las demandas priorizadas se conviertan de planes, programas y proyectos a políticas públicas municipales y nacionales, que fortalezcan el sistema político, la democracia, la gobernabilidad y la cultura de paz”.²⁴

Por último es necesario señalar, que la sentencia del día 19 de mayo de mil novecientos ochenta y ocho, emitida por la Corte de Constitucionalidad, con la que se declaró inconstitucionales a los consejos locales de desarrollo; carece de un análisis real y profundo del término de autonomía municipal y su relación con aquéllos; ya que queda claro como la existencia y el funcionamiento de la organización comunitaria dentro de un municipio, bajo el sistema de consejos de desarrollo, posee facultades, derechos, obligaciones y limitaciones dentro del gobierno local; respetándose así toda clase de principios constitucionales, incluido el de la autonomía municipal.

²⁴ Pérez Ordoñez, **Ob. Cit**; pág. 9.

CAPÍTULO V

5. Caso concreto del funcionamiento de los consejos comunitarios de desarrollo del Decreto 11-2002

5.1 La situación actual de los consejos comunitarios de desarrollo en el municipio de Chicamán, departamento de El Quiché

De acuerdo a los datos proporcionados por Mainor Herrera, Coordinador de la Oficina Municipal de Planificación –OMP-; el municipio de Chicamán, se encuentra ubicado en la parte oriental del departamento de El Quiché; limita al este y al sur con el departamento de Alta Verapaz y al oeste con el municipio de Uspantán. La cabecera se encuentra ubicada a una altura de 1470 metros sobre el nivel del mar, a 15^a2044" de latitud norte y 90^a4804" de longitud oeste; su extensión territorial es de 513 km²; cuenta con 73 comunidades, de las cuales 53 tienen legalizados sus consejos comunitarios de desarrollo; 14 están integrados y en proceso de legalización y 6 no organizados.

5.1.1 Comunidades del municipio de Chicamán que cuentan actualmente con su consejo comunitario de desarrollo legalizado

De las 73 comunidades que forman el municipio de Chicamán, actualmente 53 cuentan con su COCODE, organizado y legalizado; las cuales con el acompañamiento del personal técnico de la Municipalidad, realizan sus actividades en base al Decreto No. 11-2002.

Entre dichas comunidades se pueden mencionar: Caserío Ojo de Agua Carrizal, Aldea San Luis las Anonas, Caserío Costa Chiquita, Caserío Buena Vista, Caserío Cumbre del Amay, Aldea San Rabinac Grande, Aldea La Puc, Los Pajales entre otras.

5.1.2 Comunidades del municipio de Chicamán que cuentan actualmente con su consejo comunitario de desarrollo integrado y en proceso de legalización

Las 14 comunidades del municipio de Chicamán, que actualmente tienen su COCODE organizado, pendiente de inscribir en el Registro Civil, son: La Soledad, Aldea Chocorral, San Antonio la Esperanza, Aldea Xecagüic, Barrio la Cañería, Aldea las Culebras, Cumbre del Rosario, Aldea Cala, Aldea El Jocote, Aldea Chixoy, Barrio San Marcos Belejú, Barrio San Pedro Belejú, Barrio San Antonio Belejú y Aldea Plan Grande.

5.1.3 Comunidades del municipio de Chicamán que no han integrado su consejo comunitario de desarrollo

Según el Coordinador de la OMP, las siguientes comunidades: Aldea la Concepción, Aldea Río Negro, Caserío San Vicente, Aldea Agua Blanca, Caserío Baldío Sobre Saca y Vara de canasto 3; han sido visitadas en varias oportunidades para sensibilizarlas sobre la importancia de que su organización comunitaria, sea bajo la figura de los COCODES; pero éstas se han opuesto a organizarse de dicha forma, algunas por tener diferencias con la actual administración municipal y otras por que carecen de credibilidad en las propuestas gubernamentales a nivel general, ya que muchas veces se les han ofrecido proyectos y nunca se les han cumplido.

