



Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia

Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia

**Cabildo abierto como herramienta de proyectos de
desarrollo comunitario en el municipio de San Pedro,**

San Marcos

(Tesis de Licenciatura)

Brendy Lissette López Gómez

Guatemala, julio 2020

**Cabildo abierto como herramienta de proyectos de
desarrollo comunitario en el municipio de San Pedro,
San Marcos**
(Tesis de Licenciatura)

Brendy Lissette López Gómez

Guatemala, julio 2020

Para efectos legales y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º, literal h) del Reglamento de Colegiación del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, **Brendy Lissette López Gómez** elaboró la presente tesis, titulada **Cabildo abierto como herramienta de proyectos de desarrollo comunitario en el municipio de San Pedro, San Marcos.**

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rector	M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus
Vicerrectora Académica	Dra. Alba Aracely Rodríguez de González
Vicerrector Administrativo	M. A. César Augusto Custodio Cobar
Secretario General	EMBA. Adolfo Noguera Bosque

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Decano	Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera
Vice Decana	M. Sc. Andrea Torres Hidalgo
Director de Carrera	M. A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán
Coordinador de Sedes	M. Sc. Mario Jo Chang
Coordinador de Postgrados y Programa de Equivalencias Integrales	M.A. José Luis Samayoa Palacios
Coordinadora de Procesos académicos	Licda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, dieciocho de enero de dos mil diecinueve. -----
En virtud de que el proyecto de tesis titulado **CABILDO ABIERTO COMO HERRAMIENTA DE PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO, SAN MARCOS**, presentado por **BRENDY LISSETTE LÓPEZ GÓMEZ**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), reúne los requisitos de esta casa de Estudios, es procedente **APROBAR** dicho punto de tesis y para el efecto se nombra como Tutor al **LIC. MARCO ANTONIO COYOY ORDOÑEZ**, para que realice la tutoría del punto de tesis aprobado.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

 **1779**
c.c. Archivo

 upana.edu.gt

 Diagonal 34, 31-43 Zona 16


**Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias jurídicas y Justicia
Universidad panamericana
Presente:**

Estimados señores;

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi Nombramiento como **tutor** de la estudiante: **Brendy Lissette López Gómez**, Carné: **201803721**, al respecto se manifiesta que:

- a. Brinde acompañamiento a la estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada: **Cabildo abierto como herramienta de proyectos de desarrollo comunitario en el municipio de San Pedro, San Marcos.**
- b. que previo a otorgársele el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y de Justicia, así como los títulos de abogada y Notaría, la estudiante ha realizado su tesis de licenciatura.
- c. Que he leído el informe de tesis, donde consta que la estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.
- d. que realizó conforme los lineamientos proporcionados todas las correcciones y sugerencias que se le plantearon en su oportunidad.
- e. que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una tesis de licenciatura realizando un aporte jurídico a la sociedad, conforme lo establece la facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.



Handwritten signature of Marco Antonio Coyoy Ordoñez
Lic. Marco Antonio Coyoy Ordoñez
Asesor de Tesis
Colegiado No. 4,442

Handwritten text: Marco Antonio Coyoy Ordoñez Abogado y Notario

C.C. Archivo


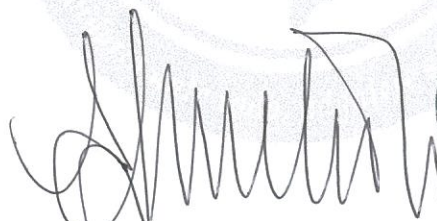


UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, veintiocho de agosto de dos mil diecinueve. -----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **CABILDO ABIERTO COMO HERRAMIENTA DE PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO, SAN MARCOS**, presentado por **BRENDY LISSETTE LÓPEZ GÓMEZ**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), ha cumplido con los dictámenes correspondientes del tutor nombrado, se designa como revisor metodológico al **M.A. JOSÉ LUIS DE JESÚS SAMAYOA PALACIOS**, para que realice una revisión del trabajo presentado y emita su dictamen en forma pertinente.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

Guatemala, 02 de julio de 2020.

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como **revisor** de tesis de la estudiante **Brendy Lissette López Gómez**, ID **000013403**, titulada **Cabildo abierto como herramienta de proyectos de desarrollo comunitario en el municipio de San Pedro, San Marcos**.

Al respecto me permito manifestarles que, la versión final de la investigación fue objeto de revisión de forma y fondo, estableciendo que la misma constituye un estudio serio que cumple con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,



M.A. José Luis de Jesús Samayoa Palacios

ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: BRENDRY LISSETTE LÓPEZ GÓMEZ

Título de la tesis: CABILDO ABIERTO COMO HERRAMIENTA DE PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO, SAN MARCOS

El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el (la) estudiante: ha desarrollado el proceso de investigación y redacción de su tesis de licenciatura.

Segundo: Que tengo a la vista los dictámenes del Tutor y Revisor, en donde consta que el (la) estudiante en mención ha completado satisfactoriamente los requisitos académicos y administrativos vigentes para el desarrollo de la Tesis de Licenciatura.

Tercero: Que tengo a la vista el documento, *declaración jurada del estudiante*, donde consta que el (la) estudiante autor de la presente tesis manifiesta, bajo juramento, que ha respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y ha reconocido los créditos correspondientes; así como la aceptación de su responsabilidad como autor del contenido de su Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

Se autoriza la impresión del documento relacionado en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 21 de julio de 2020.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

Hoja No. 1 de 1

En la ciudad de San Marcos del departamento de San Marcos, el día quince de julio del año dos mil veinte, siendo las once horas con treinta minutos, yo, **MIRIAN JULIETA MAZARIEGOS ROCA**, Notaria me encuentro constituido en octava avenida y octava calle ocho guion once de la zona dos del Municipio de San Marcos del departamento de San Marcos. Soy requerida por **BRENDY LISSETTE LÓPEZ GÓMEZ**, de veintiocho años de edad, soltera, guatemalteca, Estudiante, con Domicilio en el departamento de San Marcos, quien se identifica con Documento Personal de Identificación (DPI) con Código Único de Identificación (CUI) dos mil ciento siete, noventa y siete mil setecientos ochenta y nueve, mil doscientos dos (2107 97789 1202), extendido por el Registro Nacional de las Personas (RENAP) de la República de Guatemala. El objeto del requerimiento, es hacer constar su **DECLARACIÓN JURADA** de conformidad con las siguientes cláusulas: **PRIMERA:** Manifiesta **BRENDY LISSETTE LÓPEZ GÓMEZ**, bajo solemne juramento de Ley y advertido de la pena relativa al delito de perjurio, ser de los datos de identificación personal consignados en la presente y que se encuentra en el libre ejercicio de sus derechos civiles. **SEGUNDA:** Continúa manifestando bajo juramento el requirente: i) ser autor del trabajo de tesis titulado: "**CABILDO ABIERTO COMO HERRAMIENTA DE PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO, SAN MARCOS**"; ii) haber respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y reconocido los créditos correspondientes; iii) aceptar la responsabilidad como autor del contenido de la presente tesis de licenciatura. No habiendo nada más que hacer constar, finalizo el presente instrumento en el mismo lugar y fecha de inicio, treinta minutos después, la cual consta en una hoja de papel bond, impresa en ambos lados, que numero, sello y firma, a la cual le adhiero los timbres para cubrir los impuestos correspondientes que determinan las leyes respectivas: un timbre notarial del valor de diez quetzales



con serie y número AS guion cero millones quinientos treinta y cuatro mil doscientos siete (AS-0534207) y un timbre fiscal del valor de cincuenta centavos de quetzal con número cuatro millones novecientos sesenta y cinco mil cuatrocientos setenta y uno (4965471). Leo lo escrito al requirente, quien enterado de su contenido, objeto, validez y demás efectos legales, la acepta, ratifica y firma con el Notario que autoriza. **DOY FE DE TODO LO EXPUESTO.**

f-)



