

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

**LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO, LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA, SU RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y EL DESARROLLO  
SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DUEÑAS DEL  
DEPARTAMENTO DE SACATEPÈQUEZ**

**ZULETH ORIANA MUÑOZ VELÁSQUEZ**

**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2006.**

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

**LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO, LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA, SU RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y EL DESARROLLO  
SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DUEÑAS DEL  
DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ**

TESIS

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

Por

**ZULETH ORIANA MUÑOZ VELÁSQUEZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, octubre de 2006.

**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. César Landelino Franco López  
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez  
VOCAL IV: Br. José Domingo Rodríguez Marroquín  
VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdez López  
SECRETARIO: Lic. Avidàn Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÒ  
EL EXÀMEN TÈCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. José Luis De León Melgar  
Vocal: Lic. Saulo De León Estrada  
Secretario: Lic. Alvaro Hugo Salguero Lemus

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Elmer Antonio Álvarez Escalante  
Vocal: Licda. María Soledad Morales Chew  
Secretario: Lic. Helder Ulises Gómez

**RAZÒN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Art. 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.)

LICENCIADO  
PABLO RENE HERNANDEZ MUÑOZ  
4ta. Avenida Norte No. 29 "A"  
La Antigua Guatemala, Sacatepéquez  
Teléfono: 52990260



La Antigua Guatemala, 14 de agosto de 2006

Licenciado  
Marco Tulio Castillo Lutin  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Estimado Licenciado Castillo Lutin:

En cumplimiento a lo ordenado por esta unidad con fecha veintisiete de julio del año dos mil seis, he procedido a asesorar el trabajo de la bachiller ZULETH ORIANA MUÑOZ VELÁSQUEZ, el cual fue intitulado "LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SU RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DUEÑAS DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ".

En el lapso de asesoría, así como se evidencia en el trabajo de tesis, la autora puso de manifiesto su capacidad de investigación, utilizando en la elaboración del mismo las técnicas de investigación usuales, aceptando las sugerencias que durante la asesoría de la investigación realicé.

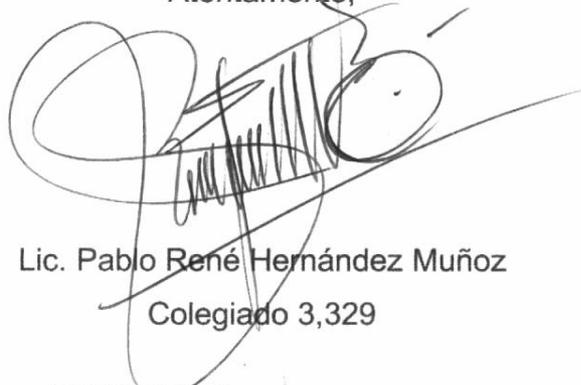
El tema desarrollado por la bachiller Muñoz Velásquez, reviste de importancia en un medio como el nuestro, en el cual convivimos con una multiplicidad de aspectos étnicos, culturales, religiosos, socioeconómicos y en el caso concreto de la

presente investigación se realiza un acercamiento a las normativas de carácter constitucional e internacional con relación a nuestro medio político.

Por lo expuesto OPINO, que el trabajo de la bachiller Zuleth Oriana Muñoz Velásquez, satisface los requisitos necesarios para su aprobación, por ende debe pasar a la fase de revisión, para posteriormente ser discutido en el Examen Público correspondiente.

Reciba mis más altas muestras de consideración y estima, haciéndolo extensivo a los demás miembros de su institución.

Atentamente;



Lic. Pablo René Hernández Muñoz

Colegiado 3,329

**Pablo René Hernández Muñoz**  
Abogado y Notario





**UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, diecisiete de agosto de dos mil seis.

Atentamente, pase al (la) **LICENCIADO (A) MARCO ANTONIO AGUILAR PALMA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (la) estudiante **ZULETH ORIANA MUÑOZ VELÁSQUEZ**, Intitulado: **"LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SU RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DUEÑAS DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ"**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

  
**LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**

cc. Unidad de Tesis  
MTCL/slh





*Lic. Marco Antonio Aguilar Palma*

ABOGADO Y NOTARIO

6a. Avenida 0-60, Zona 4  
Gran Centro Comercial Zona 4 - Torre Profesional Uno  
Oficina 502 - Teléfono: 2335-2136 - Guatemala, C. A.

Licenciado  
Marco Tulio Castillo Lutín  
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
De la Universidad de San Carlos de Guatemala

Licenciado Castillo Lutín:

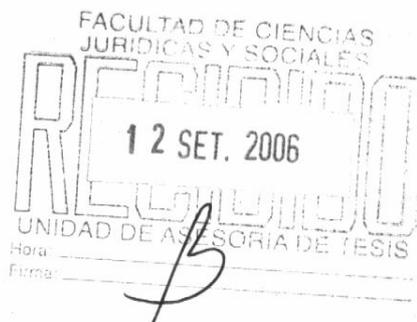
En cumplimiento de la resolución de fecha diecisiete de agosto del dos mil seis dictada por esta Unidad, procedí a revisar el trabajo de tesis indicado en la misma y al respecto emito el siguiente:

#### DICTAMEN:

- a) El trabajo de tesis denominado "LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SU RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DUEÑAS DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ" sustentado por la bachiller Zuleth Oriana Muñoz Velásquez. La investigación realizada es correcta en términos técnicos y comparto el dictamen del asesor de tesis;
- b) En la tesis se plantea con propiedad los temas a los cuales se refiere como: la participación ciudadana, el reconocimiento jurídico de los consejos de desarrollo y presenta como caso paradigmático el análisis jurídico y social de la formación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural del municipio de San Miguel Dueñas, departamento de Sacatepéquez;
- c) En el caso práctico, se expone y analiza la organización comunitaria y municipal, así como los fines y objetivos del Consejo de Desarrollo citado poniendo énfasis en las metas sociales y económicas que, hasta la fecha ha alcanzado el municipio referido utilizando las formas de organización relacionadas.

Por lo expuesto, estimo que el trabajo de investigación de la bachiller Zuleth Oriana Muñoz Velásquez, cumple los requerimientos científicos y técnicos y en el mismo se utilizaron adecuadamente la metodología y métodos de investigación requeridas para esta clase de investigaciones académicas. El informe está redactado, en forma adecuada, las conclusiones

Guatemala, 11 de septiembre de 2006





*Lic. Marco Antonio Aguilar Palma*

ABOGADO Y NOTARIO

6a. Avenida 0-60, Zona 4  
Gran Centro Comercial Zona 4 - Torre Profesional Uno  
Oficina 502 - Teléfono: 2335-2136 - Guatemala, C. A.



contienen con precisión un resumen de las aportaciones y las recomendaciones sugieren actividades al Estado y a la sociedad civil para mejorar la participación ciudadana a través de los Consejos de Desarrollo. Expreso concordancia con el dictamen del asesor de tesis, y en calidad de revisor, apruebo el trabajo de investigación descrito en este dictamen.

Atentamente

Lic. Marco Antonio Aguilar Palma  
Colegiado 2,903





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y  
SOCIALES. Guatemala, once de octubre del año dos mil seis-

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ZULETH ORIANA MUÑOZ VELÁSQUEZ Titulado LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SU RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DUEÑAS DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/sllh



## **DEDICATORIA**

**A DIOS Y A LA VIRGEN MARÍA:** Por iluminar mi entendimiento, mi camino y mi vida y ser el centro, la luz de esperanza y tranquilidad en los momentos de oscuridad y desesperación, y por permitirme llegar a este día tan importante para mí.

**A MIS PADRES:** Juan José Muñoz y María Carlota Velásquez, por todo el apoyo tan incondicional; por haberme dado la vida, agradecimiento eterno por los sacrificios realizados para que yo fuera lo que hoy soy; por sus enseñanzas y la mujer que han formado en mí, hoy les entrego mi más grande muestra de agradecimiento y amor, esperando que sea un orgullo para ustedes como lo son ustedes para mí, ¡los amo!

**A MIS HERMANOS:** Darcy Corina, Alan Jossuè y Eddy Juan José; por todo su apoyo y ayuda durante toda mi vida y mi carrera, todo mi amor y agradecimiento.

**A MI SOBRINA:** María José, que has iluminado mi vida con tu luz, con tu presencia y amor, gracias por existir, ¡te amo mucho mi princesa!

**A MI TÍO EDUARDO (Q.E.P.D.):** Mi querido tío Guayo, hoy aunque no estes presesente físicamente sè que te encuentras aquí porque me lo prometiste, muchas gracias por todos tus consejos, tu guía y principalmente por el gran amor que me brindaste, te extrañarè siempre.

**A JULIO ROBERTO:** Por ser mi apoyo, mi confidente, mi amigo y el gran amor de mi vida, por tantos años compartidos, por tu amor y comprensión, por luchar junto a mi. para alcanzar nuestra meta juntos mi amor y agradecimient eterno, ¡te amo!

**A MIS AMIGOS:** Ligia, Sonia, Alejandra, Lucky, Rafael, Guillermo, Omar Herbert, Mynor, Rubi, Jacky, José Pablo, Ruth, Sara, por ser compañeros sinceros durante todo este proceso de aprendizaje y logros alcanzados juntos, Permanecerán en mi corazón por siempre.

**A LA UNIVERSIDAD DE SAN**

**CARLOS DE GUATEMALA:** Mi casa de estudios, por darme la oportunidad de superarme y de alcanzar mi meta profesional el día de hoy; sobre todo por cooperar al desarrollo de nuestra sociedad.

## **A LA FACULTAD DE CIENCIAS**

### **JURÍDICAS Y SOCIALES:**

Por haberme brindado la oportunidad de conocer la esencia del derecho y por comprender hoy más que nunca que debo de luchar por la justicia, la igualdad y libertad de los guatemaltecos como fundamento de la vida y de nuestra sociedad.

### **A LA JORNADA MATUTINA:**

Por haberme formado durante los cinco años de mi carrera universitaria y demostrarme que únicamente a base de esfuerzo, estudio, constancia, dedicación y seguridad se puede salir adelante en la vida.

### **A LOS LICENCIADOS:**

Iván Ochoa y Edgar Armindo Castillo Ayala; por haber compartido conmigo sus conocimientos; por sus enseñanzas, ayuda y apoyo incondicional, los cuales permitieron que hoy culminara mi carrera con éxito y satisfacción; Pablo René Hernández Muñoz y Marco Antonio Aguilar Palma, por compartir sus experiencias y conocimientos profesionales invaluable para mi persona.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción .....	i
<b>CAPÍTULO I</b>	
1. El Estado .....	1
1.1. Concepto .....	1
1.2. Organización administrativa .....	3
1.3. Sistemas de organización administrativa .....	4
<b>CAPÍTULO II</b>	
2. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural .....	13
2.1. Antecedentes .....	13
2.2. El desarrollo .....	14
2.3. Guatemala y su desarrollo .....	16
2.4. Concepto .....	20
2.5. Objeto .....	21
2.6. Estructura .....	23
2.7. Funciones .....	24
<b>CAPÍTULO III</b>	
3. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural .....	27
3.1. Caracterización del municipio .....	27
3.2. Autonomía municipal del municipio .....	32
3.3. Las municipalidades .....	35
3.4. El gobierno municipal .....	36

	<b>Pág.</b>
3.5. Caracterización .....	39
3.6. Objeto .....	40
3.7. Integración .....	42
3.8. Funciones .....	43
3.9. Relación con la corporación municipal .....	44
3.10. Marco jurídico .....	45

#### **CAPÍTULO IV**

4. Contexto económico y social de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural .....	51
4.1. Consejos municipales de desarrollo y la globalización .....	55
4.2. Consejos municipales de desarrollo y la descentralización .....	55
4.3. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural y la participación ciudadana .....	56
4.4. Requisitos para la participación ciudadana dentro de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural .....	63
4.5. El poder local dentro de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural .....	68
4.5. Las políticas públicas, el poder local y la participación Ciudadana .....	69

#### **CAPÍTULO V**

5. El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural del municipio de San Miguel Dueñas, del departamento de Sacatepèquez .....	75
---	----

	<b>Pág.</b>
5.1. El municipio de San Miguel Dueñas .....	75
5.2. Características socioeconómicas .....	77
5.3. Organización social, comunitaria y civil .....	78
5.4. Procedimiento para la creación .....	79
5.5. Personalidad jurídica de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural .....	85
<b>CAPÍTULO VI</b>	
6. Causas y efectos económicos y sociales de la formación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural del municipio de San Miguel Dueñas del departamento de Sacatepèquez .....	91
6.1. Participación municipal y ciudadana .....	91
6.2. Causas sociales y económicas que originaron su creación .....	94
6.3. Efectos sociales y económicos que originaron su creación .....	102
6.4. Objetivos estratégicos y operativos .....	105
CONCLUSIONES .....	111
RECOMENDACIONES .....	113
ANEXO .....	115
BIBLIOGRAFÍA .....	119

## **INTRODUCCIÒN**

Actualmente está cobrando vital importancia la temática relacionada con las políticas públicas, la globalización, el poder local, la participación ciudadana y la disminución del papel centralizado del Estado; todo enfocado hacia la comprensión de los elementos y actores que participan en la reforma de la administración del Estado.

Estamos asistiendo a una coyuntura de cambios en la administración tradicional del Estado, caracterizada por ser centralizada, burocrática, autoritaria, monocultural y excluyente; hacia una administración pública más democrática, participativa, y con menos intervención del Estado. Esta nueva forma de administración estatal, discutida en distintos niveles necesariamente conduce a una nueva concepción de sus funciones, sus políticas y sus relaciones con la sociedad en general, donde la participación ciudadana juega un papel importante en aspectos claves, tales como el control y auditoria social.

Dentro de esa problemática es fundamental el papel de los gobiernos locales, quienes se convierten en los agentes más inmediatos para la búsqueda de la rearticulación del tejido social del país en el acercamiento entre los gobernantes y gobernados; es decir, conformar una nueva articulación entre poder público, sociedad y grupos económicos para el impulso de un modelo propio de desarrollo que logre hacer real las mejoras en las condiciones de vida de todos los habitantes; modelo que puede materializarse mediante la participación ciudadana.

(ii)

Los paradigmas, como lo son la globalización, el poder local, las políticas públicas y la participación ciudadana, son elementos de análisis dentro del marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural el que en los últimos tiempos ha perdido mucha credibilidad en detrimento del sistema democrático.

El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural es parte de un esquema de desarrollo que tiene como punto esencial, trasladar los beneficios de crecimiento y desarrollo urbano hacia las áreas administrativas más pequeñas del país hacia los municipios; puesto que se considera que si se inicia cumpliendo con las necesidades de la población desde los pequeños territorios del país se podrá llegar al cumplimiento de todas las necesidades de los habitantes del Estado, logrando con ello alcanzar la finalidad esencial, que es el bien común.

El presente trabajo consta de cinco capítulos; el primero denominado: *El estado*, en el cual se conceptualiza qué es el Estado, su origen, el por qué de su existencia y la base que sirvió para la creación de la administración pública, las formas o sistemas de organizar la administración pública, su conceptualización, sus características, sus ventajas, desventajas, todo esto como una introducción esencial y fundamental para abordar el tema principal del presente trabajo.

En el capítulo dos, denominado *El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, en el que se desarrollan los antecedentes y motivos que dieron origen a su

(iii)

creación, qué es este sistema, sus funciones, los niveles que existen dentro de éste, los mecanismos para su funcionamiento y el beneficio para la población de todo el país en general.

El capítulo tres, denominado *los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural* en forma específica, qué son los Consejos Municipales de Desarrollo, iniciando por conceptualizar qué es el municipio, la autonomía de éste como mandato constitucional, quién ejerce el gobierno municipal, cómo se integra, las funciones que éstos desarrollan dentro de los municipios que cuentan con éstos, y, el marco jurídico que los contempla.

El capítulo cuatro, denominado *Contexto socioeconómico de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural*, haciendo una relación de éstos con los conceptos de globalización, descentralización, participación ciudadana, el poder local y las políticas públicas sobre las cuales se desarrolla el consejo municipal de desarrollo.

El capítulo quinto, denominado *El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural del municipio de San Miguel Dueñas del departamento de Sacatepèquez*, en el cual desarrollamos el tema principal del presente trabajo, iniciando con una monografía de lo que es el municipio de San Miguel Dueñas, la organización social, comunitaria y civil en la cual se desarrolla y el reconocimiento de la personalidad jurídica de éstos como tales.

El capítulo sexto, denominado *causas y efectos económicos y sociales de la formación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural*, uno de los temas principales, el cual desarrolla lo que es la participación de la población en ellos, las causas económicas y sociales que los motivaron para su creación, los resultados o efectos que tuvieron luego de su funcionamiento y los logros tan anhelados por la población, resultado de la creación de ellos, desarrollando para el efecto un plan estratégico lleno de objetivos que pretenden ser alcanzados a corto, mediano o largo plazo para la población.

El presente trabajo de investigación se realizó con el objetivo de establecer y comprobar la necesidad de la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural en el municipio de San Miguel Dueñas, del departamento de Sacatepèquez; como factor determinante y esencial para lograr el desarrollo económico y social de la población; estableciendo de manera contundente y certera todos los beneficios sociales y económicos que ha obtenido la población desde el momento de la creación del mismo y concluyendo que, efectivamente, que tanto los Consejos Municipales de Desarrollo y los Consejos Comunitarios de Desarrollo constituyen una herramienta importante para que la población alcance el desarrollo tan anhelado para su pueblo, y lograr con esto un bienestar para toda su población. Es por ello que se exhorta a la comunidad en general a la utilización de estos mecanismos que la ley les concede como medio de participación activa frente al Estado, iniciando con la identificación de sus necesidades, tanto sociales como económicas, con la finalidad de alcanzar el desarrollo de sus comunidades y, por ende, el de todo el país.

(v)

De lo expuesto en el párrafo anterior se desprende la hipótesis del presente trabajo de investigación, la cual fue: Los beneficios sociales y económicos de la creación del Consejo Municipal de Desarrollo para el municipio de San Miguel Dueñas del departamento de Sacatepèquez, la cual fue plenamente comprobada durante la elaboración y finalización del trabajo de investigación.