5.2 El proceso de integración y oficialización de los de los consejos comunitarios de desarrollo en el municipio de Chicamán, departamento de El Quiché

El proceso de integración de COCODES en Chicamán, ha tenido diferentes etapas durante los últimos dos años, las cuales se pueden resumir, de la manera siguiente:

- Se inició, con la capacitación a las autoridades y empleados municipales, por parte de Organizaciones No Gubernamentales como Movimondo Internazionale de Italia y el Programa de Gobiernos Locales implementado por Research Triangle Institute y ejecutado por la Fundación Rigoberta Menchú; sobre el contenido de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su respectivo reglamento; con el fin de que ellos fueran replicadores de dicha información dentro de su municipio;
- como primera actividad para dar a conocer a la población el Decreto No. 11-2002, el Alcalde Municipal convocó a líderes y lideresas comunitarias para capacitarlos e informarles que se iniciaría con el proceso de integración de los COCODES;
- se creó una programación para visitar a las 73 comunidades;
- posteriormente se realizaron y enviaron las notas para informar a los Alcaldes Comunitarios sobre la visita de personal de la Municipalidad, las cuales explicaban los objetivos, fecha y hora para convocar a los residentes de la comunidad;
- en las comunidades, al iniciarse la Asamblea Comunitaria, se explicó de manera sencilla parte del Decreto 11 - 2002, enfatizando el nivel comunitario;
- los integrantes de las comunidades en asamblea general, luego de escuchar la explicación sobre la importancia de los COCODES, decidieron si integraban el COCODE y si nombraban al Órgano de Coordinación;
- si optaban por integrar el COCODE, se procedía a:
 - realizar un listado de las organizaciones existentes dentro de la comunidad por ejemplo: comité de agua, comadronas, comité pro-mejoramiento, sector religioso, comité de educación, cofradía, etc.;

- posteriormente se elegía al Órgano de Coordinación del COCODE, tratando de que quedara un representante por cada organización anteriormente indicada, hasta un máximo de 12; y
 - se definía el tiempo de duración de las funciones del Órgano de Coordinación del COCODE.
-
- En base a un modelo proporcionado por la OMP, se procedía a elaborar en el Libro de Actas de la Comunidad, el acta respectiva en la que se hacía constar la conformación del COCODE y la integración del Órgano de Coordinación;
 - como muestra de legitimidad de la conformación del COCODE, los integrantes de la Asamblea Comunitaria y del Órgano de Coordinación, firmaron o colocaron su impresión dactilar; los Comités y Asociaciones existentes dentro de la comunidad, colocaron sus sellos respectivos;
 - al finalizar ésta actividad el personal de la OMP, daba las últimas instrucciones para legalizar el COCODE; la cual consistía en trasladar la certificación del acta de integración, el listado de participantes en las asambleas comunitarias y las fotocopias de cédulas de vecindad de los integrantes del Órgano de Coordinación, al Registro Civil.
 - Posteriormente la Registradora Civil, encargada de la inscripción y registro de los COCODES, procedió a legalizarlos en el Libro de Personas Jurídicas.

CONCLUSIONES

1. El Estado de Guatemala, como parte de la promoción del desarrollo urbano y rural, debe propiciar la participación ciudadana, desde el nivel comunitario hasta el nacional, para la priorización de necesidades y propuesta de soluciones, que sobrepasen la categoría de proyecto o plan inmediato, a política pública municipal, departamental y nacional, acordes a las realidades de sus actores.
2. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, actualmente en Guatemala, constituye parte de la redefinición del papel del Estado en todos los niveles, el cual regula el papel de la participación ciudadana, en la nueva administración pública, entendida no como el fin último y supremo de la participación de la población en la identificación de problemas y la coordinación con la administración pública y privada para la búsqueda de soluciones; sino como cambio primordial, que promueve, favorece y hace real la participación ciudadana, que anteriormente no existía.
3. La población y el Gobierno pueden basar en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, la conciliación de propuestas e intereses emanados de los dos grupos.
4. La vigencia de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, puede crear y fortalecer el poder local, si el régimen político tiende a ser más democrático, en la medida que recoja las demandas más ingentes y las incorpore en el plano municipal.
5. El actual Código Municipal, Decreto No. 12-2002, establece como principio del municipio la participación comunitaria y como elemento del mismo, la comunidad organizada, los cuales deben de actuar en congruencia con la autonomía municipal; los consejos comunitarios de desarrollo, que serían los

encargados de cumplir con dicho elemento y principio legal, con sus funciones específicas establecidas en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural , no atentan, ni menoscaban dicha autonomía, porque reconocen y respetan a los integrantes del Gobierno Municipal, así como a las decisiones que se tomen dentro del seno de éste, a raíz de sus propuestas.