ANTE MÍ:



Licenciada
Miriam Julieta Mazariegos Roca
ABOGADA Y NOTARIA

Nota: Para efectos legales únicamente el sustentante es responsable del contenido del presente trabajo.

Dedicatoria

A Dios

Con mucho amor, agradecimiento y gratitud por regalarme la vida, la salud y la sabiduría, por haber cuidado en todo momento de mí, y especialmente por la oportunidad que me da de culminar con esta etapa importante en mi vida, porque lo que antes era un sueño ahora es una realidad.

A mis padres

Hermelindo López y Eleodora Gómez, por ser los cimientos en mi vida, por sus consejos y apoyo incondicional, por ese amor y confianza depositada en mí. Especialmente a mi mamita por todas las atenciones que me ha dado, el cual tiene valor y significado especial en el logro de este triunfo.

A mi esposo

Con mucho amor y cariño para ti Maximiliano Chun, por el apoyo, comprensión y confianza que me brindaste durante mi preparación académica, por haber estado conmigo en los momentos de alegría y tristezas como esposo, amigo y compañero.

A mis hermanos

Por su apoyo incondicional y por ser un buen ejemplo a seguir sin importar las circunstancias y condiciones de la vida de cada uno, gracias por todo Hermelindo López, Edgar López, Verónica López y Marvin López.

A la Universidad Panamericana

Por la formación académica recibida y por ser una de las bases importantes y fundamentales en mi preparación académica.

A los docentes

A los docentes por la paciencia, esfuerzo y conocimientos compartidos.

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
La administración municipal	1
Participación ciudadana	29
Análisis de la legislación guatemalteca respecto al municipio, participación ciudadana y consejos de desarrollo	50
Cabildo abierto como herramienta de proyectos de desarrollo comunitario en el municipio de San Pedro, San Marcos	69
Conclusiones	86
Referencias	88
Anexo	93

Resumen

El municipio fue una forma de descentralización para contribuir a cumplir los fines del Estado, y se estudió desde el punto de vista del Derecho Administrativo, y para que fuera considerado como tal debía tener ciertos elementos como: una población, un territorio determinado, una autoridad, su comunidad organizada, capacidad económica, ordenamiento jurídico, patrimonio propio y realizar el bien común. Por otra parte, la población ha sido el elemento más importante no solo para el municipio sino para el mismo Estado, porque en relación a él se desenvuelve todo el aparato estatal, y su participación aún sigue siendo un derecho humano reconocido por la legislación ordinaria y constitucional para incidir en la toma de decisiones en la planificación y ejecución de planes, programas y políticas públicas de desarrollo que organiza y coordina la administración.

Sin embargo, debido al desconocimiento de la ley, de los procedimientos administrativos, la deficiencia para organizarse y coordinarse con otras personas, la indiferencia y conformismo que ha adoptado la población, han permitido que pierda sus espacios de participación, provocando con ello que las autoridades sean quienes tomen las decisiones por ellos, aunque sean arbitrarias, prepotentes e ilegales, que se reflejan en la gestión de proyectos de desarrollo comunitario. Ante esa circunstancia, despertó de nuevo el interés de la población para recuperar aquellos espacios de

participación perdidos, por medio del fortalecimiento y continuidad de aquellas figuras jurídicas ya creadas en la ley que han garantizado su verdadera participación ciudadana, siendo una de ellas el cabildo abierto, como un mecanismo idóneo, eficaz y directo, para discutir asuntos de interés para su comunidad, como lo es la aprobación de sus proyectos de desarrollo comunitario, pero para lograr ese resultado se requerirá promover una reforma al Código Municipal, decreto número 12-2002, respecto a la figura jurídica del cabildo abierto.

Palabras clave

Descentralización. Municipio. Participación ciudadana. Consejos de desarrollo. Cabildo abierto.

Introducción

Para que un proyecto de desarrollo comunitario se ejecute, este deberá ser priorizado y consensado por el Consejo Comunitario de Desarrollo que se someterá al conocimiento, estudio y aprobación del gobierno municipal, y de ese modo se cumplirá con lo establecido por la ley, sin embargo, en los últimos años las administraciones municipales no han tomado en cuenta las propuestas e iniciativas de los cocodes, que constituyen una forma de participación ciudadana que incidirá en la toma de decisiones de la administración municipal, actuando estas últimas en forma unilateral y autoritaria decidiendo por si los proyectos a ejecutar en determinada comunidad.

De la problemática antes planteada, se hace necesario buscar soluciones legales o institucionales que permitirán seguir incidiendo la participación de la población en la toma de decisiones en la planificación y ejecución de planes, programas, proyectos y políticas públicas de desarrollo que organiza y coordina la administración municipal, y de esa manera se garantizará la participación ciudadana como un verdadero derecho humano incluyente, propositivo y dinámico que facilite la gestión de proyectos de desarrollo comunitario.

En esta investigación el objetivo general determinará si con la implementación del cabildo abierto en la administración municipal permitirá de mejor manera la participación de la población en la aprobación de proyectos de desarrollo comunitario y como objetivos específicos se analizarán las leyes existentes referentes a la participación ciudadana en las decisiones de gobiernos municipales, y se comprobará la existencia de algún tipo de reglamentación municipal en San Pedro Sacatepéquez, San Marcos que regule la aplicación del cabildo abierto para proyectos de desarrollo comunitario.

Entre la metodología que se utilizará en la investigación está la inductiva y analítica, como métodos de investigación científica, para poder apreciar los criterios, perspectivas y enfoques que se sostendrán; el tipo de investigación será la documental, para el estudio doctrinario, histórico y legal del tema objeto de esta investigación que enriquecerá el contenido del mismo; además, será una investigación descriptiva y propositiva, porque permitirá conocer las fallas existentes en el ordenamiento jurídico o en su caso la figura jurídica inmersa en la investigación, y de esa cuenta proponer una solución.