Para la realización del trabajo de investigación se utilizaron los métodos científicos con el objeto de determinar las causas que motivaron para la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, el método jurídico por tratarse de la interpretación de la legislación por medio de la consulta, estudio y análisis de los cuerpos legales consultados, y el método dialéctico para llegar al verdadero conocimiento sobre el beneficio para la población de San Miguel Dueñas por la creación del Consejo Municipal de Desarrollo.

Las técnicas que se utilizaron para la elaboración de la investigación fueron la recopilación de bibliografía y fuentes bibliográficas que permitieron desarrollar de una forma satisfactoria la investigación por medio de la consulta a bibliotecas, consulta de libros de texto, diccionarios y publicaciones relacionadas con el tema de investigación.

Concluyendo con la presentación de las conclusiones y recomendaciones derivadas del proceso de investigación; esperando que éstas sean tomadas en cuenta para quien lo consulte y especialmente para los estudiantes de la Facultad de Ciencias Jurídicas

(vi)

y Sociales para que comprendan de una manera simple, pero concreta, qué es el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, especialmente, los beneficios que puede traer para la población de nuestro país.

## CAPÍTULO I

### 1. El Estado

#### 1.1 Definición

“Definir al estado ha sido motivo de diferentes puntos de vista, diversos tratadistas han dado un concepto de Estado, para lo cual algunos toman los hechos que ocurrieron en el desarrollo de la historia universal, otros los hechos acaecidos en un periodo determinado de la misma historia, otros no toman datos reales, sino procuran hacer sus conceptos de tipos ideales de Estado”.<sup>1</sup>

La palabra Estado proviene de las voces *stato*, *stare*, *status*, que significan permanencia, orden permanente que no cambia. En Grecia tiene su inicio en la denominada *Polis*, en Roma, representado por la *civitas*, que luego el complementò la denominada *res pública*, que designaba a la propia comunidad política y al pueblo.

Fue hasta el siglo XVII en que la palabra Estado era utilizada como tal, como una corporación constituida por el pueblo y dotada de poder de mando, mientras que para otros el Estado constituye la persona políticamente organizada por la nación en un país determinado, axial también es una sociedad convertida y regulada por una fuerza de coacción.

“El 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

---

<sup>1</sup> Porrúa Pérez, Francisco, **Teoría del Estado**, pág. 113

político de la Nación, en base a la unidad de una multitud de hombres, que viven en armonía bajo leyes jurídicas”.<sup>2</sup>

“El Estado es una 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”.<sup>3</sup>

En la actualidad el Estado es una organización de personas, constituidas bajo un territorio propio, estructurada y regida por un ordenamiento jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano cuyo fin primordial es el de obtener el bien común.

El Estado para que sea considerado como tal debe de poseer varios elementos esenciales, que son:

- Sociedad humana
- Territorio
- Orden jurídico
- Poder soberano
- Bien común

---

<sup>2</sup> Ossorio, Manuel, **Diccionario de derecho usual**, pág. 116, tomo II

<sup>3</sup> Miguel Acosta, Romero, **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 60

## 1.2 Organización administrativa

Organizar es una de las funciones administrativas, gracias a la cual quien administra puede escoger que tareas deben de realizarse, quien las tiene que hacer, como agrupar las tareas, y donde y quien toma las decisiones para su realización. El hecho de organizar debe iniciar por medio de la planificación, la cual debe de iniciar primero porque todas las partes de la organización debe de tener un objeto definido, las responsabilidades de realizar un trabajo debe de ir acompañada por la autoridad encargada de dirigirla y de controlar los medios con que se realiza y por último debe de lograrse la finalidad para la cual fue realizada.

La organización es antecedente obligado de la actuación y aunque las personas actúan en nombre del Estado y a los elementos organizados por el poder público para desarrollar la obra administrativa; es por esto que la organización administrativa ha sido considerada por el derecho administrativo como un instrumento o medio de cumplimiento de la actividad o función administrativa.

“La organización administrativa es reflejo de la fisonomía del Estado, más no es única aunque haya sido predominante hasta tiempos recientes la estimación estática y la organización, ya que la creación de una estructura no puede ser un fin en sí misma, sino que tiene esencialmente un sentido de instrumentalizado. De aquí que la organización, en su valor formal, sea la confección y constante reelaboración del programa para la división del trabajo y la distribución del poder”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> García Oviedo, Carlos, **Derecho administrativo**, pág. 259

La organización administrativa del Estado es adoptar una estructura adecuada al régimen de los servicios públicos y demás formas de actuación administrativa en que se concretan la realización de sus fines. La organización administrativa cuenta con tres elementos para su existencia; y son los siguientes: *el territorio, la población y los funcionarios*.

#### 1.2.1 Sistemas de organización administrativa

Para iniciar este apartado iniciaremos estableciendo lo que es la administración pública, y la definimos como “un instrumento en manos del gobierno, adecuado para materializar en obras y servicios públicos, tanto los ideales como los programas políticos, sin embargo, para ello hay que tomar en cuenta que la misión de la administración pública no es hacer política sino que realizar procesos técnicos con el propósito deliberado de que se cumpla la política gubernamental y alcance sus fines”;<sup>5</sup> en otras palabras la administración pública es la actividad que busca servir a los habitantes del Estado realizando el bien común, y dicha actividad la llevan a cabo los funcionarios y empleados públicos trabajando para ello en forma eficiente las funciones administrativas.

Los sistemas de organización de la administración pública “son las formas o el modo de ordenar o estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades publicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de esfuerzos y alcanzar

---

<sup>5</sup> Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, pág. 59

económicamente, fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados por la Constitución Política de la Republica de Guatemala".<sup>6</sup>

Para el autor Andrés Serra Rojas, las formas de organización son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento e ideales democráticos.

La legislación guatemalteca regula como sistemas de la administración pública tres sistemas, que se conocen con el nombre de:

A) Sistema de centralización

Sistema de organización de la administración estatal que consiste en ordenar los órganos de la administración estatal, bajo un orden jerárquico rígido, en el cual las decisiones y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica.<sup>7</sup>

Para el autor Andrés Serra Rojas, la centralización, consiste en un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el Estado o poder central, que es la única persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.

---

<sup>6</sup> Godínez Bolaños, Rafael, **Colección Juritex** No. 17, pàg. 01.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pàg. 4

Para el autor Jorge Mario Castillo González, la centralización equivale a concentrar en el organismo ejecutivo las tres funciones públicas principales: la legislación, la administración y la justicia, y si se refiere solamente a la función, la función administrativa equivale a concentrar en el organismo ejecutivo la administración, la que ejerce de manera directa la presidencia de la república. En resumen en el conjunto de competencias centralizadas en el órgano que ocupa el más alto grado en el orden administrativo y que como consecuencia, concentra en sí, la jerarquía, la facultad de decisión y la facultad de mando.

La centralización es un sistema o técnica de la administración pública que ordena jerárquicamente a sus órganos mediante normas legales que le otorgan a un órgano supremo unipersonal o colegiado, el ejercicio del poder público con las facultades que se originan del mismo como decisiones políticas, técnicas, control y sanciones de los actos sobre los órganos inferiores o subordinados que deben obedecer sin mayor facultad de decisión política.

- **Características:** Existe un superior jerárquico, existe relación de subordinación de los órganos administrativos, se manifiesta en los poderes, los órganos administrativos inferiores ejecutan las órdenes sin mayor poder de decisión de carácter político.
- **Ventajas:** El órgano supremo asegura el control político, la actuación de subordinados es controlada, los procedimientos administrativos son uniformes, prestar los servicios públicos de forma económica, el control y fiscalización de la actividad administrativa es más efectivo, las políticas administrativas son uniformes.

- **Desventajas:** el centralismo burocrático, la administración ineficiente en los territorios alejados, las peticiones deben seguir un largo trámite, en países con territorios extensos resulta inconveniente, lo que trae como consecuencia la corrupción.
- **Elementos:** la unidad de mando, la jerarquía, el control que ejerce el superior, la potestad de revisión de la actuación de los subordinados, facultad de decidir la competencia de los órganos infraordinados.
- **Aplicación en Guatemala de este sistema:** La administración pública es eminentemente centralizada, con un mínimo de descentralización, la administración pública se encuentra dentro de una escala jerárquica rígida y las decisiones y políticas generales, dependen del órgano superior, que es el Presidente de la República, hacia abajo. El organismo Ejecutivo es el órgano principal de la administración pública.

#### B) Sistema de desconcentración

“Es un sistema de organización de la administración pública que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo. En nuestro medio la desconcentración administrativa es poco conocida y no es corriente su aplicación, pues implica que el órgano superior se desprenda de cierta parte de poder y competencias, lo que siempre se considera políticamente inconveniente”.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ibídem, pág. 4

Para el autor Jorge Mario Castillo González, la desconcentración se define como la atribución de competencias o de funciones administrativas a una organización subordinada, prevista en la ley en forma exclusiva y permanente, con el objeto de que la organización desconcentrada, tome decisiones en forma definitiva en toda clase de problemas o negocios a su cargo. Toma a la descentralización como un punto intermedio entre la centralización y la descentralización, debido a que la administración moderna necesita descongestionar sus órganos superiores mediante el traslado de competencias.

- **Características:** Continúa como sistema principal de la administración pública, se otorga a los órganos administrativos inferiores la competencia legal para tomar decisiones técnicas necesarias, los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos específicos, el órgano supremo de la administración pública controla a los órganos desconcentrados por medio de lineamientos políticos, presupuesto y patrimonio, el superior mantiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico del órgano desconcentrado.
- **Ventajas:** Facilita las actividades de la administración estatal, la actividad administrativa se torna más rápida, flexible, eficiente y eficaz, se conserva la unidad del poder público, el servicio público mejora y es más económico.
- **Desventajas:** Los funcionarios principales tienden a prestar el servicio y a resolver con favoritismo político, aumenta la burocracia y el gasto público, servicio ineficiente por incapacidad técnica.

- **Aplicación en Guatemala de este sistema:** La administración pública guatemalteca, generalmente, ha adoptado el acuerdo gubernativo para la creación de de entidades desconcentradas.

### C) Sistema de descentralización

Es un sistema de administración pública que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado.

Para el autor Andrés Serra Rojas la descentralización es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

Para el autor Jorge Mario Castillo González la descentralización comprende cuatro conceptos específicos, que son: la avocación, la delegación, la desconcentración y la autonomía, por lo que constituye una técnica de administrar o gobernar.

Este sistema aparece cuando en la administración estatal se decide crear personas jurídicas públicas, encargadas de prestar servicios públicos específicos o varios servicios en territorios determinados. La primera forma de descentralización puede ubicarse en los municipios, llamados entes autónomos o autárquicos, dependiendo de

la visión política o jurídica con la que se les examina.<sup>9</sup>

- **Características:** Transferencia del poder de decisión o competencia a una nueva persona jurídica de derecho publico, la nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal, deben gozar de relativa independencia política para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la conforman, gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, independencia estatutaria y reglamentaria, pudiendo emitir sus propias normas legales, sin violar su ley ordinaria.
- **Ventajas:** Se descongestiona la administración central, se presta un servicio mas eficiente, el servicio se moderniza, el patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionalizan los beneficios, se aleja el espectro de la influencia político partidista, los usuarios son los que eligen a sus propias autoridades, los particulares tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio, los particulares pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión (Consejos de Desarrollo Urbano y Rural)
- **Desventajas:** Se crea un desorden de la administración publica, crecimiento exagerado de la burocracia, existe la manipulación política en las entidades y se otorgan puestos políticos sin preparación técnica, los resultados de estas entidades no satisfacen a plenitud las necesidades y no se cumplen las finalidades, en algunos casos se generan perdidas y estas deben de ser absorbidas por el Estado.
- **Clases:** Territorialidad o por Región: en la cual el ente administrativo se ejerce su competencia, municipalidades, sistema de desarrollo urbano y rural. Por servicio

---

<sup>9</sup> Op. Cit, Castillo González, pág. 3

o Institucional: función de carácter técnico, predomina el interés de la prestación del servicio. Por colaboración: instituciones que no forman parte de la administración pública, únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos que tiene la obligación el Estado de prestar. Son instituciones no lucrativas que obtienen sus fondos de donaciones.

- **Aplicación en Guatemala de este sistema:** Los órganos descentralizados normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados, como por ejemplo: las municipalidades con el concejo municipal, la Universidad de San Carlos de Guatemala a cargo del Consejo Superior Universitario, dentro del órgano colegiado existe un órgano unipersonal, que es el órgano de ejecución, Alcalde Municipal, Rector Magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala.



## CAPÍTULO II

### 2. El sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

En este capítulo tratamos de establecer los antecedentes que llevaron a la creación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, una conceptualización de lo que significa y la importancia que tiene para nuestro país, como la necesidad del estado de encontrar un mecanismo seguro y certero para conocer y resolver las necesidades de toda la población del país, sin importar el género, la lengua ni el nivel económico y de cada una de las comunidades en base al principio de igualdad que la misma Constitución Política de la República de Guatemala establece.

#### 2.1 Antecedentes

El antecedente histórico de lo que es el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural actual, lo constituye las Coordinadoras Interinstitucionales, las cuales nacen en el año de 1976, dentro de las cuales se contaba con la participación de diferentes funcionarios de instituciones públicas que tenían presencia a nivel departamental y municipal, las cuales se encontraban presididas a nivel departamental por el gobernador departamental con el objeto de formular planes de desarrollo a nivel departamental y municipal siempre con la coordinación entre diferentes instituciones especialmente las públicas.

Encontramos también como un antecedente, los Comités Pro-mejoramiento; vigentes hasta antes de la creación del Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala que contiene la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tales comités existían en la mayoría de las poblaciones y en las cuales, a pesar de no

existir reglamentación, gozaban del reconocimiento y aceptación de la población; divididos en tantos como tantas necesidades tenía la población.

Como último antecedente tenemos el Decreto 52-87 del Congreso de la República el cual crea la primera Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en la cual se estructuraban los consejos locales de desarrollo, que fueron declarados inconstitucionales posteriormente en una acción iniciada por el Ingeniero Jorge Antonio Serrano Elías, estableciendo que violaban la autonomía municipal.

## 2.2 El desarrollo

Al hablar de los consejos de desarrollo urbano y rural, es necesario caracterizar al desarrollo inicialmente como un proceso de cambio, un cambio que puede ser inducido o espontáneo, ya sea que se genere desde el estado o bien desde la misma población, el cual es el que nos interesa y desarrollaremos a lo largo del presente trabajo, desarrollo que va surgiendo conforme va pasando el tiempo a través de la historia y de la evolución de la humanidad.

Dentro de las bases teóricas del desarrollo surgen conceptos como evolución, progreso, industrialización y crecimiento, en la actualidad enfocamos al desarrollo como un proceso mediante el cual se trata de eliminar los obstáculos que se oponen a la incorporación integral del individuo a la sociedad. “Desarrollo como un conjunto de acciones encaminadas a obtener un resultado determinado, y determinamos lo que se conoce como proceso de desarrollo que es precisamente el resultado que se espera de

él; un nuevo tipo de sociedad en la que tengamos mejores bienes y servicios, para satisfacer nuestras necesidades".<sup>10</sup>

Las acciones de desarrollo tienen su efecto en una estructura previamente determinada, la cual se encuentra formada por personas, bienes, costumbres regulaciones legales; las cuales se interrelacionan y conforman lo que se conoce como un sistema económico social. Para alcanzar un desarrollo económico y social se necesitan varios medios, dentro de los cuales podemos mencionar los siguientes: el crecimiento económico, el mejoramiento de la calidad de vida, la participación ciudadana, la seguridad.

Para finalizar la concepción de desarrollo, podemos sintetizar los aspectos fundamentales de las teorías de desarrollo: económico, social, político y cultural, teorías que nos permitirán interpretar los esfuerzos para el desarrollo realizados por países y grupos sociales, especialmente realizados por aquellos estados que presentan mayores niveles de pobreza, entendiendo al desarrollo como una condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de la población se satisfacen con la proporción por parte del estado de los recursos necesarios para que la población pueda vivir en condiciones de dignidad que tanto el Estado como la Constitución Política de la República de Guatemala establece; desarrollo que incluye la especificación que los grupos sociales tienen derecho a servicios básicos como la salud, la educación, la

---

<sup>10</sup> Manual del capacitador de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. **Documento vicepresidente de la república**, pág. 2.

seguridad, la nutrición y sobre todo el respeto a sus culturas y tradiciones dentro del marco social de un estado en particular.

En términos económicos, el desarrollo implica para un país oportunidades de empleo, la satisfacción de sus necesidades básicas, sin olvidar que para que exista el desarrollo es necesaria la voluntad de las personas, el deseo del sujeto activo por mejorar las condiciones de vida y sus oportunidades para alcanzar el bienestar social, motor de lo que es el desarrollo.

### 2.3 Guatemala y su desarrollo

El Gobierno de Guatemala tiene el deber constitucional de promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa con el objeto de lograr el desarrollo del país en forma progresiva y sistemática trasladando las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales de organismo ejecutivo al municipal y demás instituciones del estado. Todo esto lo refleja el estado a través de una estrategia nacional de desarrollo que lleve implícito una cobertura nacional que facilite un desarrollo integral del país.

Deber y estrategia que se encuentran regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 224 el cual regula: "División administrativa: El territorio de la República se divide, para su administración, en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral

del país. Sin embargo, cuando así lo convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal”.