6. Aspectos fundamentales encaminados a establecer nuevas formas de relación entre Gobierno y sociedad, y para que se respeten principios constitucionales como el de la autonomía municipal; son los de hacer reales los derechos a ser informados, a participar, a organizarse, a la auditoría social; y la obligación del Estado de rendir informes y cuentas a su población.

7. El reto fundamental del nuevo marco legal que regula la participación ciudadana en Guatemala, Código Municipal, Ley General de Descentralización y Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, es demostrar si desde la participación de la población en la propuesta, planificación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, se puede hacer política y si se puede dar la posibilidad de ser gobierno, el cual permita una vida más digna y más justa para toda la población, y más para aquéllos que viven en situaciones de pobreza y extrema pobreza, en el área rural.

8. En el municipio de Chicamán, departamento de El Quiché, más de la mitad de las comunidades que lo conforman, se han apropiado del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; y propician la participación ciudadana, para la priorización de necesidades y propuesta de soluciones, por medio de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

RECOMENDACIONES

1. Que el Estado de Guatemala continúe promoviendo y fortaleciendo la participación ciudadana, en base a criterios de enlazar lo local, con lo municipal, departamental, regional y nacional, con la finalidad de que las políticas públicas realmente representen las propuestas de sus bases.
2. Que el Estado de Guatemala se apropie del compromiso establecido en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, de asegurar el debido financiamiento o asignación de recursos al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
3. De aprobarse una asignación de recursos para los Consejos Comunitarios de Desarrollo, asegurar un apoyo de tipo técnico y logístico, que contribuya a cumplir sus objetivos; dicho apoyo podría ser brindado por el personal técnico de las Municipalidades, que previamente también deberán ser capacitados.
4. Que se considere que un sistema de participación ciudadana a nivel municipal y local, puede variar mucho de un lugar a otro y depende estrechamente de las condiciones e historia de las localidades; no se pueden hacer generalizaciones sobre el funcionamiento de los COCODES, aunque sí es válido indicar los factores que pueden propiciar u obstaculizar los procesos de participación.
5. Que previamente a ejecutar acciones que tiendan a desaparecer un mecanismo de inclusión que puede convertirse en un espacio amplio donde efectivamente se puede influir e incidir a nivel comunitario y municipal; se analice minuciosamente las ventajas y desventajas de su eliminación.
6. Que el Estado de Guatemala, en vías de respetar el principio constitucional de la autonomía municipal, proporcione capacitaciones a nivel municipal sobre

los mecanismos de participación ciudadana y fiscalización social, considerando las normas, valores y principios propios de cada lugar; con el fin de fomentar la transparencia de los recursos asignados a los gobiernos municipales y de los recaudados por sus propias tasas y arbitrios.