Para el desarrollo de este trabajo de investigación se integrará con cuatro títulos, el primero abordará lo concerniente a la administración municipal, con temáticas como el municipio, su importancia, su origen, sus

elementos, su estructura, las teorías jurídicas de la actividad administrativa y los sistemas de gobierno municipal. El segundo título, abordará la participación ciudadana, su definición, las causas que la justifican, las etapas y niveles de la participación ciudadana, los valores que la fundamentan, las herramientas y espacios de participación, los derechos y obligaciones de los vecinos en el municipio y por último los problemas que evitan la participación ciudadana. El tercer título hará un análisis jurídico de las leyes guatemaltecas que abordan lo referente al municipio, la participación ciudadana y los consejos de desarrollo; por último, el título cuarto contendrá la parte medular de la investigación y se integrará con subtemas como el origen y definición del cabildo, su reseña histórica, definición, los cabildos abiertos en Guatemala, su importancia, su regulación, la necesidad de reformar el código municipal, decreto número 12-2002 del Congreso de la República, para sistematizar de mejor manera el cabildo abierto como una herramienta para los proyectos de desarrollo comunitario, y se propondrá una propuesta de ley para hacer efectiva la aplicación de los cabildos en la administración municipal.

La administración municipal

La administración municipal se estudia desde el punto de vista del Derecho Administrativo, en virtud de que es la rama del Derecho que mejor lo explica y desarrolla; lo anterior, porque aborda temas importantes como la función administrativa y la actividad administrativa municipal, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones que se dan entre los órganos que forman parte de la misma administración municipal, así como la protección judicial de los particulares y su derecho de defensa en contra de los actos que emite la administración municipal.

El municipio

El origen de la palabra municipio proviene de la voz latina que deriva de dos locuciones, la primera del sustantivo *munus*, que significa carga u oficio, o también función u obligación de hacer algo; y la segunda del verbo *capere*, que significa tomar, hacer cargo de algo, asumir ciertas cosas. La unión de esas dos locuciones dio origen a la palabra *municipium*, cuyo significado primario se refería a las ciudades en las que la población tomaba para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relacionado a los asuntos y servicios locales de sus comunidades.

En ese mismo sentido se refiere Fernández Ruiz (2002) cuando indica:

Como es sabido, el vocablo municipio proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjugación del sustantivo *munus, muneris*, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga, o tarea, y el verbo *capio, capis, capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma que atañían a la vida comunitaria. (p. 41)

Ahora bien, conviene recurrir a la doctrina para entender con claridad la definición de lo que es el municipio, y que mejor que sea la de un autor guatemalteco, en ese sentido Calderón Morales (2004) indica: “(...) un conjunto o grupo de personas caracterizadas por sus relaciones de vecindad permanentes, asentadas en un territorio determinado, organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.” (p. 237)

De la definición antes anotada, se deduce que el municipio es una forma de organización político-administrativa, que contribuye a cumplir los fines del Estado, toda vez que cubre de mejor manera los aspectos políticos, económicos, jurídicos, sociales y culturales en su circunscripción territorial, a cargo de un gobierno municipal representativo que actúa con independencia en sus funciones, pero en armonía con las políticas públicas, planes y programas del órgano central.

Importancia de la administración municipal

La creación de la figura jurídica del municipio dentro de la división administrativa del Estado de Guatemala, vino a mejorar las condiciones de vida de la población, porque constituye una forma de descentralizar las competencias administrativas del órgano central, además, su origen es de orden constitucional y se rige por una ley especial, por último, se le reconoce su autonomía municipal, entendida como el conjunto de competencias propias del municipio.

Entre las competencias que le concede la autonomía al municipio están: la participación ciudadana en los asuntos políticos, la elección de sus autoridades, la emisión de sus ordenanzas y reglamentos, el derecho a obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y al cumplimiento de sus fines propios. Lo descrito antes, es en esencia a lo que se refiere la importancia de la administración municipal.

Origen del municipio

No existe en la doctrina del Derecho Administrativo uniformidad sobre la época y lugar en que surgieron los municipios, puesto que para algunos estudiosos indican que fue en Egipto, otros en Grecia o en Roma. Pero la mayoría se inclina que fue en Roma su origen, porque después de que el

Imperio conquistara otras regiones era necesario mantener un cierto control sobre las mismas a través de la sumisión o la alianza; este último supuesto permitió que se mantuviera el poder local sobre dichas ciudades pero sometido a las órdenes de Roma, al respecto Hernández (2003) comenta que: “Las cargas económicas de Roma a que las ciudades debían contribuir se llamaban *munera*, y de ahí derivó el nombre de *municipes* a los habitantes de esas ciudades y de *municipia* a ellas” (p. 92).

Véase también otro dato importante respecto al origen del municipio, y es el referente a los caracteres que presentaba el municipio en los tiempos de la antigua Roma, que son las enunciadas por el autor Hernández (2003) que indica: “(...) 1) un *territorium* determinado; 2) un pueblo que se manifestaba en su asamblea general; 3) una organización especializada en un cuerpo deliberante, Curia, con sus magistraturas, y 4) el culto a los dioses.” (p. 93)

En la edad media de acuerdo con Hernández (2003), existió lo que se llamaba *conventus publicus vicinorum* que era la asamblea de los hombres libres de una población o distrito rural, quienes replicaron el sistema utilizado en los últimos tiempos del Imperio romano, referente a su organización y autonomía municipal; después, surgió otra estructura política conocida con el nombre de feudalismo y el Estado estamental, que se caracterizaban por ser poliarquía, en el que coexistía varios centros de

poder, sumándose a ellos la Iglesia, los reyes y la nobleza. En el occidente europeo, surgieron tres tipos de municipio a saber: a) el municipio rural, en donde predomina lo económico, a cargo de un villico o merino, y su estructura está ligada a la jura impersonal y al poder judicial; b) el municipio privilegiado, surgido por concesiones nobiliarias y, c) el municipio consular, con su justicia separada y dependiente del rey.

En la época colonial, la colonización en América se efectuó a través de la institución municipal, como forma de organización social y política; y el sistema político estaba constituido como lo indica Hernández Gaona (1991) al afirma:

- 1) Un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias;
- 2) Un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia;
- 3) Un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, y
- 4) Un dispositivo local, compuesto por los ayuntamientos y sus oficiales. (p. 13)

La Nueva España como se le llamo a América, fue dividido en reinos y capitanías generales, cada una de ellas se subdividió en provincias; cada provincia estaba compuesta por varias ciudades que debían tener una cabecera, que a su vez fungía como capital de una región; además, en cada cabecera se debía implementar un ayuntamiento, y de esa cuenta se garantizaba la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas de ese entonces.