Por medio del Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala se creó el Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, dividido en cinco niveles que son: un consejo nacional, consejos regionales, consejos departamentales y consejos municipales, consejos comunitarios de desarrollo urbano y rural (COCODES) contemplado en los Acuerdos de Paz en el apartado del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria en el inciso f) de la participación a nivel local, los cuales deben de estructurarse desde la base de la población, para que así sean un instrumento de representación de los pueblos mayas, xincas, garífuna y de la población no indígena así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca sin ninguna clase de discriminación. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se regirán siempre en base a los principios de igualdad y dignidad de todos los sectores de la sociedad y con ello llevar a cabo uno de los objetivos principales como lo es la proporción de oportunidades equitativas de participación de la sociedad en la toma de decisiones de planificación y la ejecución de políticas públicas de desarrollo.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se define como el conjunto de organismos cuyos principios, normas y procedimientos que persiguen la organización y coordinación de la administración pública, la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural para lograr de esta forma la participación de la población para alcanzar

el desarrollo integral del país, como objetivo general del mismo, por medio de la orientación y coordinación de las acciones y esfuerzos del sector público a través de la generación, ejecución, instrumentación y operación de planes, programas y proyectos encaminados a lograr la reconstrucción y el desarrollo del país a nivel nacional, departamental, municipal y local.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se constituye en el elemento dinamizador de la descentralización y en un buen auxiliar en la formulación y procesamiento de datos para la generación de políticas públicas; si se considera que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es la base principal de la descentralización, significaría planificar con la mente descentralizada pero en la práctica de manera centralizada porque en sí cada nivel del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural no es autónomo ni son electos popularmente los miembros, (exceptuando a los miembros de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (COCODES) quienes son electos en asamblea comunitaria), a diferencia de las municipalidades donde sus autoridades son electas a través del voto popular. Lo anterior significa que es urgente crear las condiciones institucionales, legales y financieras para que los municipios puedan participar activamente dentro del proceso de descentralización y que no dependan del poder central en cuanto a la elaboración de planes, programas y proyectos, y esos se inscriban dentro del marco nacional del desarrollo.

Pero el gran faltante en ese marco nacional del desarrollo; lo constituye el Estado porque como Estado no cuenta planes de trabajo de corto, mediano o largo plazo, a lo sumo se ejecutan acciones de soluciones aisladas a problemas que surgen por los

cambios climáticos, presiones sociales e intereses político partidarios. Ese es uno de los grandes retos del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, es decir, generar las condiciones institucionales, políticas, financieras y principalmente de la participación ciudadana para orientar el camino de la planificación del desarrollo.

Es de esta manera como el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se constituye en un instrumento orientador (no rector) de las políticas públicas en temas como: desarrollo comunitario, desarrollo sostenible, participación ciudadana, educación, salud, vivienda y desarrollo ambiental, éste se inicia desde lo comunitario y lo eleva hacia lo nacional; con ello se evita que la participación ciudadana sea únicamente alrededor de proyectos específicos ejecutados por organizaciones no gubernamentales, fondos sociales, etc., donde su participación se reduce a colaborar con la ejecución de obras que se les asignan.

A manera de conclusión podemos mencionar que entre los fines y los objetivos del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural están el de lograr el bienestar de la población de una manera democrática, sobre la base de la superación de desigualdades sociales y económicas que existen entre la totalidad de la población guatemalteca, y proporcionando con ello la posibilidad a las comunidades de contar con un sistema que les permita a todos los sectores de la población contar con un sistema constante de comunicación, planificación y organización de proyectos y programas de desarrollo que permitan lograr el fin primordial del estado que es el bien común.

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural surgen a la vida jurídica del país por mandato constitucional, la carta magna regula que el Sistema de Consejos de Desarrollo se crea para los siguientes fines:

- La formulación de políticas de desarrollo urbano y rural
- La organización y coordinación de la administración pública
- El ordenamiento territorial

#### 2.4 Concepto

Atendiendo a lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala el consejo de desarrollo urbano y rural es una estructura creada con el fin de asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas, solución y ejecución de programas y proyectos de desarrollo, tomando como función esencial la de organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, el ordenamiento territorial y la promoción de la participación de la población de una forma integral.

“El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es el medio principal de participación de la población maya, xinca, garifuna y 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”.<sup>11</sup>

Es el espacio de relación y encuentro ciudadano multiétnico, multilingüe y pluricultural, que permite a todos los habitantes del país su participación prepositivamente en la toma de decisiones para la organización, coordinación y

---

<sup>11</sup> **Reglamento de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, Acuerdo Gubernativo 461-2002

planificación del desarrollo integral de sus comunidades, municipios, departamentos, regiones y la nación.

El sistema respeta, reconoce, y garantiza el ejercicio y desarrollo de los valores materiales, sociales, espirituales y las formas de organización de las culturas maya, xinca, garífuna y mestiza. Permite también la instauración de un dialogo armonioso entre las diferentes culturas y la participación activa de las diversas comunidades para coadyuvar a fortalecer la unidad nacional.

## 2.5 Objeto

El objeto del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es la organización y coordinación de la administración pública, mediante la formulación de las políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada.<sup>12</sup>

Dentro de los atributos fundamentales del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tenemos la organización y la coordinación de la administración pública, en el marco de la cooperación y la participación en la toma de decisiones, pues se organizarán en estructuras flexibles y adaptables a la personalidad pluricultural de la nación a fin de compartir propuestas, recursos, metas y valores.<sup>13</sup>

Las actividades que debe de desarrollar el Sistema Nacional de Desarrollo urbano y Rural son las siguientes:

---

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> Op. Cit, **Reglamento de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural** , pàg. 18

- Promover y fortalecer la participación permanente de la población en las diferentes etapas del proceso de desarrollo, con la coordinación de los sectores públicos y privados.
- Fortalecer en la población la capacidad para conocer, identificar y priorizar sus necesidades, y proponer opciones para la solución de sus necesidades y problemas.
- Promover el desarrollo integral del país por medio de la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo a nivel regional, departamental y municipal.
- Formular políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial.
- Coordinar actividades del sector público, promover su acción planificada e impulsar la descentralización de la administración pública.
- Promover la captación de recursos y racionalizar el uso de los que se disponen para el desarrollo nacional.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se basa en los siguientes principios:

- El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala
- El fomento a la armonía en las relaciones interculturales
- La optimización de la eficacia y 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 nivel

- La democracia participativa y la equidad y la no discriminación
- La conservación y mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos mayas, xincas 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.<sup>14</sup>

## 2.6 Estructura

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es vertical, dentro del cual la participación está previamente condicionada por medio de una estructura participativa. En la actualidad se encuentra estructurado en cinco niveles distribuidos de la siguiente manera:

- a) **Nivel primero**; el nacional: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Integrado por la autoridad superior, la dirección ejecutiva y las comisiones de trabajo.
- b) **Nivel segundo**; el regional: con los consejos regionales de desarrollo urbano y rural. Integrados por el coordinador, la gerencia, la secretaria, las comisiones de trabajo, la unidad técnica regional.
- c) **Nivel tercero**; el departamental: son los consejos departamentales de desarrollo urbano y rural; integrados por la presidencia o la coordinación, la secretaría, las comisiones de trabajo y la unidad técnica departamental.

---

<sup>14</sup> **Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

- d) **Nivel cuarto**; el municipal: son los consejos municipales de desarrollo urbano y rural; integrados por la coordinación, la secretaria, las comisiones de trabajo y el consejo asesor indígena donde hubiere.
- e) **Nivel quinto**; el comunitario: son los consejos comunitarios de desarrollo urbano y rural; integrados por la asamblea general de vecinos y el órgano de coordinación.

Para dar soporte a la ejecución de los proyectos elaborados por el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural se creó con anterioridad el Fondo de Solidaridad Comunitario (FSDC) ejecutado por la secretaría ejecutiva de la presidencia, y en la actualidad el Fondo Departamental para el Desarrollo y la Paz (FODEPAZ), bajo la administración de los consejos departamentales de desarrollo.

## 2.7 Funciones

Para el logro de los objetivos que la ley de consejos de desarrollo urbano y rural le asigna al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se establecen las siguientes funciones:

- a) “Trasladar al Organismo Ejecutivo por medio del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural las opiniones que deberán servir para la coordinación de la administración pública, en función de la mejor ejecución y administración del proceso de formulación de la política pública de desarrollo, planificada y coordinada por el sistema de consejos.
- b) Definir y lograr que el Organismo Ejecutivo, apruebe los mecanismos de evaluación e interinstitucional del proceso de formulación de las políticas públicas

de desarrollo; y lograr la apertura de espacios en las instituciones y órganos de la administración pública para la participación ciudadana, en evaluación de dicha política y de la auditoría social en las ejecuciones presupuestarias.

- c) Cualesquiera otras que como resultado del logro de los objetivos anteriores se presente como necesario”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Op. Cit, **Reglamento de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, pág.18



### CAPÍTULO III

#### 3. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural

En el presente capítulo, previo a establecer qué es el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, es necesario establecer lo referente a la organización municipal, por lo que iniciaremos definiendo en palabras muy sencillas lo que es y lo que se entiende por municipio. El municipio es una institución autónoma que representa verdaderamente los intereses de la población que los elige en forma popular y democrática, cuyo deber es conocer los problemas y necesidades de la población y hacerlas efectivas de una manera segura y pronta; contando para la realización de estos propósitos con una participación más activa, constante y directa de la población.

Tomando en cuenta todo lo anterior podemos establecer que el municipio representa uno de los mejores agentes para el desarrollo y el órgano necesario que necesita el sistema de administración pública de descentralización para la prestación de los servicios públicos dentro de su jurisdicción, consolidándose de esta forma como un sistema efectivo y eficaz en sus funciones obteniendo como resultado el desarrollo de la localidad.

##### 3.1 Caracterización del municipio

El municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus orígenes más remotos; así que hay quienes consideran que el municipio es una organización que tiene sus antecedentes en Grecia, en el *uji* del japon o en la *sippe* germánica. En el mundo occidental el municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma; sin embargo, los habitantes carecían de

derechos políticos y debían pagar un tributo que recibía el nombre de munus (carga); posteriormente reconoció cierta autonomía a esas ciudades, y según Bielsa,<sup>16</sup> las principales características del municipio romano eran:

- La calidad de ciudadanos romanos reconocida por los habitantes del mismo.
- La autonomía administrativa local, la cual comprendía el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia.

Los romanos en la primera época de sus conquistas, sometían a los pueblos a servidumbres, se les confinaban sus bienes, les privaban de sus derechos. Tenían la facultad de ordenar su administración interior y correlativamente, sus habitantes tenían derecho de ciudadanía, pero por ello se les impuso la obligación de contribuir a las cargas del Estado, inclusive al servicio militar, todo esto explica el nombre de municipes a los habitantes de estas ciudades y de Municipio a las mismas ciudades o villas.

El gobierno municipal se ejercía por los comicios y los magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del senado de Roma.

En opinión de Ochoa Campos, en Roma el municipio adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado a que pertenecía, es decir, que se distinguió que sus propias funciones a pesar de reconocer, y acatar las leyes generales del Estado.

---

<sup>16</sup> Bielsa, Rafael, **Principios del régimen municipal**, pág. 35

En España, las ciudades, pueblos y aldeas españolas, absorbieron en una forma profunda la institución municipal impuesta por varios siglos por la corriente romana conservando las características que tuvo durante el imperio romano.

Tomando en cuenta los antecedentes mencionados con anterioridad a continuación mencionaremos algunos conceptos que tratarán de establecer que es el municipio; “municipio es jurídicamente una persona de derecho público, constituida por la comunidad humana, asentada en un territorio determinado que administra sus propios y particulares intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado, provincia o nacional”.<sup>17</sup>

Muchas han sido las opiniones sobre el origen del municipio, pero esencialmente existen dos teorías fundamentales y consideradas las más importantes. Una es la *teoría sociológica o jusnaturalista*, la cual considera que al municipio como una institución de derecho natural, impuesta por las necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, la cual se encuentra asentada en una localidad. Otra *teoría es la legalista* la cual establece al municipio como una entidad territorial creada por la ley; considera al municipio como una realidad social regulada por el derecho a partir de sus mas remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud según la evolución histórica de esta institución.<sup>18</sup>

Al respecto de las teorías anteriormente mencionadas Manuel Ossorio al respecto

---

<sup>17</sup> Ossorio Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 584

<sup>18</sup> García Oviedo, Carlos, **Derecho administrativo**, pág. 553

refiere lo siguiente: la *teoría iusnaturalista*, la cual establece que es una organización que se crea de forma espontánea porque así lo requiere el hecho natural y no intencionado, de diversos núcleos familiares de instalarse en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la necesidad de regularlas y administrarlas.

La *teoría legalista* la cual contempla al municipio no sólo como una creación de origen natural sino que, como una institución creada por la ley y con las únicas facultades conferidas por esta.

Jurídicamente y de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala se puede establecer que el municipio es una institución autónoma y tiene dentro de su ámbito de autonomía, facultades especiales que desarrolla de acuerdo con su competencia.

El Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, establece que “el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Los municipios son estructuras político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los administrados pueden intervenir en la

elección o designación de los órganos del gobierno social, a través del ejercicio del voto popular.

Por lo expuesto, podemos concluir que el municipio es una persona de derecho publico, constituida por una población, en un territorio propio, el cual administra y responde en forma directa por sus propios intereses dependiendo ya sea en mayor o menor grado del Estado.

Tomando como base las teorías y conceptos anteriormente mencionados, podemos establecer que el fin primordial del municipio es la satisfacción de las necesidades de los vecinos que lo integran, procurando por sobre todas las cosas el bien común; tomando como base el principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo; se deben de tomar en cuenta los vínculos que unen a los elementos de la comunidad como lo son la vecindad, la habitación continua, la ubicación del núcleo primario de individuos que habitan en el territorio y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de la misma naturaleza; por lo expuesto establecemos que el municipio nace de forma espontánea no lo crea el Estado, sino que solamente reconoce su existencia como tal.

En Guatemala el municipio es considerado como una institución universal , una institución jurídico-política con personalidad jurídica, autonomía y facultades propias, establecidas por la constitución política de la republica de Guatemala y las leyes; tendientes por sobre todas las cosas a cumplir con las necesidades de la población que lo integra a través de los órganos que estos mismos eligen y en quienes delegan la

responsabilidad del cumplimiento de sus exigencias y necesidades; constituyéndose de esta forma en una verdadera unidad de gobierno local.

El Sistema Municipal es el encargado de formar e implementar toda clase de políticas públicas locales tendientes a prestar servicios a las comunidades, y ser el responsable en forma directa el encargado de impulsar el desarrollo local de su municipio, creando para esto instituciones en las que pueda participar la población para llegar a alcanzar el progreso y el desarrollo colectivo.

### 3.2 Autonomía municipal

La institución municipal o comuna, dice German Bidart Campos<sup>19</sup>, es el gobierno político de un territorio o ciudad, más o menos pequeño, para atender las necesidades locales e inmediatas, no inviste en la actualidad el carácter de sociedad perfecta porque integra siempre y necesariamente el orden político total del Estado. Pero en cuanto su fin persigue intereses generales, en cuanto a su convivencia abarca una vinculación social amplia, en cuanto al contenido de su actividad sintetiza todas las otras actividades en orden a la promoción de un fin total (bien público), es imposible considerarlo como pura administración sin esencia política. Para nosotros la politicidad del municipio es constitutiva de su realidad, cualquiera que sea el tipo de organización positiva que se le atribuya, porque aun reducida facticamente a lo administrativo, el ingrediente político queda implícito en la efectividad del gobierno comunal.

De las ramas del derecho que son más cambiantes, la municipal es una de ellas, sin lugar a dudas; encontrando la respuesta a las constantes mutaciones de la base

---

<sup>19</sup> Bidart Campos, German, **Derecho constitucional**, pág. 542

sociológica del municipio; la complejidad de los problemas políticos, económicos, sociales, técnicos, ecológicos han sido los detonantes al desarrollo del derecho de la ciudad, que es precisamente el derecho municipal.

Si bien en cada régimen político se le puede asignar al municipio distinta naturaleza, y diversa posición dentro del Estado, parece claro que conforme a la teoría general del municipio la máxima descentralización política, que es la autonomía, es la mas acorde con la ontología de la comuna.

Hans Kelsen, relaciona la autonomía con la descentralización por él denominada perfecta, y que consiste en el dictado de normas locales definitivas, cuyo contenido no puede ser determinado por ninguna norma central. Si ésta alcanza un amplio grado de desarrollo, extendiéndose a determinadas competencias, de modo que resulte un orden parcial, compuesto por una multiplicidad de normas, puede hablarse de comunidades administrativas locales dentro de la comunidad jurídica estatal. Tal es el carácter de los cuerpos llamados autónomos<sup>20</sup>.

Al hablarse de autonomía se piensa en un orden parcial descentralizado, cuyas normas son creadas mediante métodos democráticos y cuyo contenido no es meramente administrativo sino también jurisdiccional, además, la descentralización no debe referirse tan solo a las normas individuales, sino a las generales, en particular a las leyes en sentido formal. La autonomía es ante todo una lucha por la participación del pueblo en la formación de la voluntad estatal.

---

<sup>20</sup> Prado, Gerardo, **Teoría general del estado**, pág.237.

Para finalizar podemos establecer que se entiende como autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos, entendiendo a este derecho ejercido por asambleas o consejos cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos, todo ello sin menoscabo de las asambleas de ciudadanos u otra forma de participación directa de los ciudadanos que esté permitida por la ley; cuya competencia esta determinada en la ley o en la Constitución. Para ello las colectividades locales deben disponer de una competencia general residual que les permita tomar su propia iniciativa en todo asunto que no esté expresamente atribuido a otra autoridad ni expresamente excluido de la competencia de las colectividades locales.

Con respecto al régimen municipal nuestra legislación establece que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas<sup>21</sup>, que entre otras funciones les corresponde:

- Elegir a sus propias autoridades
- Obtener y disponer de sus recursos; y,
- Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Estableciendo también que para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

---

<sup>21</sup> **Constitución Política de la República de Guatemala.**

En relación al concepto de autonomía, el Código Municipal regula que en ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la Republica garantiza al municipio, este elige a sus propias 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 coordinara 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 de Guatemala.

### 3.3 Las municipalidades

Las municipalidades son instituciones del Estado que gozan de autonomía por ser autoridades escogidas por elección popular y por crear su propio ordenamiento técnico-administrativo para el cumplimiento de sus fines, lo que significa que pueden desempeñar sus funciones con absoluta libertad, siempre atendiendo a lo que se establece en la ley, y específicamente en el Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República.