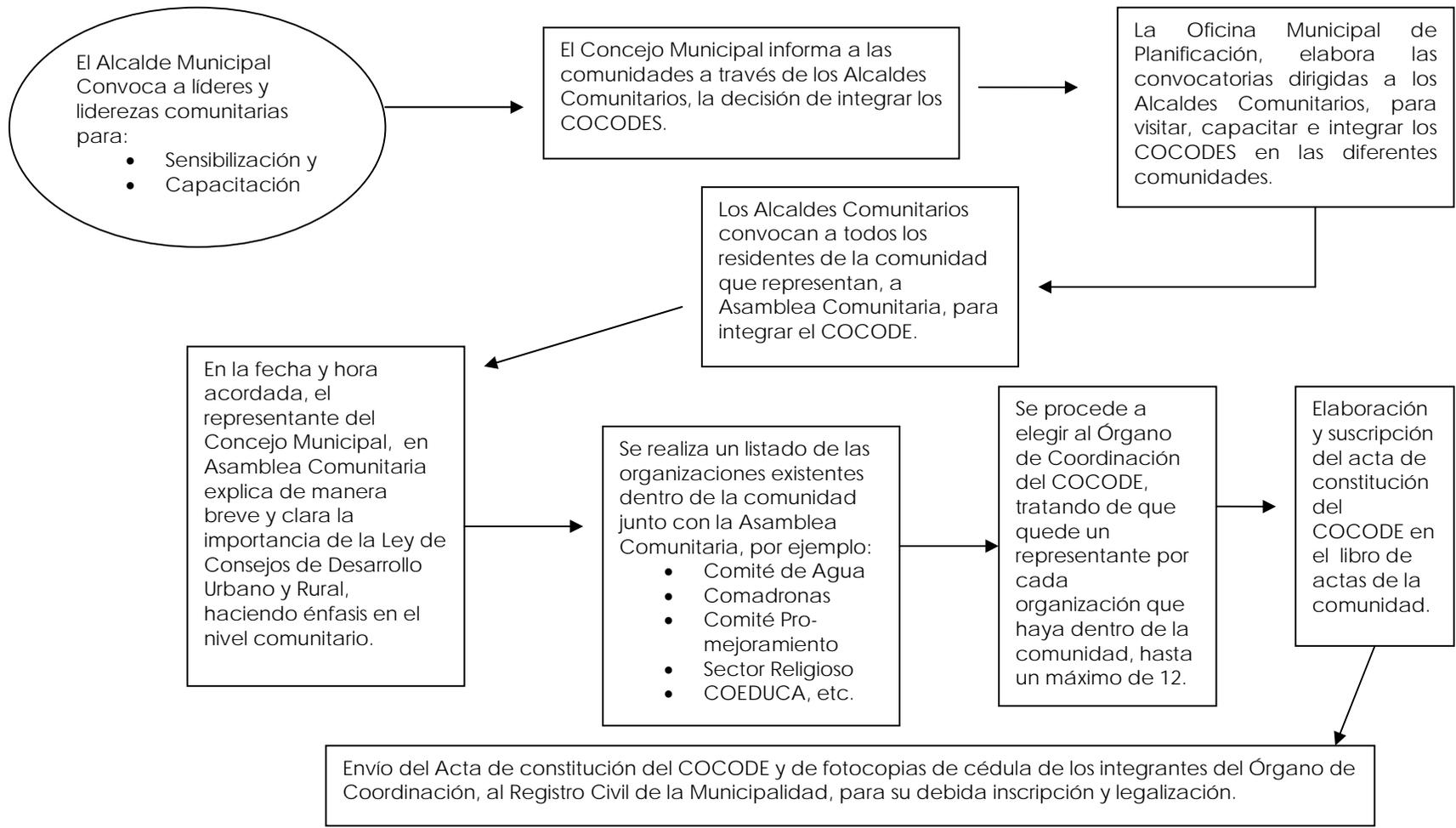
7. Que las organizaciones no gubernamentales y el personal técnico de las municipalidades, las cuales se encargan de la integración de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, continúen con la constitución de éstos, respetando a las autoridades tradicionales, las formas comunitarias de organización, sus valores, normas y principios; con la finalidad de reconocer que Guatemala es un país multiétnico, pluricultural y multilingüe, que incluye las diversas formas de convivencia de la población maya, xinca, garífuna y de la no indígena; asimismo que hagan énfasis, en la importancia de la autonomía municipal dentro de las funciones que a éstos les corresponden ejercer.

ANEXOS

ANEXO A

ESQUEMA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN Y OFICIALIZACIÓN DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO, EN EL MUNICIPIO DE CHICAMÁN, DEPARTAMENTO DE EL QUICHÉ

El siguiente esquema tiene como finalidad explicar de manera concreta las diferentes etapas del proceso de integración y oficialización de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, utilizadas en el municipio de Chicamán, a través de la Oficina Municipal de Planificación, durante los últimos dos años; es importante reconocer que dicho proceso también ha sido posible por el apoyo incondicional de Organizaciones No Gubernamentales como Movimondo Internazionale de Italia y el Programa de Gobiernos Locales implementado por Research Triangle Institute y ejecutado por la Fundación Rigoberta Menchú; quienes trabajaron desmesuradamente con las autoridades y empleados municipales al inicio, para capacitarlos y posteriormente trabajar de manera conjunta, para sensibilizar a las comunidades y así integrar y legalizar los COCODES.



ANEXO B

MODELO DE ACTA DE INTEGRACIÓN DE CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO
DE LA MUNICIPALIDAD DE CHICAMÁN,
DEPARTAMENTO DE EL QUICHÉ

El siguiente modelo de acta, es proporcionado por la Oficina Municipal de Planificación a cada una de las comunidades del Municipio de Chicamán, El Quiché; para dejar constancia de la elección e integración del Órgano de Coordinación del COCODE, llevada a cabo en Asamblea Comunitaria; la cual es elaborada en el Libro de Actas de la Comunidad, previamente autorizado por el Alcalde Municipal; y que será trasladada al Registro Civil de la Municipalidad, para su debido registro e inscripción en el Libro de Personas Jurídicas.