Elementos del municipio

La palabra elemento significa parte integrante de un todo, lo que implica que una cosa para ser considerada como un todo no puede funcionar si le falta una pieza o elemento; en ese sentido, lo mismo sucede con el municipio, es decir, para que exista debe reunir determinados componentes o elementos, para algunos tratadistas basta con que el municipio cuente con territorio, población y autoridad municipal, para otros es necesario que cuente con territorio, población, autoridad municipal, la comunidad organizada, la capacidad económica, el orden jurídico, el patrimonio y el elemento teleológico; ésta última postura es la más completa y la que adopta la normativa municipal guatemalteca. A continuación, se analiza cada uno de esos elementos para su mejor comprensión.

a) El territorio

Este elemento representa el aspecto físico del municipio y el ámbito espacial donde ejerce su poder político, y se define como “la circunscripción territorial, en donde se asienta la población del municipio.” (Calderón Morales, 2004, p. 239). El territorio implica que sus límites geográficos estén bien delimitados para evitar conflictos entre comunidades vecinas, como los acontecidos en el departamento de San Marcos, con los municipios de Ixchiguán y Tajumulco, o el ocurrido en

septiembre del año dos mil diecinueve en el departamento de Sololá entre las comunidades de Nahualá y Santa Catarina Ixtahuacán. Además, el municipio se subdivide en otras formas territoriales como, por ejemplo: paraje, cantón, barrio, zona, colonia, distrito, lotificación, asentamiento, parcelamiento urbano o agrario, microrregión y finca, entre otras.

b) Población

La población, es el conjunto de personas que habitan en el territorio del municipio, con el fin de satisfacer las necesidades comunes. Pero este elemento no se caracteriza por la simple reunión de individuos en un lugar determinado, porque eso no tendría ningún sentido y lógica, lo que distingue es el ánimo de permanencia de las personas en ese lugar, creando además relaciones de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, debido a la diversidad de culturas con que cuenta el país. Otro dato importante que cabe mencionar y que determina la permanencia a un municipio determinado, consiste en el documento de identificación personal para los guatemaltecos, en virtud que los últimos cuatro dígitos de dicho documento verifican la pertenencia al departamento y municipio de origen.

Asimismo, desde la perspectiva legal se puede diferenciar a su población entre: vecinos y transeúntes; el vecino, es la persona individual que tiene su residencia continua por más de un año en el lugar municipal, o quien tiene en el mismo el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza; y el transeúnte, es considerada la persona que se encuentra en forma accidental o de paso, en una circunscripción municipal, teniendo su vecindad y residencia en otro municipio, si son guatemaltecos de origen, extranjeros residentes o extranjeros turistas.

c) La autoridad municipal

En un gobierno republicano, democrático y representativo el poder proviene del pueblo quien lo delega para su ejercicio en las instituciones estatales representadas a través de las personas que elige para que ejerzan dicha autoridad. En el caso del municipio, el ejercicio del poder es autónomo y se deposita en las autoridades de gobierno municipal, que está conformado por órganos unipersonales como lo es el caso del alcalde, directores de unidades municipales, el juez de asuntos municipales entre otros, y órganos colegiados, como en el caso de juntas directivas de empresas municipales y el propio concejo municipal.

Asimismo, este elemento representa el carácter político, derivado de la triple función que desarrolla: la ejecutiva, legislativa y jurisdiccional; la primera, en forma general se refiere a las competencias que le corresponde a cada órgano municipal, la forma de organizarse a lo interno; la segunda se refiere a la facultad de crear sus reglamentos internos, así como la de crear las ordenanzas de cumplimiento general y, la jurisdiccional, se refiere la potestad que tiene la autoridad para cumplir y hacer que se cumplan sus mandatos dentro de su circunscripción territorial.

d) La comunidad organizada

Una persona por si sola es muy difícil que tenga incidencia dentro de la sociedad, por lo que se hace necesario que actúe en grupo para satisfacer las necesidades de la colectividad, a eso se refiere este elemento integrante del municipio; y entre los componentes que conforman la comunidad organizada, que buscan colaborar con el desarrollo del municipio están: las asociaciones de vecinos, los Consejos Comunitario de Desarrollo, las asociaciones sin fines lucrativos pero con intereses municipales y las autoridades locales indígenas o ancestrales, y aquellas organizaciones comunitarias que buscan un interés lucrativo pero que a su vez contribuyen al desarrollo económico del municipio como lo son las sociedades civiles, las organizaciones no gubernamentales, entre otras.

e) La capacidad económica

Este es otro de los elementos básicos del municipio, y se constituye por los bienes que posee el municipio, los ingresos que por mandato constitucional el Estado debe trasladar a cada municipalidad en un porcentaje del diez por ciento, los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor de las municipalidades, como por ejemplo el impuesto de petróleo o el impuesto de circulación de vehículos; las donaciones, ingresos de préstamos y empréstitos, ingresos por multas, los arbitrios, contribuciones y tasas municipales que se derivan de licencias, certificaciones, arrendamientos, boleto de ornato, piso de plaza, baños y servicios sanitarios, cementerios, turicentros, extracción de basura, avalúos, estacionamientos, entre otros.

f) El ordenamiento jurídico municipal

Este es un elemento esencial del municipio, porque al no existir habría un desorden institucional y desobediencia por parte de su población, es decir, sin un ordenamiento jurídico adecuado, la autoridad municipal no tendría competencia alguna para poder actuar o tomar decisiones, las peticiones planteadas por la población no se sabría a qué órgano municipal dirigirlas, ni saberse quien sería la autoridad máxima y los órganos subordinados dentro del municipio, tampoco se podría obligarse a la población a contribuir con los gastos municipales. Por lo tanto, el ordenamiento

jurídico municipal es la base fundamental que le da existencia al gobierno municipal y a todas las relaciones que se deriven del que hacer municipal.

g) El patrimonio del municipio

Este elemento lo constituyen los bienes que tiene el municipio, y para una mayor comprensión hay necesidad de acudir al Código Civil, decreto ley 106, que aclara este punto, dicha norma divide los bienes en uso público común y de uso especial; con relación a la primera división, esta comprende los siguientes: las calles, parques, plazas, caminos y puentes que no sean de uso particular, puertos, muelles, embarcaderos, pontones y demás obras de aprovechamiento general, construidos o adquiridos por las municipalidades; y la segunda división comprende los siguientes: los que están destinados al servicio del municipio, los de uso público cuando dejen de serlo de hecho o por virtud de una ley, los ingresos fiscales y municipales, los terrenos baldíos y las tierras que no sean de propiedad privada, los que queden vacantes y los que adquieran las municipalidades por cualquier título legal, los excesos de propiedades rústicas o urbanas, y los monumentos y las reliquias arqueológicas.

h) Elemento teleológico del municipio

El bien común, es la finalidad del municipio y en eso consiste el elemento teleológico. La consecución del bien común debe tender a procurar en lo más posible todos aquellos bienes materiales, culturales, intelectuales, morales y religiosos que permitan el desarrollo integral de la persona humana, y eso lo diferencia de procurar el bien de determinadas personas o clases, porque está obligado a procurar el bien de todos y para todos.

Respecto a lo apuntado en el párrafo que precede, el autor guatemalteco Calderón Morales (2004) afirma que:

El fin del municipio, se cumple a través de la prestación de los servicios públicos y obras indispensables para la satisfacción de las necesidades más elementales de carácter general de su población. Recordemos que el servicio público es el medio por el cual se realiza la finalidad de la administración. (p. 244)

Organización administrativa municipal

En este tema se resalta el aspecto básico del sistema político representativo, que se verifica desde el momento en que se elige a las personas que integran los concejos municipales para gobernar al municipio durante cuatro años seguidos; y el principio de la autonomía local que permite la auto organización. La organización administrativa consiste en estructurar en forma adecuada los órganos administrativos que integran el gobierno municipal, en la cual cada uno debe tener bien

especificadas sus atribuciones para expresar la voluntad municipal y preste de mejor manera los servicios públicos municipales.