Tal y como se estableció, la municipalidad tiene la facultad de crear su propio ordenamiento técnico administrativo, por lo que es importante establecer lo relativo a la administración municipal, por lo que iniciamos estableciendo que el municipio constituye una de las formas que posee el Estado para llevar a cabo la descentralización del servicio público y desde este punto de vista se establece que la administración

municipal permite que sus propios habitantes establezcan sus propias necesidades y a través de sus propias organizaciones las cumplan. De tal manera que el municipio se crea con la finalidad de manejar intereses inherentes a la población de su municipio, con el objeto que a éste se le otorga la facultad de administrar la prestación de los servicios públicos municipales que debe de prestar de forma directa o indirecta para satisfacer sus necesidades más importantes.

### 3.4 El gobierno municipal

Para lograr alcanzar los fines de la descentralización se ha originado una tendencia que se basa en la autonomía, es por esto que ha surgido la necesidad de descentralizar algunas de sus funciones delegándolas en representantes locales, para lo cual desarrolla varios sistemas de gobierno municipal, dentro de los cuales podemos encontrar los siguientes:

- **Sistema de democracia directa:** La gestión municipal le corresponde a los vecinos, quienes la ejercen directamente por medio de asambleas, lo cual se conoce como un cabildo abierto en el cual no existe la necesidad de la intervención de órganos especializados para la solución de los problemas que se presentan.
- **Sistema de democracia representativa:** La representación de los vecinos se encuentra delegada en los órganos representativos de la comunidad a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad sea el alcalde, desapareciendo la reunión de vecinos.

- **Sistema democrático, colegial o inglés:** La base de este sistema es la opinión pública, la cual se exterioriza por medio del sufragio, el cual es designado por un cuerpo electoral siendo depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal. Aquí la gestión local se encuentra a cargo del ayuntamiento o concejo municipal que la ejerce mediante las comisiones que nombra y que se especializan en determinadas ramas.
- **Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés:** Aquí existe una confusión de poderes contrario al inglés en el cual existe una real separación de los mismos. Este sistema consiste en que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el concejo electoral, tiene como base que el pueblo recibe el mandato municipal y de él reciben la investidura de sus representantes, mediante el procedimiento común acostumbrado.

Luego de haber conocido de una forma general cuáles son los sistemas de gobierno municipal, podemos establecer que Guatemala cuenta con un sistema de gobierno municipal de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores de su población, y en lo referente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema de separación de poderes que es el que se adecua mas al desarrollo de la administración municipal moderna, que se presa a obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder siendo indispensables cuestiones de técnica,

observando con ello la necesidad de crear comisiones que se encarguen de desarrollar los fines del municipio.<sup>22</sup>

De conformidad con la ley y específicamente con la Constitución Política de la República de Guatemala, el ordenamiento jurídico nuestro reconoce y establece el nivel de Gobierno Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local, y que la administración pública debe de ser descentralizada, lo que hace necesario dar una mejor definición y organización al régimen municipal respaldando la autonomía que la misma Constitución Política de la República establece, para que en el marco de esta se promueva su desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines.<sup>23</sup>

La legislación guatemalteca establece que el gobierno municipal está a cargo del concejo municipal, que es el órgano colegiado superior de deliberación, y de decisión de los asuntos municipales, cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones, el cual debe de tener su sede en la cabecera de la circunscripción municipal.

“El concejo municipal es el encargado y el responsable de ejercer la autonomía 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 sus recursos, el cual se integra por el alcalde, los síndicos y los

---

<sup>22</sup> Calderón Morales, Hugo, **Derecho administrativo I**, pág. 165

<sup>23</sup> **Código Municipal**, Decreto 12-2002 del Congreso de la República.

concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia”.<sup>24</sup>

### 3.5 Caracterización

El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural es parte de un esquema de desarrollo que tiene como punto esencial trasladar los beneficios de crecimiento y desarrollo urbano hacia las áreas mas pequeñas del país, hacia las áreas municipales , ya que se considera que si se inicia a cumplir con las necesidades de la población desde los pequeños territorios del país, se podrá llegar al cumplimiento de todas las necesidades del país, logrando con ello alcanzar la finalidad esencial del estado que es el bien común.

El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural es el ente colegiado y representativo, encargado de promover y dirigir el proceso de desarrollo del municipio, dentro de un marco de demandas y peticiones de la población, en coordinación con la política de desarrollo del Estado, el cual tiene relación directa con el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, quien es el encargado de ser el soporte financiero de éstos para la solución de sus conflictos y necesidades, las que no puedan ser cubiertas por el régimen financiero del mismo municipio.

Normalmente las competencias atribuidas a los órganos representativos de las colectividades deben de ser plenas y completas, no pueden ser discutidas ni limitadas por la acción administrativa de otra autoridad local o regional, en la medida que otra autoridad central o regional esté autorizada por la Constitución o por la ley para

---

<sup>24</sup> Ibidem

intervenir en materias o competencias compartidas, podrá hacerlo respetando siempre los intereses y necesidades de la localidad.

Para cumplir con todas estas finalidades, el Estado debe de reconocer y promover la participación de las colectividades en forma efectiva y suficiente por medio de proceso de estudio, planificación y decisión en todos los asuntos importantes que inciden para lograr el desarrollo de la colectividad. No olvidando el deber del Estado de garantizar la protección de las formas de representación colectiva que existen desarrollando para ello la adecuación de estructuras y medios administrativos existentes en las localidades con el objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y permitir con esto una gestión eficaz que los lleve a garantizar a la población la satisfacción de todas sus necesidades si es posible, o de lo contrario la garantía y satisfacción de sus necesidades más esenciales e indispensables.

En cuanto al control que deben de poseer los órganos representativos de las localidades debe de establecerse como principio esencial el de legalidad, el respeto a la legalidad, sin perjudicar ni desposeer a éstas de competencias reconocidas por la constitución y por la ley, estos procedimientos deben de llevarse a cabo con la finalidad de garantizar los intereses legítimos de los ciudadanos que la integran.

### 3.6 Objeto

El objeto de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural es lograr el desarrollo del municipio, mediante la ejecución de planes, programas y proyectos con la

participación permanente y organizada de la población y de las instituciones no gubernamentales y las gubernamentales.

No obstante se establece que el principal objetivo y función es la de servir de conexión entre la población y el gobierno central, conexión que les sirve para dar a conocer sus necesidades estableciendo de esta forma un sistema en el cual trabajan juntos el Estado y la sociedad civil, es decir, los gobiernos y sus instituciones junto a las organizaciones de los diferentes sectores de la comunidad.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural son utilizados como un espacio de coordinación de trabajo entre las instituciones públicas y las organizaciones civiles, buscando de esta manera respuesta a las necesidades de la población, también son utilizados como instrumentos de planificación que permite ver cuando, como, quién y dónde realizar proyectos necesarios, evitando de esta manera la duplicidad de tareas, el gasto público innecesario de recursos y sobre todo el tiempo que tardarían si se hicieran las peticiones directamente al gobierno central.

Con la creación de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, se trata de lograr un resultado entre el gobierno central y la comunidad del municipio, lo cual permita oportunidades, valor y disciplina de la propia comunidad de salir adelante por si mismos, lo cual les permitirá su realización como seres humanos con el único fin de alcanzar el bien común y la existencia de la sociedad como tal, buscando el desarrollo integral del ser humano para que todo hombre y mujer guatemalteco tengan las oportunidades de salir adelante y que de esta forma el gobierno central se las garantice

a través de una cadena integrada de servicios; el cual nos llevara a lograr en gran parte el desarrollo progresivo, el cual nos permita prepararnos como pueblo y así lograr el crecimiento económico, el desarrollo como comunidad, como personas y sobre todo de la sociedad para así lograr el bienestar social integral tan deseado por todos los habitantes de este país.

### 3.7 Integración

En cada uno de los municipios del país contará con la presencia de un Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, en la forma que la ley lo establece, y es a la corporación municipal a quien corresponde designar a los síndicos y concejales que participaran en el consejo municipal de desarrollo urbano y rural y al coordinador del consejo municipal de desarrollo convocar a los representantes de las entidades publicas y civiles con presencia en el municipio.<sup>25</sup>

Dentro de la convocatoria a la integración de estos se debe de incluir a las organizaciones de mujeres con presencia en el municipio, y donde existan comunidades indígenas, las cuales tienen derecho a integrarlos con dos representantes como mínimo, las otras entidades civiles de desarrollo, con intereses y objetivos comunes que operen a nivel municipal, serán convocadas conjuntamente y elegirán a un representante por sector de trabajo.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural se integran según lo establecido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de la siguiente manera:

---

<sup>25</sup> Op. Cit, **Reglamento de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, pág. 18

- “El alcalde municipal, quien lo coordina
- Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal
- Los representantes de los consejos comunitarios de desarrollo, hasta un número máximo de veinte designados por los coordinadores de los consejos comunitarios de desarrollo
- Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad
- Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados”.

### 3.8 Funciones

Las funciones que desarrollan los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, siempre se delimitan al cubrimiento del municipio a que pertenezcan, dentro de las cuales podemos mencionar las siguientes:

- Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.
- Proveer políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral de la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- Promover sistemáticamente, tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal, para el efecto, apoyara a la corporación municipal en la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, privadas y promotoras de desarrollo que funcionen en el municipio.

- Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los consejos comunitarios de desarrollo del municipio.
- Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los consejos comunitarios de desarrollo y enviarlos a la corporación municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.
- Evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales de desarrollo, cuando sea oportuno, proponer a la corporación municipal o al consejo departamental de desarrollo de las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos por los mismos.

### 3.9 Relación con la corporación municipal

En relación a la autonomía municipal, y conforme a lo que la ley establece, corresponde a la corporación municipal apoyar a los Consejos de Desarrollo de su municipio, en la forma siguiente:

- Designar a los concejales y síndicos que integran el concejo municipal de desarrollo
- Identificar y convocar, para integrar el consejo municipal de desarrollo, a los representantes de las entidades públicas y civiles con presencia en el municipio.
- Apoyar y asesorar técnica y administrativamente a los consejos comunitarios de desarrollo.

- Conocer y aprobar la propuesta de políticas, programas y proyectos de desarrollo presentados por el consejo municipal de desarrollo, una vez aprobados deben de presentarlos al consejo departamental de desarrollo por medio del alcalde municipal.
- Presentar al consejo departamental de desarrollo, los requerimientos financieros necesarios para la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo aprobados.
- Autorizar a la oficina municipal de planificación, para dar el apoyo técnico necesario al concejo municipal de desarrollo y a los consejos municipales de desarrollo urbano y rural, para el cumplimiento de sus cometidos.
- Informar cada tres meses, al consejo municipal de desarrollo urbano y rural sobre el estado de sus ingresos y egresos del presupuesto municipal.

### 3.10 Marco jurídico de los consejos de desarrollo urbano y rural

Tal y como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala la administración pública será descentralizada en la cual se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán ser constituidos por uno o mas departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país, lo que da origen a la creación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República.

El Artículo 225 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala establece: “para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo

Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado conforme a la ley se establezcan”.

El Artículo 226 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: que “en las regiones que conforme a la ley se establezcan contarán con un consejo regional de desarrollo urbano y rural”.

El Artículo 228 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: que “en cada departamento habrá un consejo departamental de desarrollo urbano y rural”.

Tal como lo establecimos anteriormente, la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce y establece únicamente tres niveles de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: el nacional, el regional y el departamental; no reconociendo el municipal y el comunitario, siendo una ley específica quien los regula.

Recordando como punto esencial la firma en Guatemala de los Acuerdos de Paz, que en el punto diez inciso f, de los aspectos socioeconómicos y situación agraria, se establece el papel fundamental de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural cuyas funciones esenciales y principales son los de asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de proyectos y programas públicos y la integración política nacional de desarrollo urbano y rural.

A partir de tal acuerdo se establece la necesidad de la reforma o bien la creación de una nueva ley específica que amplíe la creación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a otros sectores, reestableciendo los Consejos Locales de Desarrollo, la promoción de la reforma a la ley y la ampliación a otros sectores participantes en los Consejos Departamentales y Regionales de Desarrollo; como lo son los niveles municipal y comunitario que no han sido contemplados ni regulados por una ninguna ley; ya que la Constitución Política de la Republica de Guatemala no los contempla, pero tampoco prohíbe la creación de éstos.

Logrando con esto la creación de Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural como un proceso voluntario de organización que tienen como fin primordial la búsqueda del desarrollo en los diversos sectores de la población, logrando con ello la satisfacción de sus necesidades básicas, para alcanzar el fin primordial del Estado que es el bien común.

En la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República, no existe una norma que especifique lo que son, sino que únicamente establece quien lo integra y cuales son sus funciones, y en el Reglamento de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdo Gubernativo 461-2002 regula lo relativo a la convocatoria para su integración, las atribuciones que le corresponden, y los órganos que lo integran.

En la Ley de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la Republica, nace a través de los compromisos asumidos por el Estado en la firma de los Acuerdos

de Paz y la cual establece los principios, objetivos, la estrategia, la participación ciudadana en el proceso de descentralización, lo cual la refleja como el marco general que orienta las políticas y el proceso de descentralización del poder público.

El objeto de la Ley de Descentralización es desarrollar el deber constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del organismo ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado.<sup>26</sup>

En relación al proceso de descentralización este requiere la participación de la población en la administración pública, la priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, el control social de la población en la gestión del gobierno central y el uso de los recursos del Estado.

El Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, en su Artículo 35 inciso c, establece lo siguiente: “la convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales”.

---

<sup>26</sup> **Ley de Descentralización**, Decreto 14-2002 del Congreso de la República.

En el Artículo 67 del cuerpo legal anteriormente mencionado establece que, “el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”.



## **CAPÍTULO IV**

### **4. Contexto socioeconómico de los consejos municipales de desarrollo urbano y rural**

Es necesario evaluar o conocer el contexto que dio origen al nacimiento o creación de un fenómeno, haciéndolo con el objetivo que nos permita tener una visión más realista del mismo. Por tal razón durante el desarrollo del presente capítulo tratamos de desarrollar los fenómenos sociales y económicos históricos que han servido para la creación y sobre todo para entender el sistema de los consejos de desarrollo urbano y rural y de los consejos municipales de desarrollo urbano y rural en particular.

#### **4.1 Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural y la globalización**

Para iniciar este apartado es importante establecer como primer punto lo que es y lo que se entiende por globalización, por lo que entendemos a la globalización como un fenómeno del mundo contemporáneo, de gran significación y trascendencia, el cual tiene su origen en el ámbito social y económico de los distintos ordenes de la vida social en todas las naciones del mundo.

Como se sabe, la globalización es un fenómeno de carácter mundial y su acción consiste principalmente en lograr una penetración internacional de capitales financieros, comerciales e industriales que han posibilitado que la economía moderna abra espacios de integración activa, que intensifiquen la vida económica mundial y surge como consecuencia de la internacionalización cada vez más acentuada de los procesos económicos, los conflictos sociales y los fenómenos político-culturales.

La globalización es un proceso económico, político y social que si bien es cierto no es nuevo ha sido retomado con mayor énfasis en los países en desarrollo como premisa específica para lograr un crecimiento económico y erradicar la pobreza. Pero este fenómeno en ningún momento fue concebido como modelo de desarrollo económico sino más bien como un marco regulatorio de las relaciones económicas internacionales entre los países industrializados.

El proceso de globalización se establece como un proceso de creciente independencia de las economías del mundo, derivada de la creciente dependencia de los procesos productivos, comerciales y financieros ocurridos durante los últimos treinta años.

Es fundamental destacar que la globalización como proceso constituye una reestructuración que tiene su contenido más profundo en la evolución del conocimiento científico, que se expresa y consiste en la existencia de un amplio, complejo y dinámico proceso de modificaciones que afecta a todos los componentes de la sociedad en general y cuyos factores determinantes son tanto de carácter económico, tecnológico, ecológico, étnicos y políticos y en su más amplia dimensión social.

La globalización cuenta con diferentes formas de manifestación, dentro de las cuales podemos mencionar como principales las siguientes:

- Produce una nueva división internacional del trabajo.
- La mundialización de los servicios

- Se produce bajo ciertas características productivas muy singulares. Tomando en cuenta que los procesos productivos permiten concebir al mundo como el espacio de la producción de infinidad de bienes.
- Crea la posibilidad de hacer transacciones comerciales y financieras sin necesidad de que se produzca el desplazamiento del proveedor o del comprador.
- Establece la posibilidad de conocer el comportamiento de los mercados mundiales a través de redes de información generales.
- Establece la necesidad de replantear la soberanía económica y política.
- Existe una pérdida de la autonomía de decisión de los gobiernos.
- Conlleva la reestructuración territorial a nivel mundial y de cada país, lo que produce un desequilibrio entre países ricos y países pobres, lo que genera una gran injusticia más que nada para los países pobres, que lo único que esperan y buscan es el desarrollo de sus países.

Por lo que hemos establecido con anterioridad la relación que hay entre globalización y desarrollo es dinámica, y admite la existencia de oportunidades para el desarrollo. El reto para los países subdesarrollados en el contexto de la globalización no es que las oportunidades de desarrollo no estén presentes, la nota discordante está en lograr aprovechar las oportunidades existentes, las cuales exigen determinados requerimientos que muy pocos países subdesarrollados pueden o han sido capaces de alcanzar.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, están integrados por los propios vecinos de los municipios, que en su mayoría son personas de escasos recursos que ven en estos la oportunidad de trasladar sus necesidades más urgentes a éstos para que a su vez las trasladen al gobierno central con el propósito que sean satisfechos por lo menos sus necesidades más importantes, que se resumen con la satisfacción y la proporción de los servicios básicos que les permita vivir en forma digna y tranquila, servicios que parecen muy importantes y esenciales como lo son el servicio de agua potable, calles, vivienda, luz, lugares de recreación, educación y salud.