EL INFRASCRITO PRESIDENTE DEL CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO DE PRIMER NIVEL DE LA COMUNIDAD, CASERÍO O ALDEA _____ DEL MUNICIPIO DE CHICAMÁN, DEPARTAMENTO DE EL QUICHÉ: CERTIFICA TENER A LA VISTA EL LIBRO DE ACTAS No. () AUTORIZADO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE CHICAMÁN, DEPARTAMENTO DE EL QUICHÉ, EN DONDE A FOLIOS_____ CONSTA EL ACTA No._____ QUE COPIADA LITERALMENTE DICE: -----

“Acta No.____En la comunidad de _____del municipio de Chicamán, del departamento de El Quiché, siendo las _____ horas del día _____del mes de_____del año _____, se reunieron los vecinos en _____, anotados en el listado en hojas adjuntas y el señor (a): _____representante de la Corporación Municipal **para la conformación del Consejo Comunitario de Desarrollo de esta comunidad**, para dejar constancia de lo siguiente: **PRIMERO:** El Señor (a) _____explicó a los integrantes de la comunidad parte del DECRETO 11-2,002, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, enfatizando el nivel

comunal. **SEGUNDO:** Los integrantes de la comunidad en asamblea general decidieron nombrar al **ÓRGANO DE COORDINACIÓN DEL CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO DE PRIMER NIVEL**, quienes representarán a la comunidad ante el Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel, quedando así: - - - - -

No.	NOMBRES Y APELLIDOS	CEDULA DE VECINDAD		GRUPO QUE REPRESENTA	CARGO A DESEMPEÑAR
		ORDEN	REGISTRO		
1					Presidente
2					Vicepresidente
3					Secretario
4					Tesorero
5					Vocal I
6					Vocal II
7					Vocal III
8					Vocal IV
9					Vocal V
10					Vocal VI
11					Vocal VII
12					Vocal VIII

TERCERO: Que la **Representación Legal** del Consejo Comunitario de Desarrollo en su calidad de Presidente de su Órgano de Coordinación corresponderá ejercerla al señor (a):_____.

CUARTO: Se procedió a definir que el tiempo de duración de las funciones del Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo de Primer Nivel es de_____años. Dejándose constancia que las personas nombradas en el punto segundo de esta acta, **tomaron posesión de sus cargos en la presente fecha.**

QUINTO: Se hace constar que para efectos de citaciones y notificaciones, el señor:_____,**Presidente** del Órgano de Coordinación puede ser localizado en_____ubicada en_____; y que el señor:_____ **Tesorero** del Órgano de Coordinación puede ser localizado en_____ ubicada en_____.

SEXTO: Se procedió a definir que esta comunidad se integrará al Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel, que se reunirá en la comunidad de _____.

SÉPTIMO: Los abajo firmantes con nuestra firma o huella digital manifestamos nuestro compromiso en apoyar el proceso.

OCTAVO: No habiendo más que hacer constar se dio por terminada la reunión en el

mismo lugar y fecha, siendo las _____horas, firmamos los que en ella intervenimos, DAMOS FE". -----

Y PARA REMITIR AL REGISTRO CIVIL DE LA MUNICIPALIDAD DE CHICAMÁN, EXTIENDO, SELLO Y FIRMO LA PRESENTE EN LA ALDEA _____ DEPARTAMENTO DE EL QUICHÉ, A _____DIAS DEL MES DE_____ DEL 2,00___.

f) _____
Presidente del Órgano de Coordinación

SELLO

ANEXO C

MODELO DE ACTA DE LEGALIZACIÓN DE CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO DE LA MUNICIPALIDAD DE CHICAMÁN, DEPARTAMENTO DE EL QUICHÉ

El siguiente modelo de acta, es el utilizado por la Registradora Civil de la Municipalidad de Chicamán, El Quiché; para registrar e inscribir en el Libro de Personas Jurídicas, los Consejos Comunitarios de Desarrollo. Es en éste momento, que los Consejos Comunitarios de Desarrollo, obtienen su personalidad jurídica y quedan legalizados.