La estructura básica de organización de cada municipio se conforma por un concejo municipal, integrado por el alcalde, los síndicos y concejales electos por sufragio universal y secreto; los demás órganos administrativos municipales varían en cada municipio del país, porque depende mucho de los recursos económicos con que cuente cada municipalidad, el número de habitantes y la extensión de su territorio, entre ellos están los siguientes funcionarios municipales: el juez de asuntos municipales, el juez de asuntos de tránsito, gerente municipal, miembros de las juntas directivas de las empresas municipales, directores de oficinas municipales y otras. A continuación, se aborda en forma general lo relativo a los órganos administrativos municipales.

a) Los concejos municipales

La doctrina alemana denomina corporación municipal al máximo órgano de la administración municipal, y dicha denominación también fue adoptada por Guatemala en las Constituciones de 1965 y la de 1985; sin embargo, con la reforma introducida en 1993 a la actual Constitución que es la del año 1985 se cambió la denominación de corporación municipal

por el de concejo municipal, porque se consideró más técnica a la realidad nacional.

Una definición de concejo municipal sería: es el órgano colegiado superior de un municipio, y se encarga de deliberar, discutir, tomar decisiones y acuerdos de carácter obligatorio, aprobar reglamentos y organizar los servicios públicos para que el municipio cumpla con sus fines y de esa cuenta ejerza las atribuciones que la ley le otorga, y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal.

El concejo municipal se integra con el alcalde, los síndicos y concejales electos directa y de manera popular en cada municipio; y el número de los síndicos y concejales se determina conforme al número de habitantes en cada municipio, según la Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente. Entre los requisitos para optar a los cargos de alcalde, síndico y concejal están: ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en la circunscripción municipal, estar en el goce de los derechos políticos y saber leer y escribir.

Las competencias que desarrolla el concejo municipal son dos: las competencias propias y las competencias atribuidas por delegación; las primeras, son todas aquellas que le son inherentes por su autonomía y están reconocidas por la ley; y las segundas, son aquellas que el gobierno

central le delega mediante convenio y las ejerce conforme a los términos de la delegación o transferencia, siempre y cuando se respete la auto organización de los servicios del municipio.

El concejo municipal a inicio de cada año y en la primera sesión ordinaria que tenga, puede organizar en forma libre las comisiones de trabajo que mejor le convenza, para conocer, estudiar y resolver todos aquellos asuntos de su competencia. Pero dicha libertad no es del todo absoluta, pues existe una limitación que consiste en que el concejo municipal debe tener algunas comisiones obligatorias, como la de educación, cultura y deportes; la de salud y asistencia social; la de servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda; la de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales; la de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana; la de finanzas; la de probidad; la de derechos humanos y de la paz; y, la de familia, la mujer, la niñez, la juventud, adulto mayor o cualquier otra forma de proyección social.

Otra forma de funcionar el concejo municipal, es a través de sesiones, que pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y ceremoniales o solemnes; las ordinarias, se llevan a cabo una vez a la semana previa convocatoria que haga el alcalde; las extraordinarias, se llevan a cabo cuantas veces sea necesario a solicitud de cualquier miembro del concejo

municipal previa convocatoria por escrito; las permanentes, se dan cuando exista un asunto que por su importancia y urgencia lo amerite y, las solemnes o ceremoniales, se dan cuando existan ocasiones especiales. Cualesquiera de las sesiones mencionadas son presididas por el alcalde o el concejal cuando lo sustituya del cargo y son públicas, salvo que el asunto a tratar afecte el orden público, el honor o decoro de la municipalidad o de cualquiera de sus integrantes, en cuyo caso será privada.

b) El alcalde municipal

Para conocer de dónde provino la palabra alcalde, el maestro Calderón Morales (2004) comenta que: “Etimológicamente la voz alcalde proviene del árabe *“Alcadi”* que significa “el juez”, o sea el funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas.” (p. 312). El origen de la palabra alcalde proviene desde cuando se empezó a formar las primeras comunidades primitivas sedentarias, en las cuales a los padres de familia se les confiaba la autoridad o jefatura de sus pueblos, continuando con esa tradición hasta por varias generaciones y épocas después.

Siguiendo a Calderón Morales (2004) asegura que, en el tiempo de las primeras dominaciones de Roma, a los alcaldes que ejercían el control en sus ciudades se les conocía con el nombre de Pretores y *Xvir Maximus*;

más tarde fueron los *duumviri* que desempeñaban la magistratura municipal, electos por los *decurios o curialis* de su seno para gobernar por un año, auxiliados por otros funcionarios denominados ediles. Las funciones que desempeñaron los *duumviri* se parecían al de los actuales alcaldes municipales, por ejemplo, los primeros acá nombrados presidian las reuniones de la Curia, tenían a su cargo la administración y la representación de la ciudad. Tiempo después, surge también un antecedente del vocablo alcalde, conocido como *Kadi*, usado por los árabes y que consistía en tener autoridad de tipo judicial, ese vocablo paso a ser usado por los mozárabes y de estos a los pobladores de León y Castilla, con variantes lingüísticos como El Cadi o *Al-Kadi*, *Alkalle* y más tarde como Alcalde.

Desde las épocas antiguas el alcalde venía siendo una magistratura con doble función, la gubernativa y la judicial, hasta en el año un mil ochocientos doce donde Las Cortes bajo la influencia de la separación de poderes de Montesquieu, separan dichas funciones, correspondiéndole al alcalde solo la de gestión y desarrollo de los intereses locales y la colaboración político-administrativa, como representante del gobierno en su respectivo territorio.

Una definición de alcalde municipal sería la siguiente: es la persona individual que ejerce una función ejecutiva dentro de la administración municipal, representa a la municipalidad y al municipio, también es el jefe del órgano ejecutivo y miembro del concejo departamental de desarrollo, y el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.

Entre las atribuciones que desempeña el alcalde municipal, se pueden mencionar que son dos, las generales que comprende hacer cumplir todas aquellas disposiciones legales emitidas por el concejo municipal, emitir órdenes e instrucciones, emitir sus políticas de gobierno así como resolver aquellos asuntos que le competen; y, las atribuciones específicas que se refieren a aspectos más concretos de su función pública y están plenamente numeradas en la ley de la materia, además de otras atribuciones que le pudiera corresponder y que están reguladas en otras leyes.

c) Los concejales y síndicos municipales

Dentro de la legislación municipal guatemalteca, no se cuenta con una definición que explique qué se debe de entender por concejal o síndico municipal, sólo se centra a regular las atribuciones y deberes que les corresponde a los mismos, y la doctrina dominante en derecho municipal

también es escasa al respecto; sin embargo, para Hernández-Gaona (1991) indica: “La palabra síndico proviene del latín *syndicu*, que a su vez viene del griego *syndikás*, que significa abogado o representante de la ciudad.” (p. 39)

Por lo tanto, al hacer una analogía de lo antes explicado, se puede decir que el síndico o concejal son representantes de la municipalidad, con la calidad de funcionarios municipales, quienes junto al alcalde presiden el Concejo Municipal. La elección de los concejales y síndicos municipales son adjudicados por medio del sistema de representación de minorías, es decir, que los cargos se distribuyen entre dos o más planillas dependiendo el número de votos que obtenga cada planilla, la que obtenga mayor número de votos válidos es la que tiene más opciones de incluir más síndicos y concejales; éstos duran en sus cargos por cuatro años.

d) El juzgado de asuntos municipales

El juzgado de asuntos municipales, es un órgano que puede ser implementado por las municipalidades según sus necesidades y posibilidades económicas, este funcionario municipal ejerce su competencia en toda la circunscripción territorial, su competencia es administrativa y no judicial, es sancionador y está a cargo de una persona nombrada por el concejo municipal. Entre sus funciones está la de ejecutar

las ordenanzas, cumplir con los reglamentos y demás disposiciones municipales.