Para el cumplimiento de todo lo anteriormente establecido surge la necesidad de la población de la creación de organizaciones de vecinos que carecen de la prestación de estos servicios básicos, que a pesar de luchar día a día con trabajo y constancia para satisfacer sus propias necesidades y las de su familia, se les hace imperiosa la necesidad de contar con éstos de una forma permanente y continua que les permita tener tranquilidad y seguridad que siempre contarán con estos, independientemente de su situación económica, lo que les generará la oportunidad de desarrollar proyectos sociales y económicos tendientes a superar las carencias que poseen, dedicando tiempo y recursos en la gestión y negociación de sus proyectos a entidades estatales o privadas, con lo que lograrán el mejoramiento de su nivel social y económico dentro y para su comunidad.

La población de nuestro país, a raíz del proceso de descentralización tiene también obligación de cumplir con ciertas competencias que se les asignan, sin tomar en cuenta

muchas veces que los habitantes del país tienen que invertir horas de su tiempo, horas que muchas veces pueden ser laborales o productivas para ellos o simplemente de descanso, con la necesidad de buscar soluciones tendientes a satisfacer sus necesidades más esenciales. No olvidando que la participación ciudadana se hace imprescindible para la prestación de mano de obra, de ente ejecutor, de ente fiscalizador y ser sobre todo un ente donde se practique la participación de la población que conoce más que nadie sus necesidades más importantes con el objeto que les sean satisfechas.

#### 4.2 Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural y la descentralización

Al iniciar este apartado recordamos lo que es la descentralización, para lo cual tomamos lo que establece el Artículo dos de la Ley de Descentralización, el cual preceptúa lo siguiente: “Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el organismo ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”. Precepto que concuerda con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en cuanto a que la administración pública deberá ser

descentralizada en regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales para dar un impulso racionalizado al país.

La descentralización tiene la finalidad de contribuir con la construcción de la democracia a través de la participación ciudadana en las decisiones que afectan su propio desarrollo, con la función de transformar y modernizar al Estado, con el objeto de hacerlo mas eficiente y desburocratizado. Estos fines deben de apoyarse en ciertos principios, dentro de los cuales tenemos al de integridad, subsidiaridad, solidaridad, participación ciudadana, gradualidad, flexibilidad, transparencia, eficacia y eficiencia <sup>27</sup> para disminuir el riesgo de la consolidación de los poderes locales en vez de su democratización.

Finalmente podemos establecer que la descentralización es un medio para promover y generar la participación comunitaria, tomado como requisito indispensable el traslado de competencias técnico administrativas y de recursos a las comunidades.

#### 4.3 Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural y la participación ciudadana

Para iniciar el presente apartado iniciaremos definiendo lo que significa la palabra ciudadanía, para lo cual el diccionario de la real academia española lo define como la calidad y derecho de ciudadano, o sea, natural o vecino de una ciudad.

---

<sup>27</sup> Enríquez Villacorta, Alberto, **Globalización, integración y desarrollo local**, pág. 12

Para Estrada, citado por Manuel Ossorio en el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, define a la ciudadanía, como la condición jurídica en cuya virtud los individuos intervienen en el ejercicio de la potestad política de una sociedad determinada, lo que se aproxima mas a la verdad, pero no del todo, en primer lugar porque los residentes de una ciudad de cuya nación no son ciudadanos, pueden ejercitar ciertos derechos políticos, especialmente de orden municipal, y, en segundo termino, porque hay ciudadanos, como los que lo son por naturalización, que no pueden ejercer algunos derechos políticos, como el desempeño de determinadas magistraturas.

Para Sánchez Viamonte, citado por Manuel Ossorio en el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, define a la ciudadanía, como una institución que habilita para el ejercicio de todos los derechos políticos, y comporta deberes y responsabilidades correlativos respecto del Estado. La definición es clara, aun cuando se establece que la ciudadanía de un país sin tener todos los derechos políticos. El mismo autor lo comprende así cuando dice que ciudadano es el individuo, miembro del cuerpo social, que interviene en la formación del gobierno, que participa en la sanción de la Constitución y de las leyes por medio de sus representantes, que esta facultado para controlar el desempeño de las funciones publicas y que asume una parte de la responsabilidad que incumbe al pueblo, como titular de la soberanía.

La ciudadanía se puede obtener por uno de estos procedimientos, a) por el nacimiento, en el país de que se trate, por opción que pueden efectuar los hijos de nacionales nacidos en el extranjero, b) por naturalización, en algunos países, por

matrimonio, y aun por la posibilidad, también con referencia a algunos países, de obtener la doble nacionalidad.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el Artículo dos preceptúa lo siguiente: “Ciudadanía. Son ciudadanos todos los guatemaltecos mayores de dieciocho años”.

La Constitución Política de la Republica de Guatemala, en el Artículo 136 preceptúa lo siguiente: “Deberes y derechos políticos. Son derechos y deberes de los ciudadanos:

- Inscribirse en el Registro de Ciudadanos
- Elegir y ser electos
- Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral.
- Optar a cargos públicos
- Participar en actividades políticas
- Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República”.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos en el Artículo tres redactado con base a lo que señala del artículo constitucional, preceptúa: “Deberes y derechos de los ciudadanos. Son deberes y derechos inherentes a los ciudadanos:

- Respetar y defender la Constitución Política de la Republica de Guatemala.
- Inscribir en el registro de ciudadanos y obtener el documento de identificación personal que lo faculte para poder ejercitar los derechos y cumplir los deberes a que se refiere el presente artículo.

- Elegir y ser electo.
- Ejercer el sufragio.
- Optar a cargo público.
- Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral.
- Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la presidencia y vecipresidencia de la república.
- Desempeñar las funciones electorales para las que sean designados”.

La palabra participar se deriva del latín *participare* que significa tener una parte en una cosa o tocarle algo a ella<sup>28</sup>, ésta es una participación social que tiene como finalidad formar parte activa en las decisiones gubernativas y no solamente en el proceso de colaborar, consentir, adherir, elegir o escoger sino que realizar una participación auténtica y definitiva.

Se observa que la participación ciudadana es un rasgo que caracteriza a los regimenes políticos, y como el municipio siempre está inmerso en el orden estatal, es lógico que por razones de subordinación las características principales del régimen político estatal (entre las cuales se halla la participación) tengan vigencia en las instituciones locales. En tal virtud, al no ser igual la participación en el estado democrático y en el autocrático, tampoco lo es en el municipio democrático y en el autocrático. En este último caso no existe participación ciudadana o esta limitada al mero asentamiento, pero en modo alguno alcanza los caracteres que antes

---

<sup>28</sup> **Diccionario de la lengua española**, pág. 982

mencionamos de la participación democrática.

Tal y como lo establecen los juristas como Kelsen, Burdeau y Vanossi, las concepciones que parten del reconocimiento del pluralismo democrático, apuntan a una armonía en cuanto a los siguientes puntos:

- El Estado y la sociedad
- La democracia política y la democracia social
- La libertad individual, con seguridad social y eficiencia gubernamental
- El poder y el control del poder
- La representación política a través de los partidos políticos y la participación de grupos ciudadanos
- La elección y decisión
- La centralización y la descentralización
- La fijeza y el cambio constitucional

El derecho de participación es una actividad voluntaria, un derecho de la población y la toma de conciencia del rol de ciudadanía y la importancia de la intervención social para el desarrollo como un elemento valioso para la construcción de la identidad y del poder local, tomándose como un espacio en el cual descansa la confianza entre el gobierno central y el gobierno municipal.

La participación consiste en la canalización de las fuerzas sociales, regularmente organizadas, para impulsar su propio desarrollo, es un proceso en el cual los distintos

actores o sectores de la población, según sus intereses comunes, intervienen directamente en las determinaciones que les competen y les afectan.

Existen diferentes formas de participación social dentro del municipio, y sin lugar a dudas una de las más claras evidencias de la participación política en el municipio democrático consiste en el carácter electivo de las autoridades comunales. Beurdeau expresó que puede afirmarse que la historia de la democracia está incluida en la evolución de los procedimientos de representación. Es por esto que el fundamento de la legitimidad democrática esta en la voluntad popular, manifestada por medio del sufragio.

Otro rasgo esencial es la existencia de los partidos políticos como una teoría propia de la ciencia política y del derecho constitucional, pero sin duda aplicable al derecho municipal político. A continuación mencionaremos algunos aspectos de los partidos políticos en la vida municipal, en cuanto a las funciones<sup>29</sup> encontramos las siguientes:

- La formulación de políticas
- La designación de candidatos para los cargos públicos electivos
- Conducción y critica del gobierno
- La educación política del pueblo
- Servir de intermediario entre el gobierno y los ciudadanos
- El mantenimiento de la unidad en el gobierno
- El desarrollo y mantenimiento de la unidad nacional

---

<sup>29</sup> Linares Quintana, J, **Esencia y valor de la democracia**, pág. 22

Estas funciones, en mayor o menor medida, según del desarrollo político y las particularidades locales, en general se cumplen en los municipios democráticos, por oposición al municipio autocrático, en los cuales la existencia del partido único constituye el símbolo definitivo del totalitarismo.

Los gobiernos municipales en el transcurso de la historia del país, han incluido necesariamente alguna forma de participación ciudadana, pero si n el reconocimiento de sus competencia par alas decisiones locales.

La descentralización reconoce la importancia de la participación ciudadana en las decisiones municipales y de la autoridad municipal para lograr el desarrollo autogestionado, con base en la autonomía de la municipalidad otorgada por la elección popular. Este proceso de descentralización respeta las formas de organización, elección y participación ciudadana como elemento esencial para su desarrollo y lograr de esta forma el objetivo de su creación.

La participación ciudadana dentro del municipio se logra a través de los siguientes elementos:

- Participación política
- Los intereses comunitarios
- Establecimiento de las prioridades del estado central
- Demandas de las agrupaciones políticas
- Demandas de las agrupaciones ciudadanas

- Cubrimiento de las necesidades esenciales

La participación ciudadana esta cercanamente ligada al proceso de descentralización y reforma municipal, por medio de la cual se busca organizar los niveles de participación de los diferentes niveles con el único objetivo de lograr el desarrollo local de la comunidad, a través de la formulación y el conocimiento de las necesidades prioritarias a través de la incorporación de estrategias de desarrollo estructuradas por las instituciones, actores y sectores del municipio, con lo que se logra una distribución adecuada de las responsabilidades de cada instancia municipal a la que corresponda.

Las formas de participación ciudadana municipal en Guatemala ha quedado limitada a espacios grupales y colectivos con fines específicos de estos grupos y al margen de las decisiones políticas sobre el desarrollo local.

A manera de conclusión, se puede establecer que la participación es un proceso necesario e imperativo que conlleva al nacimiento y consolidación de una nueva cultura, una cultura de participación en los habitantes del municipio, participación que se llevara a cabo con la creación de entes que lo permitan, como un proceso de constante cambio y desarrollo por medio de los cuales se crean metas y objetivos para alcanzar el desarrollo local.

#### 4.4 Requisitos para la participación ciudadana dentro de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Tal y como lo establecimos en el apartado anterior la participación ciudadana es un factor esencial y definitivo en las políticas municipales, para lo cual se requiere la creación de una institución municipal propia y fuerte, en la cual se cuente con los recursos materiales, administrativos y técnicos necesarios para promover y mantener una participación continua que legitime la gestión municipal que permita la operatividad de las políticas de desarrollo local.

La participación ciudadana constituye el principio esencial de la descentralización, que se consolida en base a los principios de equidad, igualdad, flexibilidad, reciprocidad, los que son contemplados en la ley de descentralización, tomándola como una garantía que permita la consolidación de un estado democrático.

Las comunidades necesitan un mínimo de satisfacción de sus necesidades básicas para contar con disponibilidad para la participación y credibilidad en el proceso de desarrollo local y en la gestión municipal.

Para que la participación ciudadana se consolide debe de existir el deseo de mejorar la condición humana de la población, de garantizar las condiciones políticas que normen la participación ciudadana y el cumplimiento y continuidad de las necesidades y peticiones de la colectividad.

Como punto central de la participación ciudadana se encuentra el reconocimiento de que la participación tiene un costo material y un esfuerzo humano promovedor y

organizador, es necesario para esto la institucionalización de la acción del Estado central y municipal para la participación.

Para el autor Luis Pérez se pueden mencionar algunos factores generales que condicionan la factibilidad de los procesos participativos, como lo son:

- La circulación de información
- La existencia de marcos legales
- El proceso de descentralización impulsado por el gobierno central
- El reconocimiento de las organizaciones autónomas de la sociedad civil
- La democratización de las organizaciones autónomas
- El establecimiento de las formas de solución de sus conflictos.

En el nivel municipal la participación ciudadana se concibe un punto de encuentro de los diferentes actores y sectores locales que coordinados planifican la realización de planes, programas fortaleciendo el poder local y comunitarios; para crear un sistema territorial local de planificación del desarrollo que se convierten en política pública municipal. En ese sentido es vital tener en cuenta lo que establece la ley en la materia, que es la de 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; funciones que están orientadas hacia el fortalecimiento de la democracia asignando papeles protagónicos a los comunitarios en áreas de control y auditoría social de la gestión gubernamental nacional y municipal, planificación participativa, obtención de financiamiento, ejecución de proyectos, así como actividades inmediatas orientadas al desarrollo.

Estos elementos serán fundamentales para consolidar la participación ciudadana como un componente importante del sistema democrático, extendiéndola hacia la inclusión en el poder de decisión y la revocación del mandato popular; lo cual se hace necesario teniendo en cuenta que la democracia no existe sin la intervención de los ciudadanos; mucho menos puede hablarse de ella si además de los derechos políticos no se tiene acceso a los bienes materiales y espirituales necesarios para el pleno desarrollo de la persona.

Los niveles más inmediatos de participación dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que tiene la ciudadanía son los Consejos Comunitarios y Consejos Municipales de Desarrollo; en ambos niveles es fundamental su participación ya que ellos se constituyen en el terreno idóneo para que las políticas públicas sean bien formuladas y obtengan los resultados deseados, la cual estará destinada a mejorar el bien común, proveyendo a los ciudadanos de los servicios básicos para su desarrollo psicológico, social, económico y político.

Ello significa que el Estado deje de lado las demandas sociales en cuanto a la vivienda, salud y educación y otras que le atañen; pudiéndolas hacer más efectivas trasladándolas a otras esferas del gobierno, dentro de un nuevo espíritu de administración descentralizada y de un nuevo tipo de interacción entre el poder público y la sociedad. En tal sentido a nivel municipal será esa esfera de gobierno para que se convierta en un desarrollo local auto sostenible. Es la alternativa ideal para permitir a la ciudadanía y los actores locales en general participar en la creación de políticas públicas más democráticas, más éticas y, por tanto, más eficientes, con todo el apoyo del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, particularmente los niveles

comunitario y municipal para alcanzar con esto la tan anhelada legitimidad frente al Estado.

Política y socialmente son dos los retos inmediatos que tiene la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas; por un lado, entender que el poder local está íntimamente relacionado con el tejido social; lo que significa que los grupos comunitarios deben estar debidamente organizados con el objeto de priorizar necesidades, planificarlas y constituir las en planes, programas y proyectos, los cuales se traducen en insumos para la planificación participativa local.

Por otro lado participar con responsabilidad social entendiendo el involucramiento directo de actores y no sectores propiamente creando un sistema y modelo de desarrollo propio que se inscriba en el marco nacional del desarrollo donde todas las entidades locales participan en los asuntos públicos. Dentro de este nuevo modelo es importante que el gobierno central le otorgue una mayor importancia al gobierno local como el agente más inmediato a la ciudadanía.

Otro elemento importante de estos dos factores es que ha de requerir un cuerpo técnico con una burocracia, eficiente, efectiva y eficaz, abierta a la participación ciudadana que incorpore elementos participativos en el proceso de formulación de las políticas públicas con características de principios éticos de auto sostenibilidad, justicia social, principalmente tomando en cuenta los sectores sociales históricamente excluidos, como las mujeres e indígenas.

Esos factores de éxito garantizarán la formulación de las políticas públicas porque el proceso se iniciará desde la priorización de necesidades comunitarias pasando por el filtro local lo cual legitima las demandas. Necesariamente se hace alusión a la participación ciudadana dentro del sistema de consejos de desarrollo, que, como se indicó anteriormente es un instrumento participativo y auxiliar dentro del proceso de descentralización, no el mecanismo más inmediato o efectivo para ello.

#### 4.5 El poder local dentro de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural

Definimos al poder local como el fortalecimiento de una sociedad organizada, el cual incluye una gama amplia de estrategias y metodologías de base cuyo objetivo es construir capacidades individuales y colectivas a nivel local y municipal para mejorar la calidad de vida y la transformación de estructuras sociales, económicas y políticas que limitan esas capacidades. La acumulación de poder para hacer cosas a nivel local tiene como meta el contribuir al bien común colectivo.<sup>30</sup>

El poder local se institucionaliza a través de la relación y las coordinaciones entre organizaciones locales y la participación o relación de estas en o con el gobierno local y con el poder nacional y de sus representantes.

El poder local se basa esencialmente en la identidad y en la reconstrucción o construcción del espacio comunitario a partir de lo cual se produce una red de relaciones o intereses que permitan resolver conflictos y concertar intereses en un ámbito inmediato y concreto de la comunidad.

---

<sup>30</sup> Maldonado, Armando, y otros autores, **Descentralización y participación ciudadana**, pág. 17

La construcción del poder local en el municipio se refiere a la institucionalización de espacios que reconozcan la participación de la población en la gestión municipal, por lo que no sería conveniente centrar todo el trabajo del poder local en la estructura municipal, pues la finalidad esencial es de construir y fortalecer el poder social de las comunidades y sus organizaciones de base.

El poder local debe de relacionarse con la constitución de actores socio políticos locales, organizaciones de diversas índoles que posean demandas e intereses locales encaminadas sobre todo a la construcción de proyectos que generen posibilidades de acceder al poder estatal, y que conlleven con esto al desarrollo de la comunidad, como finalidad esencial y principal.

#### 4.6 Las políticas públicas, el poder local y la participación ciudadana

Las políticas públicas forman parte del qué hacer del Estado, desde la puesta en práctica de planes hasta la omisión de los mismos ante las demandas sociales, de cualquier forma es posible establecer una conceptualización más o menos consensuada de que lo político y la política se refiere a principios de un determinado gobierno, orientada para atender fines y una población específica; es un medio para llegar a una determinada meta económica social.