Acta No._____ En el Municipio de Chicamán del Departamento de El Quiché, siendo las_____ horas del día_____ de _____ de dos mil _____, en el Registro Civil se encuentran presentes el Infrascrito Alcalde Municipal_____, y un grupo de vecinos de_____, de éste municipio, por lo que la Registradora Civil procede con el objeto de dejar constancia de lo siguiente: **PRIMERO:** Se tiene a la vista la certificación del Acta No._____, celebrada por la comunidad en donde la asamblea comunitaria eligió a sus representantes para la formación del **CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO DE LA ALDEA, CASERÍO O COMUNIDAD**_____.

SEGUNDO: El Señor Alcalde Municipal, **CONSIDERANDO:** Que es un derecho de los vecinos el estar organizados en sus comunidades para contratar servicios y contraer obligaciones. **CONSIDERANDO:** Que la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en sus Artículos 13 y 14 del Decreto 11-2002, regula sobre la integración de éstos Consejos. **POR TANTO:** El Señor Alcalde Municipal de Chicamán, de conformidad con el Artículo 53 inciso m) del Decreto No. 12-2002, promueve y apoya el trabajo que el Consejo Comunitario realizará en beneficio de su comunidad, y procede a **ACEPTAR SU INSCRIPCIÓN EN EL LIBRO DE PERSONAS JURÍDICAS DEL REGISTRO CIVIL**, quedando integrados de la siguiente manera:-----

No.	NOMBRE Y APELLIDOS	CEDULA DE VECINDAD		GRUPO QUE REPRESENTA	CARGO A DESEMPEÑAR
		ORDEN	REGISTRO		
01					
02					
03					
04					
05					
06					
07					
08					
09					
10					
11					
12					

TERCERO: El Consejo Comunitario de Desarrollo relacionado, está apto para gestionar todo lo relacionado al bienestar de la Comunidad, Aldea o Caserío _____, de conformidad con la elección que hizo la Asamblea Comunitaria, y su duración será de _____años. CUARTO: Se acepta al Señor _____, para que sea el Representante Legal de su comunidad ante Consejo Municipal de Desarrollo. QUINTO: No habiendo más que hacer constar en la presente se finaliza _____hora(s) después de su inicio, firmándose para constancia, previa lectura y aprobación por los que en ella intervinieron.

f)

Alcalde municipal

f)

Registradora Civil

Sello de la Municipalidad

Sello del Registro Civil

Firmas o impresiones dactilares de los
Integrantes del Órgano de Coordinación del
Consejo Comunitario de Desarrollo

ANEXO D

**MODELO DE CERTIFICACIÓN QUE ACREDITA LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE UN
CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO
DE LA MUNICIPALIDAD DE CHICAMÁN, DEPARTAMENTO DE EL QUICHÉ**

El siguiente modelo de certificación es utilizado por la Registradora Civil de Chicamán, El Quiché, para acreditar la personalidad jurídica de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, ya registrados e inscritos en el Libro de Personas Jurídicas del Registro a su digno cargo.

LA INFRASCRITA REGISTRADORA CIVIL DEL MUNICIPIO DE CHICAMÁN, DEPARTAMENTO DE EL QUICHÉ: -----

CERTIFICA:

Que en el Libro de Personas Jurídicas de registro e inscripción de Consejos Comunitarios de Desarrollo que se lleva en este Registro Civil, quedó inscrito bajo el Acta número _____ de fecha _____ 2,005; contenida en folios: _____ el Consejo Comunitario de Desarrollo de: _____ de éste Municipio, constando en el punto primero del acta constitutiva la integración de dicho Consejo comunitario de Desarrollo. Base legal: Artículo 52, Acuerdo Gubernativos, 461-2,002 y 229-2,003; Código Civil, Artículos 18, 370, 371, 375, 438, 441.