Para ser juez de asuntos municipales, se requiere ser guatemalteco de origen, de reconocida honorabilidad, abogado colegiado o estudiante de una de las facultades de derecho de las universidades del país y que hable el idioma mayoritario del municipio. A falta del juzgado de asuntos municipales, le corresponde al alcalde asumir dichas funciones o en su caso la persona que designe el concejo municipal. De todo procedimiento llevado ante el juzgado de asuntos municipales debe ser oral, público, sencillo, sin formalismos, actuado e impulsado de oficio con la inmediación del juez en todos los actos y diligencias de pruebas.

e) Auditor interno

Es un órgano administrativo responsable de velar por la correcta ejecución del gasto público municipal, debiendo por su cuenta implementar un sistema que sea eficiente y ágil para el seguimiento y ejecución presupuestaria, respondiendo de sus actos ante el Concejo Municipal, sus funciones estarán enmarcadas dentro de un reglamento interno que la municipalidad deberá crear, entre los requisitos que la ley exige para el cargo, es que debe de ser un contador público y auditor colegiado activo.

f) Secretario municipal

El secretario municipal es un funcionario que está al servicio del concejo municipal y del alcalde, para optar al cargo de secretario municipal, la ley no exige ningún requisito, por lo que cualquier persona puede ser electo, por lo consiguiente, basta con que sea una persona de confianza del alcalde electo. Su función se centra en llevar un adecuado control y orden de todos aquellos documentos producto de la actividad municipal.

g) Policía municipal

Las municipalidades tienen la facultad de crear su cuerpo de policía municipal, según sus necesidades y posibilidades económicas, y estarán bajo las órdenes del alcalde municipal. Entre sus funciones están las de velar porque se cumplan los acuerdos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones del concejo municipal y del alcalde, sin embargo, se les critica mucho porque cometen abusos de todo tipo, debido a que no están bien definidas sus atribuciones ni sus competencias.

h) Dirección municipal de planificación

Esta dirección está a cargo de un director quien debe tener experiencia calificada en la materia, ello se debe a que este órgano administrativo municipal es de los más importantes dentro de la estructura del municipio,

porque a través de ésta se coordina y consolidan los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo para el municipio, además, es la que cuenta con la información precisa y de calidad para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales. Antes se le denominada a este órgano como oficina municipal de planificación.

i) Dirección municipal de la mujer

Con el fin de darle mayor participación e inclusión a la mujer dentro de la gestión municipal, se creó esta dirección a nivel nacional dentro de cada municipalidad, que está a cargo de una mujer como directora nombrada por el Concejo Municipal. Para optar al cargo se requiere que sea guatemalteca, que resida en el municipio, que hable uno de los idiomas principales la localidad, que tenga experiencia en el trabajo con mujeres y que se encuentre en el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Un dato importante que vale la pena mencionar, es que dentro de la estructura organizacional municipal se le conocía con el nombre de oficina municipal de la mujer.

j) Dirección de administración financiera integrada municipal

Dicha dirección tiene por objeto el régimen jurídico financiero del municipio, la recaudación y administración de los ingresos municipales, la gestión del financiamiento, la ejecución presupuestaria y el control de

los bienes comunales y patrimoniales del municipio; se organizará de acuerdo a la complejidad de su organización municipal y sus funciones estarán normadas de conformidad con el reglamento interno municipal correspondiente. Dicha dirección se conforma de tres unidades, la de tesorería, la de contabilidad y la de presupuesto municipal.

k) Otros órganos administrativos municipales

Con el paso del tiempo van surgiendo nuevas necesidades para la población, y para satisfacerlas el gobierno municipal también se ha visto en la necesidad de modernizarse mediante la creación de nuevos órganos internos que tiendan a prestar un mejor servicio a su población, como por ejemplo el gerente municipal, el juzgado de asuntos municipales de tránsito y la unidad de tren de aseo; por otro lado, también a las municipalidades se le han suprimido órganos administrativos como por ejemplo el Registro Civil, pues ahora existe la Ley del Registro Nacional de las Personas, decreto número 90-2005, como ley específica que regula dicha materia.

Teorías jurídicas de las actividades municipales

Las actividades que se desarrollan en el municipio por parte de los órganos administrativos municipales son las siguientes: la función pública, los servicios públicos, las obras públicas y las actividades económicas

residuales; y sobre ellas giran las teorías jurídicas de la actividad del municipio, identificadas como: teoría jurídica de la función pública, la teoría de la función legislativa, teoría de la función jurisdiccional, teoría de la función administrativa, y la teoría jurídica del servicio público.

a) Teoría jurídica de la función pública

La función pública se entiende como las diferentes actividades que lleva a cabo el Estado o en su caso el municipio, y que constituye diferentes manifestaciones del ejercicio de la potestad estatal y municipal, estas funciones se concentran en tres aspectos: a) la función administrativa, que consiste en gobernar dentro de su circunscripción territorial, b) la función legislativa, como la facultad de promulgar sus reglamentos y ordenanzas de aplicación general dentro del municipio y c) la función jurisdiccional, a través del juzgado de asuntos municipales que ejecuta las ordenanzas del concejo municipal y del alcalde municipal.

b) Teoría de la función legislativa

Esta función también le corresponde al órgano administrativo municipal, pero no se debe de interpretar ni confundir con la forma como lo desarrolla el Congreso de la República como ente creador de normas de aplicación general, sino como una modalidad de reglamentarse para la prestación de los servicios públicos municipales, es de recordar que las leyes creadas

por el Organismo Legislativo otorgan competencias a los órganos administrativos, mientras que el reglamento fija la forma de cómo se deben de prestar los servicios.

c) Teoría de la función jurisdiccional

Por excelencia la función jurisdiccional la ejerce el Organismo Judicial a través de los distintos juzgados, salas y demás tribunales creados por el mismo organismo, lo que implica que ningún órgano administrativo puede ejercer la función jurisdiccional, sin embargo, existe una excepción a la regla, producto de la mala redacción legislativa, pues los legisladores al crear la figura jurídica del juzgado de asuntos municipales indicaron que éste ejerce jurisdicción, cuando lo correcto es que el juzgado de asuntos municipales ejerce competencia en todo el territorio del municipio.

d) Teoría de la función administrativa

Esta teoría jurídica de la actividad municipal tiene por objeto la satisfacción de las necesidades públicas para el logro del bien común, el establecimiento y mantenimiento de la paz y el orden público, no obstante, la doctrina ha intentado delimitarla, pero resulta difícil precisar dónde empieza y en dónde termina la función administrativa con relación a las otras funciones: la jurisdiccional y la legislativa.