La ejecución de la política pública tiene dos momentos: un discurso, o sea una forma de cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno; y una práctica, que es una forma para que los diferentes

actores que se interrelacionan, formulen sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política.

Es en la práctica política donde se inscriben la participación ciudadana y el poder local como elementos sustantivos. Aunque también debe considerarse que estos dos conceptos no son válidos sin tener en cuenta que la democracia es un sistema que fomenta la creación de espacios donde estos se desarrollan y practican. Está claro que la democracia no es un modelo rígido terminado en todos sus detalles, ni tampoco una especie de receta que contenga las respuestas correctas a todos los problemas. Como no es un modelo rígido, es perfectible, por tanto la participación ciudadana puede ir más allá de las reglas de juego establecidas en la democracia representativa.

Potencialmente el elemento salvador de esta deformación de la democracia representativa puede estar asegurado en la democracia participativa; la cual requiere de una sociedad civil que esté constituida por actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos planos, con posibilidades de selección de alternativas, toma de decisiones y elementos propositivos.

Para el caso guatemalteco, la sociedad civil actualmente tiene un nicho político y social importante para potenciar su accionar en la reestructuración y dinamización de la administración pública. En otras palabras, existe un proceso de descentralización, especialmente en el tema del traslado de la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro hacia órganos que se hallan en el interior del país sean estos constitutivos o no de esos órganos nacionales. Siendo el consejo municipal

la mayor expresión de estos órganos en el interior, con lo cual se vislumbra el fortalecimiento del poder local; por lo menos teóricamente.

De otra forma encontramos también el papel de las comunidades organizadas que es fundamental dentro del proceso de descentralización, la cual se sitúa en un contexto más amplio que el meramente institucional en el que implique el traspaso de capacidades que se encuentran en manos del Estado directamente a la sociedad y sus organizaciones; transferencia que debe ser acompañada del conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

No obstante lo anterior, para efectos del presente trabajo la descentralización no es el tema principal, no deja de ser trascendental desde el punto de vista político-administrativo como proceso que afecta no tanto la forma jurídica del Estado entendida como la forma en que se organiza el poder del Estado, sino la manera en el que los distintos órganos estatales ejercen el poder y las relaciones entre ellos. Además, la descentralización puede concretarse en distintas fórmulas institucionales, principalmente en el municipio, como el ente con personalidad jurídica propia y dotado de autonomía que no depende jerárquicamente de otro en el ejercicio de sus funciones, porque cuenta con patrimonio propio, sus autoridades son electas popularmente por la ciudadanía y no siempre respaldados y legitimados por los habitantes locales.

Estos planteamientos conducen a revisar en detalle el papel de la participación ciudadana y el poder local en la generación de las políticas públicas dentro del marco del sistema de consejos de desarrollo, particularmente en las municipalidades y las comunidades quienes juegan un papel importante en la ejecución y fiscalización del proceso de descentralización, para que no se convierta en una transferencia en el papel sin hacer el real traslado de las condiciones y los recursos. Lo definido en el párrafo anterior técnicamente podría representar para las autoridades municipales una carga debido a la falta de recurso humano y técnico local para asumir responsabilidades que en el caso guatemalteco históricamente el Estado ha administrado mal. Por ello, es importante que los ciudadanos cuenten con mecanismos de participación y consulta que garanticen la transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana. La descentralización se convierte así, en un instrumento para democratizar el Estado y no una nueva fragmentación en su administración y ejecución política.

Los elementos anteriormente descritos, permiten hacer una conceptualización apegada a la teoría y la práctica política de la participación ciudadana y el poder local; definiendo la participación ciudadana como el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y la población en general) 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.

Por todo lo anteriormente establecido podemos establecer que la participación ciudadana no es un estado mecánico sino activo en la priorización y conjunción de intereses y demandas para la búsqueda de solución a las mismas asumiendo y tomando decisiones. El reto para la ciudadanía se convierte en fortalecerse en el ámbito nacional y en lo local: hacer efectivo el poder local teniendo en cuenta como lo indica Foucault, que el poder no está localizado en las instituciones aunque éstas constituyen espacios donde se manifiesta y ejerce su origen está fuera de ellas. Estas acciones se realizan en un espacio determinado en el nivel local que geográficamente hablando será el municipio.

En términos político-sociales será en la ciudadanía agrupada en lo que se define como poder local: que son las fuerzas, acciones y presiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la micro región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local; en donde la ciudadanía tenga igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad orientadas fundamentalmente a asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno local. En este sentido, la ciudadanía dispondrá de mecanismos que aseguren que la política del gobierno depende de la voluntad y preferencias de los ciudadanos; eso es precisamente lo que se conoce como la democracia participativa.

Una tarea fundamental para que el poder local se fortalezca es que la participación ciudadana sea real y efectiva; iniciando por el tema de la rearticulación del tejido social

para ir construyendo la gobernabilidad democrática, la cual es construible dentro del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural en el nuevo marco de acción: coordinando la administración pública, favoreciendo y facilitando la participación ciudadana, definiendo los instrumentos de planificación del desarrollo para la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos.

## CAPÍTULO V

### 5. El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural del municipio de San Miguel Dueñas del departamento de Sacatepèquez

Para desarrollar este capítulo inicialmente presentaremos una monografía del municipio de San Miguel dueñas, caracterizado por ser el primer municipio del departamento de Sacatepèquez que inicio el proceso de formación del consejo municipal de desarrollo urbano y rural, sus motivaciones, las instancias que han participado para su creación, las expectativas y necesidades de su población para su conformación.

#### 5.1 Municipio de San Miguel Dueñas

Este municipio fue fundado en tiempos de Pedro de Alvarado,, para que las sementeras que hicieran los indios sirvieran para sustentar a las viudas pobres de los conquistadores muertos en batalla, de ahí le vino el nombre de Dueñas, pues es sabido que en aquella época a tales viudas se les daba la denominación de dueñas, y así el pueblo recibió el nombre de Milpas Dueñas, que es con el que figura en el índice alfabético de las ciudades, villas y pueblos del reino de Guatemala, como cabeza de curato en el partido de Chimaltenango. Otra tesis, es la sostenida por Víctor Miguel Díaz afirma que San Miguel Dueñas se fundó en el año de 1,530 por el señor Miguel Dueñas que en ese entonces era propietario de dichas tierras, y que ya asentado en el lugar implementó nuevos cultivos y creó así diversas fuentes de trabajo.

El 11 de octubre de 1,825 San Miguel Dueñas fue reconocido como categoría de municipio del departamento de Sacatepequez, cuando se promulgó la Constitución Política del Estado de Guatemala, el cual propuso dividir el territorio en once distritos con sus correspondientes circuitos para la administración de justicia y actualmente sigue considerándose como tal.

El municipio de San Miguel Dueñas tiene su ubicación en el sur-oeste del departamento de Sacatepèquez y cuenta con una extensión territorial de treinta y cinco kilómetros cuadrados, limita al norte con San Antonio Aguas Calientes y Santa Catarina Barahona, al sur con San Juan Alotenango, al este con Ciudad Vieja y al oeste con Acatenango, San Andrés Itzapa y Chimaltenango. Sus vías de acceso principal son la ruta nacional diez, la ruta departamental Sacatepèquez tres y la ruta departamental Sacatepèquez siete. El municipio de San Miguel Dueñas tiene una extensión de cuatro mil cuatrocientos setenta y ocho punto cero tres hectáreas, su territorio pertenece al llamado complejo montañoso del altiplano central, posee zonas montañosas, picos volcánicos, quebrados y llanuras.

Su división política y administrativa consta de una aldea llamada el Rosario, que se localiza a diez kilómetros de la cabecera departamental del municipio, el municipio además cuenta con varias fincas, destacándose por su importancia, las denominadas: Concepción, San Sebastián y San Rafael Urías, dentro de su territorio se ubican las faldas del volcán de Acatenango, los cerros El Tigre, El Pajal y el Pozo. La autoridad máxima dentro del municipio es el Concejo Municipal el cual es electo

democráticamente cada cuatro años y está presidida por el Alcalde Municipal y su corporación; cada año son nombrados los alcaldes auxiliares.

Este municipio posee un clima templado la mayor parte del tiempo y frío en los meses de diciembre y enero, ubicado en una zoca ecológica bosque muy húmedo subtropical calido con temperaturas de veintiuno y veinticinco grados centígrados, cuenta con una población aproximada de diez mil habitantes con un crecimiento del 2.33% anual, sin embargo en los últimos años se ha dado la inmigración de personas de distintos puntos del país que han llegado en búsqueda de oportunidades de trabajo, de toda la población del municipio de San Miguel Dueñas el 80% de la población es ladina y el 20% es indígena.

## 5.2 Características socioeconómicas

La principal fuente de trabajo que poseen los habitantes del municipio de San Miguel Dueñas es la agricultura, los cultivos de mayor producción son el café, el maíz, frijol, camotes, legumbres, hortalizas, macadamia, frutas y flores. Las empresas que se dedican a la producción y cultivo de flores son: Paúl Ecke de Guatemala, Finca Primavera, Costa Sol, Vivero La Cruz y Entre Volcanes, las cuales se ubican dentro del municipio y son una fuente de trabajo para la población.

Otra de las fuentes de trabajo lo constituye la artesanía del municipio que abarca la fabricación de macetas y mariposas de barro, canastas de alambre, pinturas de óleo y muebles de madera en miniatura, de las cuales la elaboración de mariposas de barro y

canastas de alambre son en su mayoría un negocio familiar, tendiente a cubrir las necesidades propias de las familias.

Con respecto al nivel educativo se puede establecer que el municipio de San Miguel Dueñas cuenta con la prestación de educación pre-primaria, educación primaria y educación básica, de acuerdo a estadísticas que maneja la Municipalidad de San Miguel Dueñas la escolaridad es baja debido a que existen muchos niños que no asisten a la escuela, por diferentes factores dentro de los que se señalan como los principales: la falta de cupo para la inscripción, falta de maestros, falta de interés de los padres de familia y la falta de recursos económicos.

El municipio de San Miguel Dueñas cuenta con la prestación de servicios básicos para la población, dentro de los cuales podemos encontrar los siguientes: el servicio de agua potable, drenajes de aguas negras, energía eléctrica, teléfonos públicos y domiciliarios, correos, puesto de salud, complejo deportivo, cancha deportiva de básquetbol, pilas publicas, cementerio general, estación de bomberos municipales, estación de la policía nacional civil, juzgados de paz, hospitales privados, clínicas medicas privadas, salón de usos múltiples, mercado municipal.

### 5.3 Organización social, comunitaria y civil

El municipio de San Miguel Dueñas cuenta con diferentes formas de organización para hacer llegar al órgano administrativo más cercano sus necesidades, dentro de las cuales podemos mencionar las siguientes formas de organización:

- **Organización comunitaria:** organizaciones que han formado miembros de la población en forma legal, siendo estas: pro-mejoramiento del lugar, comité de bomberos municipales, comité pro-mejoramiento de agua, el consejo municipal de desarrollo urbano y rural y consejos comunitarios de desarrollo urbano y rural.
- **Organizaciones religiosas:** en el municipio funcionan varias organizaciones religiosas, algunas temporales o con funciones específicas, dentro de las cuales encontramos las siguientes: consejo pastoral y parroquial, hermandad de Jesús Nazareno, hermandad de la Virgen de Concepción, Iglesia Cuadrangular, iglesia Asamblea de Dios y la Iglesia Católica.
- **Organización comunitarias de la Aldea el Rosario:** como la única aldea que tiene el municipio de San Miguel Dueñas que cuenta con sus propias organizaciones dentro de las cuales se encuentran las siguientes: comités pro-mejoramiento del lugar, comité pro-introducción de agua, comité de salud y los consejos comunitarios de desarrollo urbano y rural.

#### 5.4 Procedimiento para la creación

Como punto inicial podemos partir de la obligatoriedad que confiere la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que inició su vigencia el veinticuatro de abril de dos mil dos; acerca de que las corporaciones municipales cuentan con un plazo de cuarenta y cinco días siguientes a la vigencia de la ley, período en el cual se deben de hacer las convocatorias para integrar los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural ; de no cumplir las corporaciones municipales con este plazo entonces los vecinos

podrán celebrar por se mismos una asamblea general por la que por mayoría absoluta de sus integrantes decidirán sobre su integración, lo cual deberán de hacer constar en acta en la cual se acredite la calidad de vecino e identificación de cada uno de los participantes.

En el municipio de San Miguel Dueñas, con fecha dos de noviembre de 1998, se creó el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural a instancia de las autoridades municipales con el respaldo de la sociedad civil, entidades gubernamentales y entidades no gubernamentales interesadas en buscar un órgano que les permitiera desarrollar mecanismos tendientes a satisfacer sus necesidades más primordiales.

Dentro de las expectativas que tomaron en cuenta las autoridades municipales para la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural podemos mencionar las siguientes:

- Las autoridades municipales han establecido los beneficios que conlleva su creación.
- La realización de reuniones con grupos civiles y comunitarios para hacer de su conocimiento sus beneficios y el procedimiento para su creación.
- La participación de la población en la formación del consejo de desarrollo urbano y rural.
- Servir de ente canalizador entre la población y el Estado en sus políticas de desarrollo y cumplimiento de sus necesidades más esenciales.

- Asegurar la participación de todos los sectores representativos de la población participen e integren el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural.
- Priorizar las necesidades o intereses de la población para cumplir en forma inmediata de las más esenciales.

De conformidad con lo que establece el Artículo 12 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, “el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural se integra de la siguiente manera:

- El alcalde municipal, quien lo preside.
- Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal.
- Los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte, designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.
- Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad.
- Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados”.

El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural del municipio de San Miguel Dueñas, se integra de la siguiente manera:

- Alcalde municipal, quien lo preside.
- Un síndico
- Un concejal
- Cuatro representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural

- Seis representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad
- Once representantes de las entidades civiles locales convocadas, dentro de las cuales encontramos las siguientes: la población de la comunidad, hermandades religiosas, representantes de la iglesia católica, el sector de educación, el sector salud y el sector seguridad.

Dentro de las funciones especiales que poseen los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, encontramos que una de ellas y talvez una de las mas importantes es la promoción, facilitación y apoyo al funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural, como un ente facilitador para el Consejo Municipal de que los representantes de los consejos comunitarios les hagan llegar necesidades para que éstas las evalúen y determinen de acuerdo a su capacidad económica si les es posible cumplirlas.

Es por ello que a continuación mencionaremos las funciones esenciales de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establecidas en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en su Artículo doce; dentro de las cuales encontramos las siguientes:

- “Elegir a los integrantes del órgano de coordinación y fijar el periodo de duración de sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o, en forma supletoria, según el reglamento de esta ley.

- 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 políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos ante el 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 comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y proponer medidas correctivas cuando sea necesario al consejo municipal de desarrollo para exigir su cumplimiento.
- 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 comunitario.
- 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.
- Velar por el cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”.

Para la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural del municipio de San Miguel Dueñas se siguieron los siguientes pasos:

- Inicia con la reunión de las personas interesadas en integrar el consejo de desarrollo, previa convocatoria realizada de acuerdo a la ley.
- Se levanta el acta en la cual se crea el Consejo Municipal de Desarrollo, estableciendo punto por punto todo lo que sucede en la reunión.

- Se envía una copia del acta al registro civil de las personas para que sea inscrito el consejo municipal de desarrollo en el libro de personas jurídicas, iniciando de esta forma la personalidad jurídica del consejo.

## 5.5 Personalidad jurídica de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural

Los Consejos Municipales de Desarrollo poseen derechos y obligaciones derivadas por la personalidad jurídica que la misma ley le asigna, en cuanto a los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural y en base a que éstos poseen un papel importante en la elaboración y ejecución de proyectos tendientes a satisfacer las necesidades de la población, y sobre todo por ser un ente sujeto a la auditoría social y la auditoría llevada a cabo por la Contraloría General de Cuentas de la Nación.

Iniciaremos estableciendo que la personalidad jurídica está presente en todas las acepciones del Derecho, a las cuales el Derecho las reconoce como sujetos de Derecho con personalidad jurídica, lo que les confiere ser sujetos de derechos y de obligaciones.

En la actualidad, el derecho clasifica a la persona jurídica en dos tipos, clasificándolas de la siguiente forma:

- **Persona jurídica individual:** Conocidas como persona individual, persona natural o simplemente persona jurídica individual; constituida por el ser humano, siendo capaz de adquirir derechos y obligaciones dentro del mundo jurídico. Lo que constituye la persona jurídica individual no es la totalidad de la persona

humana, no es la plenitud del hombre, sino solamente algunos de sus aspectos y dimensiones, aquellos que se refieren a su conducta externa prevista en las normas jurídicas como supuesto de determinadas consecuencias.<sup>31</sup>

- **Persona jurídica colectiva:** Conocidas como persona jurídica, persona abstracta, persona moral, persona colectiva; en la actualidad el Derecho les reconoce identidad propia, distinta a la de los miembros que la forman, a estos entes colectivos el derecho les reconoce como sujetos del derecho otorgándoles por ello personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y obligaciones.

Existen diversidad de teorías que explican el porqué de conferir a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural personalidad jurídica, dentro de las cuales existen algunas más aceptables, siendo éstas las siguientes:

- **Teoría de la ficción legal:** Teoría que sostiene que el ser humano individualmente hablando tiene capacidad de derecho, en virtud de su facultad de razonar y reflexionar, en consecuencia la personalidad constituye una mera ficción o intervención del legislador, ya que tales entes carecen de facultades para razonar y reflexionar, no obstante, el Derecho les da vida confiriéndoles personalidad jurídica por razones de interés social, político y económico.
- **Teoría de la realidad:** Teoría que sostiene que la personalidad es producto de la labor intelectual de varios autores y que surge como contrapartida del individualismo. Esta teoría sostiene que es la manifestación de una de las facultades mas esenciales del hombre, como lo es la de asociarse, de ahí que el Derecho lo único que hace es reconocer su existencia y calidad como sujeto de

---

<sup>31</sup> Zenteno Barillas, Julio César. **La persona jurídica**, folleto mimeografiado, pàg.7

derecho.