No.	NOMBRES Y APELLIDOS	CEDULA DE VECINDAD		GRUPO QUE REPRESENTA	CARGO A DESEMPEÑAR
		ORDEN	REGISTRO		
1					Presiente
2					Vicepresidente
3					Secretario
4					Tesorero
5					Vocal I
6					Vocal II
7					Vocal III
8					Vocal IV
9					Vocal V

10					Vocal VI
11					Vocal VII
12					Vocal VIII

Y la representación Legal del Consejo Comunitario de Desarrollo en su calidad de Presidente del Órgano de Coordinación corresponderá ejercerla al señor (a): _____ que el tiempo de las funciones del Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario es de: _____ años. -----

CON EL OBJETO DE ACREDITAR LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO DE _____, DE ESTE MUNICIPIO, EXTIENDO, SELLO Y FIRMO LA PRESENTE, DEBIDAMENTE CONFRONTADA CON SU ORIGINAL, EN UNA HOJA DE PAPEL BOND TAMAÑO OFICIO, A LOS _____ DÍAS DEL MES DE _____ DEL AÑO DOS MIL CINCO.

Registradora Civil

ANEXO E

MODELO DE CERTIFICACIÓN QUE ACREDITA EL REGISTRO E INSCRIPCIÓN DE UN INTEGRANTE DEL ÓRGANO DE COORDINACIÓN DE UN CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO, DE LA MUNICIPALIDAD DE CHICAMÁN, DEPARTAMENTO DE EL QUICHÉ

LA INFRASCRITA REGISTRADORA CIVIL DEL MUNICIPIO DE CHICAMÁN, DEPARTAMENTO DE EL QUICHÉ. - - - - -

CERTIFICA:

Que en el Libro Número_____de personas jurídicas para el registro e inscripción de consejos comunitarios de desarrollo, que se lleva en este Registro Civil, a folios: _____ Acta No. _____de fecha: _____ quedó Inscrito como Presidente y Representante Legal el señor: _____ del CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO de: _____, de esta Jurisdicción Municipal.- - - - -

Y PARA LOS USOS LEGALES QUE A LA PARTE INTERESADA CONVENGAN, EXTIENDO FIRMO Y SELLO LA PRESENTE EN EL MUNICIPIO DE CHICAMÁN, DEPARTAMENTO DE EL QUICHÉ; A LOS_____ DÍAS DEL MES DE _____ DEL AÑO DOS MIL CINCO.- - -

REGISTRADORA CIVIL

FIRMA Y SELLO

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general de derecho administrativo**. 8ª. ed.; Ed. Porrúa, S.A., México: 1988.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Constitución Política comentada: comentarios actualizados al año 2000**. Guatemala: 2000.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 11ª. ed.; Instituto Nacional de Administración Pública. Guatemala: 1999.

Cooperación Municipal al Desarrollo. **Construyendo democracia y poder local**. Seminario-taller sobre experiencias y perspectivas de la gestión local, democrática en Centroamérica, El Caribe y México. Guatemala: 1998.

Corte de Constitucionalidad. **Gaceta jurisprudencial No. 8, inconstitucionalidades generales**. Expedientes acumulados números 282-87 y 285-87. Guatemala: 1988.

Diccionario Jurídico Espasa. Siglo XXI Lex. Ed. Espasa Calpe, S.A., Madrid, España: 1998.

GARMENDIA, Maite. **Un paso atrás en desarrollo humano: Guatemala experimenta retroceso en índice anual del PNUD**. Pág. 3. Prensa Libre (Guatemala). Año 53 (Viernes 16 de Julio de 2004).

MACLEOD, Morna. **Poder local: reflexiones sobre Guatemala**. Oxfam U.K. & Ireland. Guatemala: junio 1997.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Ed. Heliasta, Buenos Aires, Argentina.

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

Programa de Gobiernos Locales de USAID. **Manual de legislación municipal: un instrumento para orientar correctamente las actividades del municipio.** Acción Ciudadana y Research Triangle Institute –RTI- Internacional. Guatemala: septiembre 2003.

Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas –PNUD-. **Compendio extraído de los informes del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas 2003 y 2004.** Guatemala: enero 2005.

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española.** 19ª. ed.; Ed. Espasa - Calpe, S.A., Madrid, España: 1970.

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. **Informe de desarrollo humano 2000, Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano.** Guatemala: 2000.

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. **Informe de desarrollo humano 2002, Guatemala: desarrollo humano, mujeres y salud.** Guatemala: 2002.

Legislación

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

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

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Congreso de la República, Decreto número 52-87.

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

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Presidente
de la República, Acuerdo Gubernativo 1041-87.

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
Vicepresidente de la República, en funciones de la Presidencia, Acuerdo
Gubernativo 461-2002.