Sistemas de gobierno municipal

Los sistemas de gobiernos municipales se refieren a las diferentes corrientes ideológicas que han existido a lo largo de la historia de la humanidad, para determinar a qué persona o autoridad le corresponde desempeñar las funciones de la administración pública a nivel local o municipal. Entre los sistemas que la doctrina ha aceptado está el de la democracia directa, el de la democracia representativa, el sistema inglés, el sistema francés y el sistema alemán, los cuales se abordarán a continuación.

a) Sistema de democracia directa

Este sistema le da mayor importancia al elemento población, al afirmar que es la población quien ostenta el poder municipal de gestión, y se verifica en los llamados cabildos abiertos, que consiste en la reunión de todos los vecinos de un municipio en algún lugar determinado, por lo regular en las plazas públicas o salones comunales para tratar asuntos considerados urgentes y necesarios para ellos; este sistema se aplica mejor en los municipios pequeños, porque no requiere de órganos especializados para resolver los problemas.

b) Sistema de democracia representativa

Al respecto Calderón Morales (2004) afirma que el sistema de democracia representativa es el más utilizado en la actualidad por los municipios, y consiste en que la población de un municipio delega el poder municipal a otras personas constituidas en entidades reconocidas y aceptadas por la población para que los representen; este sistema es aplicable a las grandes ciudades y a su vez permite que los servicios públicos municipales se presten de mejor manera.

c) Sistema colegial o inglés

Este sistema consiste en la elección de una autoridad municipal, conocida como ayuntamiento o concejo municipal, que es designado por la población mediante el sufragio; dicha autoridad es el depositario de la soberanía local, quien a su vez elige al alcalde mayor para presidir y representar el concejo municipal, en este sistema la gestión municipal está a cargo del ayuntamiento, a través de comisiones que crea para tratar asuntos determinados.

d) Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés

Siguiendo con lo apuntado por Calderón Morales (2004), indica que este sistema se basa en la separación de poderes, conformada por autoridades con competencias propias designadas por el Concejo Electoral, entre ellas el Alcalde y los adjuntos concejeros; predomina además en este sistema lo democrático porque del pueblo recibe su mandato municipal y la investidura de sus representantes, estos órganos poseen una función propia y específica de decisión.

e) Sistema autoritario o alemán

Por último, Calderón Morales (2004) afirma que este sistema surgió de la realidad política de Alemania, que en esencia es autoritario, en donde predomina el órgano ejecutivo, su estructura se integra con un concejo, el magistral y el burgo maestro o alcalde; el concejo es el cuerpo deliberante designado por sufragio, el burgo maestro es el que asume la autoridad ejecutiva, asistido por el magistral que actuaba con cierta independencia. Por lo expuesto, el sistema alemán difiere bastante del sistema inglés y francés, que son de corte democrático, en especial por la forma de designar a sus representantes.

f) Sistema de gobierno municipal en Guatemala

Para el caso de Guatemala, su sistema de gobierno municipal es mixto, conformado por el sistema democrático y el sistema representativo, por la simple razón de que sus órganos son designados por medio del sufragio y de esa cuenta todos los sectores de la población quedan representados; asimismo, las facultades de los órganos están separadas para tener mejores resultados en la administración municipal, por un lado son deliberantes y por otro ejecutivos; el primero lo constituye el concejo municipal como órgano pluripersonal y tiene el poder de decidir, y el segundo lo constituye el alcalde, que es un órgano ejecutivo, porque ejecuta la voluntad del órgano deliberante.

Participación ciudadana

La participación ciudadana tuvo su origen en el sistema político de la democracia, siendo Grecia el lugar en donde se empezó a utilizar esa palabra para organizar de manera política a la ciudad; además, en los últimos años el gobierno democrático ha sido la forma que han implementado otros países del mundo, incluso Guatemala la adopto dentro de su sistema de gobierno. Algo que caracteriza a la democracia es el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, garantiza el respeto, la promoción y el ejercicio de los Derechos Humanos, brinda a la

población la posibilidad de participar en el destino de la colectividad, con el fin de asegurar el interés común.

Respecto a la etimología de la palabra democracia Cabanellas de Torres (1993) indica:

“Esta palabra procede del griego *demos*, pueblo, y *cratos*, poder, autoridad. Significa el predominio popular en el Estado, el gobierno del pueblo por el pueblo; o al menos, a través de sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen indirectamente la soberanía popular, en ellos delegada.” (p. 117)

Por su parte, Rodríguez Wever (2004), en su tesis de maestría, indica las siguientes características más sobresalientes del sistema de gobierno democrático en el orden político:

- a) Se reconoce la autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad para que los ciudadanos satisfagan diversas necesidades.
- b) Es constitucionalista, pues sienta sus bases en una Carta Fundamental donde se establece la organización y atribuciones de los poderes públicos como también se reconocen y garantizan los Derechos Humanos.
- c) Permite la vigencia efectiva de un Estado de Derecho.
- d) Establece el Bien Común como fin del Estado
- e) Es el gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de las minorías.
- f) Permite el pluralismo ideológico y político.
- g) Incentiva las libertades políticas que rodean al proceso electoral.
- h) Permite elecciones libres periódicas de los gobernantes según normas preestablecidas, con sufragio universal, secreto, personal, igual y debidamente informado de los ciudadanos.
- i) Abre la competencia pacífica del poder. Se descarta todo tipo de violencia tanto física como verbal, al igual que el terrorismo.
- j) Promueve la distribución del poder del Estado en órganos diferentes, para evitar el abuso de uno de ellos a través del control de los otros.” (pp. 5,6)

Por último, dentro del sistema democrático también resaltan las palabras participación y ciudadanía; la primera, se entiende como tomar parte en algo, y la segunda, como el status jurídico del nacional que se encuentra habilitado para ejercer los derechos políticos; por lo consiguiente, el concepto de ciudadanía es una modalidad cualitativa de la nacionalidad; y por ciudadano se concibe como el titular de la plenitud de derechos públicos subjetivos, civiles, económicos, políticos, culturales y sociales otorgados por el ordenamiento jurídico.

Definición de participación ciudadana

Para comprender qué se debe de entender por participación ciudadana, la Ley General de Descentralización, decreto número 14-2002, la define en forma clara, precisa y apegada a la realidad guatemalteca como el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización.