La persona jurídica colectiva en la legislación guatemalteca posee la denominación de persona jurídica, por lo que en relación a esto se puede establecer que nuestra legislación acepta la teoría de la realidad.

Las personas jurídicas colectivas se clasifican a su vez en:

- **Personas de derecho público:** Este tipo de personas en nuestra legislación podemos encontrar al Estado, las municipalidades, entidades autónomas, entidades creadas o reconocidas por el Estado, la iglesia católica. Dentro de las personas de derecho público en el derecho internacional encontramos a los estados, los organismos internacionales.
- **Personas de derecho privado:** Dentro de las cuales nuestra legislación sitúa a las entidades no lucrativas y las lucrativas, las asociaciones civiles, las organizaciones no gubernamentales, las empresas civiles y mercantiles, y las empresas transnacionales.

Las personas jurídicas están constituidas por un conjunto de atributos, características que les permiten viabilizar su desempeño dentro del mundo de lo jurídico, tal y como lo establecemos a continuación la mayoría de los autores coinciden en incluir como atributos de la persona jurídica ya sea individual o colectiva los siguientes: la capacidad, el nombre, la nacionalidad, el domicilio y el patrimonio.

Asimismo las personas jurídicas poseen varios elementos que son esenciales para su existencia, siendo éstos:

- **Reconocimiento:** El reconocimiento que le da el Derecho le proporciona el derecho de entrar al campo de lo jurídico y de esta forma ser sujeto de derechos y de obligaciones.
- **Pluralidad de sujetos:** Por su naturaleza se encuentra integrada por dos o más personas jurídicas individuales.
- **El patrimonio:** Que lo componen los derechos y las obligaciones cuantificadas en dinero, ya que éstas le pertenecen a la persona jurídica colectiva y no a los miembros que la componen.
- **Un fin:** La finalidad para la cual se crea la persona jurídica el cual debe de ser previamente establecido y lícito.

Sabiendo qué es la personalidad jurídica, podemos establecer que la personalidad de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural no se encuentra expresamente establecida como tal dentro de nuestra legislación, por lo que no se puede determinar con precisión el momento en que inicia la personalidad jurídica del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural, por lo que podemos concluir que es necesaria la creación de una norma jurídica que incluya dentro de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural el momento en el que éstos cuentan con personalidad jurídica

Del análisis realizado con anterioridad puedo concluir a manera muy personal que la personalidad jurídica de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural inicia al momento de su inscripción en el registro civil de las personas.



## **CAPÍTULO VI**

### **6. Causas y efectos económicos y sociales de la formación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural en el municipio de San Miguel Dueñas del departamento de Sacatepèquez**

En el presente capítulo estableceremos cuales fueron los factores determinantes tanto sociales como económicos que llevaron a la población del municipio de San Miguel Dueñas para la creación de su Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, como punto principal los beneficios que tuvo su creación y la importancia que tienen para el desarrollo de la comunidad.

#### **6.1 Participación municipal y ciudadana**

Como es obligación legal la participación activa de las autoridades municipales ha sido determinante para la conformación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural (COMUDE), facilitando todas las condiciones para la conformación e instalación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (COCODES), seguido de fortalecerse a través de la participación de todos los actores que la ley indica. Dos actos que en términos políticos son de gran avance y alcance tomando en cuenta la falta de conocimiento de la nueva ley de consejos de desarrollo urbano y rural.

Esta apertura política se fue consolidando en el proceso de instalación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural, a través de la formulación de un proceso de capacitación a este nivel como al resto de integrantes del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural. No se trabajó (ni se ha trabajado) de manera lineal, sino

orientando el proceso hacia la concientización del recién aprobado marco de participación ciudadana en la planificación local.

Ello requirió una capacitación a la población con el objeto de definir que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural no es un instrumento de financiamiento de proyectos sino un espacio y una instancia de amplia participación ciudadana en la definición de planes, programas y proyectos. Para lograr modificar esta mentalidad se capacitó a los miembros del concejo municipal, empleados municipales involucrados en el tema, líderes comunitarios, alcaldes auxiliares, representantes de entidades del Estado y de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) locales en temas relacionados al poder local, participación ciudadana, planificación estratégica, auditoría social.

Estas actividades se realizaron involucrando de maneja directa, activa y prepositiva a todos los actores en un clima de respeto y confianza, con el fin de preparar las condiciones mínimas cuando se instalara el consejo municipal de desarrollo urbano y rural. Una vez iniciado el proceso de sensibilización y capacitación fueron surgiendo dudas sobre el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, lo cual hizo que se revisaran algunos temas de capacitación readecuándose a las condiciones emergidas.

Por otra y para complementar este proceso se establecieron líneas generales en torno a:

- **Gobernabilidad:** Relacionada con el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, las funciones de los Consejos Comunitarios de

Desarrollo Urbano y Rural y su papel en el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural.

- **Transparencia:** La cual se encuentra establecida a través de la realización del Control y Auditoría Social, que pueden llevar a cabo tanto las entidades gubernamentales, no gubernamentales y especialmente la población organizada.
- **Participación Ciudadana:** La cual se establece por medio de la organización, conformación e instalación de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural.

Todo esto se tradujo durante un tiempo y espacio en empoderamiento local desde la toma de decisión de participar hasta la puesta en práctica de mecanismos de relación con todos los actores del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural; por lo cual ha sido de vital importancia la participación de la población, quien es la que constituye la fuente principal de actuación a nivel municipal.

Dos logros principales se pueden destacar:

- La anuencia y voluntad política de las autoridades municipales en el cambio.
- La participación activa de las comunidades en cuanto a organizarse tomando en cuenta su estructura política propia.

Estos pasos allanan el camino para dotar de instrumentos a la ciudadanía para que su participación sea real en el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural. Además facilitó que la comunidad se organizara alrededor de un proceso como mecanismo de participación para la planificación participativa y la promoción del diálogo

y no alrededor de proyectos; de tal forma que al momento se ha iniciado modificando el sentido de participación lo cual también ha requerido el establecer normas de relacionamiento interno; para ello se ha aprobado (previo consenso de todos los integrantes) un reglamento de funcionamiento, y es que a partir de esto surge la necesidad de que el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural cuente con el plan de trabajo que necesita para el cumplimiento de las necesidades propias de su municipio.

## 6.2 Causas sociales y económicas que originaron la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural en el municipio de San Miguel Dueñas

En el desarrollo de este apartado desarrollaremos de forma general las principales causas y necesidades que motivaron a la población del municipio de San Miguel Dueñas para la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural.

Iniciaremos estableciendo que al momento de entrar en vigencia la primera ley que permitía la creación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la autoridad máxima del municipio, que es el concejo municipal, consideró que esta sería una forma certera y segura de encontrar un mecanismo fácil, viable e inmediato para hacer llegar a él las necesidades más imperiosas de su población y la seguridad que le darían a la población de satisfacer sus demandas ya sea por medio de la ejecución de estas obras por el concejo municipal hasta donde su presupuesto anual les permitiera, o en su defecto por medio del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural.

Dentro de las causas sociales que motivaron la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural del municipio de San Miguel Dueñas encontramos como

punto de partida principal la oportunidad que tenía la población de involucrarse en una entidad que les permitiera hacer llegar sus necesidades a través de demandas, pero sobre todo encontrar un medio que los escuchara y que priorizara sus peticiones y no que tuviesen que realizar para ello un largo trámite, el cual se realizaría en un período de tiempo excesivo, tiempo en el que tal vez la población ya hubiese sufrido las consecuencias de la no realización o satisfacción de sus necesidades.

Dentro de las necesidades que ha tenido la población para su creación, encontramos que como siempre son las necesidades más esenciales, servicios básicos para su existencia, como lo son la inserción de alumbrado eléctrico, la proporción de agua potable, la existencia de un puesto de salud, el asfalto de las calles, la construcción de escuelas, construcción de lugares de recreación tanto para los niños como para los adultos.

Para el cumplimiento de las necesidades anteriormente establecidas, la corporación municipal del municipio de San Miguel Dueñas realiza la convocatoria tal y como lo establece la ley para la conformación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, al mismo tiempo se hace del conocimiento de la población que para hacer llegar sus necesidades al Consejo Municipal de Desarrollo se deben de formar Consejos Comunitarios de Desarrollo para que formulen sus necesidades y las hagan llegar a éstos. Cito a continuación un ejemplo:

El municipio cuenta con una aldea denominada El Rosario, esta aldea necesita la construcción de una escuela, para esto acuden a la municipalidad de San Miguel Dueñas para hacer llegar su necesidad, ésta les informa que para poder realizar su

proyecto y satisfacer sus necesidades necesitan como primer punto formar su propio Consejo Comunitario de Desarrollo Urbano y Rural, por lo que se hace la convocatoria que la ley establece, en la cual deben de citar a todas las personas residentes de la comunidad interesadas en la solución de los problemas, y de éstas formar el órgano de coordinación, luego de esto levantan acta en la que establecen la creación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural, consignando en ésta el nombre de las personas que lo integran, y se sigue todo el trámite administrativo correspondiente. Seguidamente a esto se reúne el Consejo Comunitario de Desarrollo Urbano y Rural y establece como proyecto prioritario la construcción de la escuela, como último paso lo remiten al Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural quien lo examina y de acuerdo al presupuesto que tengan disponible establecen si llevaran a cabo la realización del proyecto por parte de la corporación municipal o por medio del programa del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural. De esta manera es como la población ve el medio idóneo para cumplir sus necesidades porque encuentran un nuevo mecanismo para su satisfacción porque si la corporación municipal no cuenta con los recursos entonces es por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que podrían ejecutar la obra. Es aquí en donde encontramos un aspecto muy interesante dentro del desarrollo de la presente investigación y es el siguiente: ¿es obligatoria la creación de un Consejo Comunitario para que se atiendan las peticiones de la población?, ¿no sería una forma de coartar la participación de la población?, es aquí en donde se establece que los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural no constituyen en un cien por ciento un mecanismo certero para el cumplimiento de las necesidades de la población o simplemente un medio para hacer llegar sus peticiones, sino que ¿se convierte en una forma de limitar la participación de la población a

personas que siguen los lineamientos y la simpatía político partidaria de las autoridades?

Siguiendo el procedimiento administrativo establecido todas estas necesidades quedan definidas por los planes, programas y proyectos consensuados desde cada Consejo Comunitario de Desarrollo Urbano y Rural, a través de la formulación de un proceso de capacitación a este nivel como al resto de integrantes del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, quienes se comprometen a participar activamente en la priorización de demandas definiendo criterios tales como: no atender única y exclusivamente proyectos de infraestructura, deben incluirse proyectos de atención infantil, materna, de la mujer y capacitación en áreas de interés sectorial y temáticas relacionadas al fortalecimiento del poder local.

Por su parte las instituciones del Estado y las entidades civiles locales se comprometen a participar activamente apoyando con todos los recursos que cuentan para la elaboración de los diferentes planes y proyectos y es de esta forma por medio de las cuales las autoridades municipales se involucran en una forma activa y prepositiva.

De esa forma se definen metas de mediano y a corto plazo que giran alrededor de buscar fuentes de financiamiento a los proyectos priorizados sobre todo para aquellos que no sean incluidos en el nivel departamental. En el largo plazo se contará con un municipio capaz de buscar sus propios mecanismos de desarrollo y su autosostenibilidad en cuanto a proyectos de infraestructura y productivos generados a través de la formulación de su política pública municipal.

En síntesis, la participación de la población del municipio de San Miguel Dueñas en la formulación de las políticas públicas municipales no es únicamente a través de la priorización de sus demandas sino activando en la planificación y apoyando a las autoridades municipales para la búsqueda de fuentes de financiamiento respaldando la toma de decisiones en cuanto a qué proyectos son prioritarios a nivel del municipio y no de comunidades en particular, siendo solidarios con las autoridades en cuanto a la gobernabilidad, a la cogestión del gasto público local, a la co-ejecución de obras y proyectos. En fin, se constituyen en el motor y fiscalizadores del proceso de planificación, elaboración y evaluación de la política pública municipal.

Es de esta forma como la participación ciudadana a través del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural será entendida como la instancia ideal para el diálogo, el consenso y búsqueda de solución de los problemas en conjunto dejando de lado prácticas verticalistas en la toma de decisiones. El papel del alcalde municipal en este proceso es el de coordinar las reuniones asumiendo posiciones de diálogo y responsabilidad en la solución de las demandas planteadas en el seno del mismo.

De esta manera el esquema de horizontalidad del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural radicará en gran medida en el papel proactivo de las autoridades municipales, líderes comunitarios, instituciones estatales y locales, aprendiendo que la negociación es ganar y ganar, ceder y ceder; con el fin que todos los actores aprovechen los espacios se involucren, bajo el lema que son sujetos y no objetos. Ésta dialéctica hace vislumbrar a la participación ciudadana como el elemento dinamizador y catalizador de la lucha por el desarrollo local.

En tales circunstancias, en el seno del Consejo Municipal de Desarrollo y Rural del municipio de San Miguel Dueñas del departamento de Sacatepèquez, se han suscitado dos dinámicas:

- La apertura política de las autoridades municipales y
- La conjunción de intereses comunitarios como bloque habiéndose establecido puntos de encuentro y diálogo respetando las dinámicas de cada sector

Dinámicas que no se lograran sin el empoderamiento comunitario y sin la anuencia institucional con planteamientos concretos que se deriven del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural como una instancia política institucional de acciones de revisión de los problemas locales y de apoyo en la formulación de las políticas públicas.

Dentro de las causas económicas que dieron surgimiento a la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural del municipio de San Miguel Dueñas fue su amplio campo de explotación agrícola, tal y como lo establecimos al inicio del presente capítulo observamos que es una área que tiene una gran diversidad de oportunidades de cultivar la tierra, todo esto gracias a las tierra altas volcánicas donde se encuentra el territorio del municipio, sus suelos poco profundos. Dentro de los principales cultivos de este municipio son la plantación del café, fríjol, maíz, zanahoria, comote y rosas, entre otros cultivos y árboles frutales que se producen en menor escala, también se trabaja la producción de hortalizas como la coliflor, repollo, güisquil, guicoy, tomate, papa, rábano, remolacha, durazno, naranja y ciruela y el cultivo de macadamia.

Como observamos realmente es un municipio con una gran posibilidad de

superación con una base amplia en el campo de la agricultura, de todos los productos anteriormente mencionados es preciso establecer que la mayoría de las personas que cultivan estos productos lo hacen para consumo propio y utilizan un cierto porcentaje para comercializar. No obstante la gran capacidad de suelo que posee el municipio y como siempre enfrenta algunos obstáculos que no les permiten desarrollar a plenitud este beneficio, entre estos podemos mencionar los siguientes:

- la tenencia de la tierra
- terrenos no adecuados para el tipo de cultivo
- la situación económica
- los bajos precios de los productos en el mercado
- bajo rendimiento de utilidades
- la mayoría de los agricultores se dedican a otra actividad que les resta tiempo para cuidar sus cultivos
- no tienen asesoría técnica para hacer más productiva la actividad agrícola.

Otro aspecto económico que hace que la población del municipio de San Miguel Dueñas se supere y cuente con mecanismos que le permitan entrar al mundo de la industria es la fabricación de artesanías como lo son la elaboración de canastas de alambre, macetas de barro y mariposas de cerámica, sin embargo este sector también encuentra algunos problemas para la explotación plena en este campo económico, problemas como los que a continuación mencionamos:

- la competencia desleal con las demás personas que producen este tipo de artesanía

- la falta de promoción
- no se utiliza crédito bancario
- en la producción de mariposas de cerámica existe poca información de los turistas sobre la ubicación de los lugares de fabricación
- no cuentan con espacio y condiciones adecuadas para la fabricación de las mariposas.

Encontramos también el ejercicio del comercio al cual se dedica un alto porcentaje de la población debido a las pocas fuentes de trabajo que posee el municipio de San Miguel Dueñas, mecanismo que se presenta tanto en el casco urbano, dentro de las actividades que realizan los comerciantes encontramos las siguientes:

- la venta de leña
- ventas de víveres que componen la canasta básica (huevos, leche, frijol)
- venta de fertilizante
- salones de belleza
- aceitera
- servicios fotográficos
- panadería

Para el ejercicio del comercio en el municipio de San Miguel Dueñas este cuenta con una infraestructura económica muy amplia, la cual le permite a la población realizar sus actividades económicas de una forma eficiente y satisfactoria, dentro de la infraestructura económica con la que cuenta el municipio podemos encontrar que utiliza

una parte de la plaza central para la actividad del mercado, una cobertura telefónica en crecimiento, cuenta con varios puentes, con alumbrado público suficiente para la realización de sus actividades sin algún obstáculo, y tres pilas publicas.

### 6.3 Efectos sociales y económicos de la creación

Gracias a la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural del municipio de San Miguel Dueñas, la población ha presentado un crecimiento a nivel social y económico muy evidente, y por que no decirlo ha sido el municipio modelo dentro del departamento de Sacatepèquez para todos aquellos que buscan el desarrollo de su municipio y sobre todo el crecimiento social y económico de éstos, lo que representa para su población el desarrollo tan anhelado y sobre todo la obtención de sus necesidades más esenciales y los servicios públicos que les permitan llevar una vida decorosa y satisfactoria.

Como lo establecimos con anterioridad la población del municipio de San Miguel Dueñas encontró en la conformación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, la forma más certera de satisfacer sus necesidades, porque si no se pueden cumplir por parte de la corporación municipal se satisfacen por medio de éste.

Dentro de los efectos que se han producido dentro de la población en cuanto a los aspectos sociales podemos encontrar que la población ha obtenido una mayor cobertura a nivel educativo gracias a la construcción de varios centros educativos en localidades donde no existían y que era un fuerte motivo para que la población no recibiera educación, en cuanto a lo referente a la salud se ha hecho evidente la

participación de las entidades gubernamentales y no gubernamentales en cuanto a su establecimiento en forma temporal o definitiva en la población, para que la población tenga un lugar a donde acudir cuando se les presente alguna emergencia, sus intereses más imperiosos son hacer del conocimiento de la población y sobre todo educarlos en cuanto a brindarles una mejor orientación en aspectos de higiene personal y mejores hábitos que les permitan obtener una mejor calidad de vida.

En relación a la identidad propia del municipio de San Miguel Dueñas siempre se ha distinguido por la solidaridad de sus habitantes, siempre regidos bajo tres principios fundamentales que son: el respeto hacia los mayores, el respeto a la propiedad privada y ayudar a las personas que lo necesitan, principios que los consolidan de una forma expresa al momento de expresar ante el consejo municipal de desarrollo urbano y rural las necesidades que tienen sus co-pobladores, tratando de que cualquier necesidad que se presente se cumpla no importando cual sea la que se presente. No obstante como la lógica lo establece se trata de satisfacer las más graves, importantes o inmediatas de una forma pronta y relegando las otras para después; para ello los habitantes para comunicar a los vecinos las resoluciones o asuntos importantes por parte de las instituciones se utilizan los siguientes medios: alto parlantes, notas de aviso o programas escritos que son los más utilizados, no olvidando la importancia de los medios de comunicación como lo son la televisión, la prensa escrita o la radio.

En relación a los efectos económicos que han obtenido los pobladores del municipio de San Miguel Dueñas podemos establecer que han encontrado en la explotación de la agricultura, la producción de macadamia y la producción de flores la mejor forma de

hacer crecer el comercio y explotar a su máximo el suelo con que cuentan y obtener con esto un ingreso suficiente que les permita satisfacer sus necesidades y sobre todo una forma que les permite continuar e impulsarlos hacia el mundo de la comercialización y de esta forma incursionar frente al mundo como una fuente productiva a nivel, una producción que les permita competir frente a los mejores.

En cuanto al aspecto de la agricultura la población del municipio es muy celosa de la forma en que realizan sus cultivos, los medios que utilizan para que ésta sea una de las mejores como lo son la forma de plantación, el crecimiento y su explotación por lo que se hace difícil poder establecer el mecanismo utilizado y sobre todo lo que interesa al presente trabajo el saber hasta que punto les ha beneficiado la creación del consejo municipal de desarrollo urbano y rural, no obstante a ello se pudo establecer que los pobladores que se dedican a la agricultura cuentan con ayuda de la corporación municipal y del consejo municipal cuando es requerida su ayuda, y más que todo al momento de necesitar cualquier apoyo de parte de ellos.

Para el cumplimiento de las necesidades tanto a nivel social y económico, y sobre todo alcanzar el desarrollo de la población del municipio; la corporación municipal, el consejo municipal de desarrollo urbano y rural, sectores de la sociedad civil, las instituciones con representatividad en el municipio, luego de la realización de un análisis profundo del diagnóstico de la situación del municipio, formularon una matriz de análisis estratégico, en el cual se han plasmado ciertas expectativas a corto, mediano y largo plazo, que se constituyen en una misión que los actores sociales deben de asumir, los

objetivos estratégicos y operativos que conducen a llevar a cabo los planteamientos propuestos.

Para el desarrollo de la estrategia planteada se llevo a cabo un análisis de los actores sociales que participan en el proceso, como el establecimiento de las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y amenazas con que cuenta el municipio, tomando en cuenta escenarios internos, definidos por el perímetro del municipio y otro externo formado por todas las comunidades del entorno.

La visión es la de poseer un municipio con todos los servicios básicos que sus habitantes requieran para lograr una mejor calidad de vida con un medio ambiente sano, para que la población conviva y coopere en el logro de su propio progreso y desarrollo con la participación activa y organizada de la población en forma integral para la lograr su realización en todos los ámbitos, bajo los principios fundamentales de equidad e igualdad de género.

La misión es tomar en cuenta los valores e identidad del municipio proponiendo una participación y colaboración directa, siendo perseverantes y emprendedores para ejecutar las metas y propuestos establecidos con el objeto de alcanzar el desarrollo de la localidad, de la población.

#### 6.4 Objetivos estratégicos y operativos

Para que la corporación la corporación municipal, el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, sectores de la sociedad civil, las instituciones con

representatividad en el municipio lograra alcanzar sus metas y propósitos han desarrollado ciertos objetivos estratégicos y operativos necesarios para alcanzar sus metas, dentro de los cuales podemos encontrar los siguientes:

- Regularizar la construcción de viviendas: establecer un mecanismo y determinar el lugar adecuado para su construcción y así evitar el riesgo de construcción de viviendas en lugares no apropiados.
- Propiciar condiciones para la generación de empleo: mantener buena relación y flexibilidad con las empresas generadoras de empleo.
- Recuperación de la cultura e identidad: por medio de la divulgación de los derechos y obligaciones de las personas indígenas y promover las actividades propias del grupo.
- Creación de programas de reforestación y estabilización de suelos: lograr la formación de viveros municipales, elaboración de proyectos de conservación de suelos en áreas de riesgo, realización de campañas ambientales
- Creación de oficina de derechos humanos: por medio de la solicitud a la delegación departamental, la creación de un local para su funcionamiento.
- Creación de un comité de seguridad ciudadana: por medio de la convocatoria a los vecinos representantes de cada sector, formación del comité de seguridad ciudadana, determinar y promocionar las funciones.
- Erradicación de grupos antisociales: por medio de la realización de talleres educativos sobre estos problemas, crear programas educativos para la población juvenil, controlar a los grupos antisociales por medio del comité de seguridad ciudadana.

- Elevar el nivel de ingreso y generar fuentes de trabajo para la población económicamente activa del municipio a mediano plazo: por medio de la facilitación de crédito con bajos intereses para toda la población, aprovechar los programas de crédito de las instituciones públicas como el ministerio de agricultura ganadería y alimentación, el banco de desarrollo urbano y rural y las organizaciones no gubernamentales y la promoción de organizaciones para la producción de los agricultores.
- Asistencia técnica y asesoría comercial a agricultores para trabajar en bloque y asociados: por medio de la asesoría para pequeños y medianos agricultores para trabajar en forma asociada, buscar asesoría técnica y capacitaciones por parte del ministerio de agricultura ganadería y alimentación, el banco de desarrollo urbano y rural, las organizaciones no gubernamentales y el instituto técnico de capacitación, la asesoría para buscar nuevos mercados para mejorar precios dentro del municipio.
- Crear nuevas alternativas de producción en el municipio que proporcionen mayor rentabilidad: fomentar la producción de otras actividades productivas como la crianza de pollos, cerdos, vacas, flores y hortalizas.
- Buscar fuentes de agua que permitan instalar sistemas de riego para agricultores: por medio de la promoción de organización de agricultores para la utilización del sistema de riego y así elevar la producción de cultivos.
- Mejorar el acceso de las poblaciones del área rural y del municipio: por medio de la solicitud a través de las autoridades municipales para que en los programas del ministerio de comunicaciones se incluyan las carreteras del municipio.

- Revisión, ampliación y construcción de la infraestructura necesaria: con la construcción del mercado municipal, ubicación y construcción de la terminal de buses, creación del consejo para la protección del municipio.
- Mejoramiento de la salud de los habitantes: desarrollar programas de planificación familiar, prevención de enfermedades, higiene, nutrición y otros, revisión, ampliación y atención permanente a la población de servicios clínicos y farmacéuticos a bajo costo, implementación de programas permanentes sobre educación sexual, crecimiento y desarrollo del niño, control prenatal, atención integral del adulto, fumigaciones.
- Velar por la educación de la población a través de programas y diversas actividades: mediante la elaboración permanente de sensibilización para la familia, la mujer y la juventud, la revisión, ampliación, mantenimiento y construcción del edificio escolar y su aprovechamiento adecuado en tiempo y época, la revisión y adaptación en forma participativa y organizada de un currículo educativo que responda a las necesidades del lugar, la incorporación de maestros responsables, creativos, cooperadores, honorables, elaboración de programas permanentes de alfabetización y estudios del fin de semana acelerados para quienes trabajen durante las semanas, incorporación de programas de apoyo a la niñez que motiven su asistencia a la escuela en familias de escasos recursos, involucrar a los estudiantes, autoridades e instituciones en campañas y censos de motivación escolar, la formación de una biblioteca municipal , la creación de un centro de computo y la ampliación del nivel medio diversificado en el instituto por cooperativa con que cuenta el municipio.

- Mejorar la actividad económica del municipio: por medio de la incorporación de programas de agricultura con proyectos específicos sobre créditos, insumos agrícolas y la ampliación del área de cultivo, la incorporación de programas de capacitación permanente para la diversificación de alternativas de otros cultivos, el desarrollo de la mujer y de la familia y la existencia de agencias bancarias dentro del municipio.



## CONCLUSIONES

1. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se define como el conjunto de organismos cuyos principios, normas y procedimientos, que persiguen la organización y coordinación de la administración pública, la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural para lograr, de esta forma, la participación de la población para alcanzar el desarrollo integral del país.
2. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural son parte de un esquema de desarrollo que tiene, como punto esencial, trasladar los beneficios de crecimiento y desarrollo urbano hacia las áreas más pequeñas del país, las áreas municipales, logrando con ello alcanzar la finalidad esencial del Estado, que es el bien común.
3. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural constituyen una instancia segura de participación ciudadana, y representativa del Estado, creados con el objeto de satisfacer sus necesidades más esenciales, como lo son la proporción del servicio eléctrico, agua potable, educación, salud y la infraestructura tan importante y esencial para el desarrollo de las comunidades, independientemente del nivel económico de la población que la habita.
4. El objeto de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural es lograr el desarrollo del municipio, mediante la ejecución de planes, programas y

proyectos, con la participación permanente y organizada de la población y de las instituciones no gubernamentales y las gubernamentales.

5. Gracias a la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural del municipio de San Miguel Dueñas, la población ha presentado un crecimiento a nivel social y económico muy evidente y , porque no decirlo, ha sido el municipio modelo dentro del departamento de Sacatepèquez para todos aquéllos que buscan el desarrollo de su municipio y, principalmente, el crecimiento social y económico de éstos.
  
6. Para el cumplimiento de las necesidades, tanto a nivel social y económico, y específicamente alcanzar el desarrollo de la población del municipio, la corporación municipal, el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, sectores de la sociedad civil y las instituciones con representatividad en el municipio, formularon una matriz de análisis estratégico, en la cual se han plasmado ciertas expectativas a corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de alcanzar el desarrollo social y económico para su municipio.

## RECOMENDACIONES

1. Para la formación e implementación de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, es necesario llevar a cabo una campaña de información a toda la población del país.
2. Debe establecerse y hacer del conocimiento de la población que con la creación de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural cuentan con una herramienta indispensable para la satisfacción de sus necesidades básicas, sin importar quien ejecuta los proyectos, la forma en que se realicen y, sobre todo, que el proceso administrativo para alcanzarlos no sea burocrático y desarrollado en una forma pronta y certera.
3. Es necesario que las municipalidades encuentren un mecanismo que asegure la participación ciudadana en los asuntos referentes a su municipio con el propósito de satisfacer sus necesidades.
4. Es importante que se tome el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural como un foro de conciliación, en el cual se discutan los problemas que impidan el desarrollo de la región, el departamento o el municipio, priorizando las necesidades de la población y buscando las soluciones para éstas.
5. Como estudiantes y profesionales del derecho, es nuestro deber y una obligación derivada del conocimiento del presente tema, el de poder informar a

la población, de los beneficios que les puede traer la implementación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; no importando el nivel de implementación (regional, departamental, municipal o comunitario) para ellos, encontrando en éste una forma certera, segura y eficiente de hacer llegar al Gobierno, sus necesidades y tener la seguridad de su cumplimiento y el desarrollo que esto puede traer para sus comunidades.

## ANEXOS

## Principales productos del municipio

Producto	Área Cultivada	Producción	Destino de la producción	Mano de obra
Café	67 hectáreas	52,260	80% exportación 20% mercado	603 personas
Frijol	17 hectáreas	2,754	Mercado nacional	153 personas
Maíz	17 hectáreas	2,754	Mercado nacional	153 personas
Rosas	10 hectáreas	2,710	80% exportación y 20% mercado nacional	90 personas

Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y alimentación, Unidad de políticas e información estratégica. Área de información, año 2002.

## Aspectos relevantes de cada cultivo

	Café	Frijol	Maíz	Zanahoria	Camote
Semilla	Criolla	Criolla	Criolla	Calificada	Criolla
Fertilizante	18-46-0	No	Sulfato	16-20-0	No
Plagas	Ojo de gallo	Mosaico Tortuguillas	Gusano cogollero	Gusano nochero	Araña Roja
Control de plagas	Tamaròn	Thiodan	Tamaròn	Tamaròn	Tamaròn y Bayfolan
Tipo de riego	Natural	Natural	Natural	Natural	Natural
Almacenamiento	Beneficio	Toneles y/o silos	Toneles y/o silos	Venta directa	Venta directa
Asistencia Técnica	No	No	No	No	No
Utilizan crédito	No	No	No	No	No

Fuente: Trabajo de campo realizado con agricultores del área de San Miguel Dueñas, febrero 2002.

## Empresas agrícolas instaladas en el municipio

Producto	Nombre	Capacidad instalación	Propiedad	Condición de la instalación	Mano de obra
Café	Beneficio de café San Miguel	100,000 quintales	Particular	Buen estado	25 hombres en diferentes actividades
Rosas	Finca Primavera	100 cajas diarias de 24 rosas/caja	Particular	Buen estado	200 personas
Pascuas, chatias y margaritas	Paul Ecke de Guatemala	Varios millones de esquejes	Particular	Buen estado	320 empleados

Fuente: Ministerio de agricultura, ganadería y alimentación. Unidad de políticas e información estratégica, área de información 2002.

## Producción del municipio

Tipo de animal	Destino de alimento	Costo alimento por quintal	Enfermedades	Apto para venta
Cerdos lechones	Lechonsina, afrecho	Q.80.00 por quintal	Cólera, karma	1 mes
Cerdos p/ engorde	Lechonsina, afrecho y granillo	Q.150.00 por quintal	Cólera, sarna	4-6 meses
Pollos	Concentrado de engorde	Q.115.00 por quintal	Catarro, actitis	40 días
Vacas	Pasto natural	-----	Matitis	Producción de leche

Fuente: Investigación de Campo, de la municipalidad de San Miguel Dueñas, febrero 2002.

## Artesanías que produce el municipio de San Miguel Dueñas, del departamento de Sacatepèquez.

Reglón	Canastas de alambre	Macetas de barro	Mariposas
Insumo (material)	Alambre de 2 calibres	Barro, agua, leña y energía eléctrica	Barro, pintura acrílica, leña, alambre, barniz, agua.
Cantidad	1 quintal	Depende de la demanda	Aprox. 20 libras de barro para 25 juegos de 5 mariposas de diferentes tamaños
Costo de insumo	Q.320.00 el quintal	aprox., Q.6,000.00 mensuales	Pintura bote 1/16 Q.25.00, aproximadamente 20 libras de barro Q.20.00
Cantidad de producción	400 canastas medianas y grandes (50 por día por persona) por quintal	Depende de la demanda	
Precio por unidad	Grandes Q.3.50 Medianas Q.2.00	Los precios varían de acuerdo al tamaño, entre maceta pequeña Q.0.75 y maceta grande Q.75.00	Precio por mayor Q.12.00 cada juego
Lugar de venta	Mercado local, Antigua Guatemala y ciudad capital	Mercado local, Antigua Guatemala, ciudad capital oriente del país entre otros.	Antigua Guatemala y ciudad capital
Forma de Transporte	Flete	Propio	Flete

Fuente: Investigación de campo realizada por la Municipalidad de San Miguel Dueñas, febrero y marzo 2002.





## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Editorial Porrúa, S.A. México. Octava edición. 1988.

ALBIN, Fernando. **Derecho municipal comparado del mundo hispánico**. Editorial Heliasta, Buenos Aires. 1959.

BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. 5ª. edición, Roque Palma Editor, Tomo I. 1967.

CALDERÓN M., Hugo. **Derecho administrativo**. Primera reimpresión. Imprenta Castillo, Guatemala. 1994.

CALDERÓN M., Hugo. **Derecho administrativo II**. Editorial Estudiantil Fénix. Guatemala. Cuarta edición. 2003.

CALDERÓN M., Hugo. **Derecho administrativo II**. Editorial Estudiantil Fénix. Guatemala. 2001.

CARDONA, Rockael. **Metas y desafíos de la descentralización en Guatemala**. Ensayo, Editorial Talleres CIFGA Guatemala. 2002.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Instituto Nacional de Administración Pública, Ediciones Mayte, Guatemala. 1991.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Instituto Nacional de Administración Pública, Ediciones Mayte, Guatemala. 1990.

ENRÍQUEZ VILLACORTA, Alberto. **Propuesta para el impulso de un proceso de descentralización en El Salvador**, FUNDE. Friedrich Ebert, Editorial Talleres Gráficos UCA. San Salvador. 1998.

ENRÍQUEZ VILLACORTA, Alberto. **Globalización, integración y desarrollo local**. Exposición en la mesa de discusión denominada así. Guatemala. 2002.

GARCÍA OVIEDO, Rafael. **La autonomía municipal**. Librería general Victoriano Suárez. Madrid. 1934.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**. Temas de derecho administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 2004.

MALDONADO, Armando. **Descentralización y participación ciudadana.** El sistema de los consejos de desarrollo. Colección Debates, Editorial Magna Terra editores. Guatemala. 1998.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1987.

POSADA, Adolfo. **El régimen municipal en la ciudad moderna.** Editorial La Palma, editores Buenos Aires, Argentina. 1978.

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado.** Primera edición; Guatemala. 2000.

VARIOS AUTORES. **Desarrollo local y descentralización.** Primera conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local. El Salvador, 2001.

VARIOS AUTORES. **Diccionario Municipal de Guatemala.** Litografía CIFGA. 2002.

ZENTENO BARILLAS, Julio César. **Derecho internacional público.** Guatemala. 1991

#### **Legislación:**

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

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

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

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