La participación del ciudadano es gradual, conforme se vaya integrando en forma individual o colectiva en las decisiones, la fiscalización, el control y ejecución de las acciones de los asuntos públicos; en ese sentido, Rodríguez Wever (2004) indica:

También la participación debe verse desde tres perspectivas:

- a) Como un derecho: expresada en la facultad de involucrarnos en el que hacer social para influir en nuestro devenir.
- b) Como un deber: como la responsabilidad de participar en los asuntos públicos.
- c) Como un mecanismo: como instrumento mediante el que se pueda ejercer derechos y deberes. (pp. 13,14)

Se deduce entonces, que el objeto de la participación del ciudadano, no pretende alterar la representación política que ejercen las personas a cargo de un gobierno determinado sea este nacional o municipal, sino todo lo contrario, busca ser un vínculo o punto de convergencia entre la administración pública nacional o municipal y la ciudadanía organizada, para que permita su participación activa, propositiva e incluyente en la toma de decisiones.

La justificación de la participación ciudadana

Siendo el gobierno municipal una representación de la ciudadanía para la administración y el desarrollo del municipio, ello no implica que el concejo municipal actúe en forma independiente en la gestión y el desarrollo para una comunidad, y peor aún que no se tome en cuenta la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones para un proyecto de desarrollo, porque los múltiples problemas de un municipio también son competencia y del conocimiento de la ciudadanía.

A lo antes apuntado, surge la interrogante: ¿por qué se debe de promover la participación ciudadana?, y Cabrero y otros (2006) al responderla indican al respecto:

(...) es que la participación de las personas hace un mejor gobierno - por ejemplo, más transparente, coherente y responsable, más efectivo y más eficiente:

- a) El gobierno debe responder a las necesidades de las personas, involucrándolas en determinar cuáles son sus demandas, en el diseño y aplicación de políticas para atenderlas, lo cual es una manera excelente para asegurarse que son adecuadamente respondidas;
- b) La gestión de gobierno y el desarrollo, en particular desde una perspectiva de la sustentabilidad, involucra un conjunto de temas de una amplitud y complejidad creciente. Para cumplir las tareas de la gestión y el desarrollo exitosamente, la participación de los ciudadanos es usualmente indispensable;
- c) Las buenas ideas pueden hacer mucho para mejorar el gobierno local. Los ciudadanos directamente involucrados o afectados por un problema o tema usualmente son los que tienen las mejores iniciativas. Sus experiencias directas, pensamientos y discusiones invariablemente proveen la creatividad e innovación necesarias para abordar temas delicados o engañosos de manera satisfactoria para todos.
- d) Finalmente, la participación de los ciudadanos en el gobierno local es casi siempre efectiva por los costos. Los ciudadanos pueden ayudar a localizar maneras más baratas de hacer las cosas, su voluntad de participación en la ejecución de políticas puede reducir los costos financieros de manera significativa. Además, en un sentido figurativo, las autoridades locales pueden pagar un alto precio cuando los ciudadanos no están involucrados directamente en el proyecto. Sólo imagínese qué pasaría si el municipio decidiera que la comunidad tiene que hacer una nueva autopista sin involucrar a los residentes en el proyecto. (pp. 202,203)

Etapas de la participación ciudadana

A continuación, se enuncia una serie de etapas en que incide la participación ciudadana, y dentro de cada nivel, cualquier ciudadano puede incorporarse y participar, por ejemplo, la primera y más básica se

refiere a estar bien informado sobre la ejecución de un proyecto determinado, hasta la más compleja que puede ser la responsabilidad completa en la gestión de un proyecto, y a esa intencionalidad se le conoce con el nombre de propósito de participar.

De acuerdo con Cabrero y otros (2006), las etapas de la participación son:

- 1) Identificación del problema: investigación y discusión con el objetivo de identificar las raíces de aspectos esenciales del problema o tema a enfrentar;
- 2) Análisis del problema: análisis del contexto, los factores que influyen en los temas o las situaciones problemáticas para el desarrollo de posibles soluciones o la manera de intervenir en ellos (desarrollar opciones políticas);
- 3) Visibilización de soluciones: el examen de la visibilidad de varias opciones políticas, de los recursos disponibles o que puedan movilizarse;
- 4) Diseño de políticas: la selección de una opción política óptima, el refinamiento y concretización de la misma, además de que pueda ser puesta en práctica;
- 5) Ejecución de la política: la implementación de la política;
- 6) Monitoreo, evaluación y seguimiento: supervisión de la ejecución, retroalimentación de la efectividad y eficiencia de las medidas tomadas sobre el problema o tema, el ajuste eventual de la política, planeación, organización e implementación de medidas después de la finalización de la experiencia para asegurar la sustentabilidad de la solución del problema o el manejo del tema. (p. 204)

Los niveles de participación ciudadana

Los diferentes niveles que se van a enunciar más adelante, determinarán el propósito que tienen las personas para participación en la toma de decisiones de algún asunto, por lo tanto, esos niveles son considerados como una segunda fase dentro de la participación ciudadana, y cuanto más claro se tenga el nivel de participación mejor será el resultado, porque de

esa manera se permitirá crear estrategias y procedimientos que involucren a otras personas.

Para Cabrero y otros (2006), los niveles de participación ciudadana son los siguientes:

- 1) Resistencia: oposición activa de las personas a la iniciativa planteada.
- 2) Oposición: actitud de negación ante el planteamiento de una iniciativa y sus soluciones
- 3) Información: entendida aquí como comunicación en un sentido a las personas involucradas.
- 4) Consulta: comunicación en dos sentidos, donde las personas involucradas tienen la oportunidad de expresar sugerencias y preocupaciones, aunque sin asegurar que éstas sean utilizadas en su totalidad, o con la intención original.
- 5) Construcción de consensos: en este nivel, las personas involucradas interactúan para entenderse entre sí, discutir varias opciones y llegar a una posición negociada que sea aceptable para todos.
- 6) Toma de decisiones: cuando los ciudadanos son directamente involucrados en la toma de decisiones y comparten la responsabilidad por los resultados probables.
- 7) Riesgos compartidos: a este nivel la participación ciudadana está personalmente implicada en los resultados, incluido el riesgo de que no sean los esperados. De esta manera la responsabilidad es compartida por las decisiones y sus resultados.
- 8) Asociación: este nivel se construye con los dos anteriores. Aquí los ciudadanos no sólo forman parte del proceso de toma de decisiones y comparten sus riesgos, sino que también participan en la implementación de las decisiones, sobre una base de igualdad con las otras personas involucradas.
- 9) Autogestión: significa la gestión ciudadana autónoma del problema, de esta manera les corresponde una responsabilidad y un compromiso completos. La autogestión se considera el nivel más alto de participación. (p. 205)

Valores que fundamentan la participación ciudadana

Los valores que fundamentan la participación ciudadana, pueden ser de tipo ético y moral como la solidaridad, el respeto, la tolerancia, la equidad y la igualdad de participación para todos; las de tipo organizacional como la aceptación de opiniones y acuerdos de todos, el reto de afrontar los problemas con soluciones viables y seguimiento a políticas planteadas; las de tipo legal que se refieren al actuar conforme la ley y a su vez normar las conductas, y las de acción como la institucionalización de la participación y erradicación de la corrupción.

De acuerdo con Melgar Peña (2002), entre los valores que fundamentan la participación ciudadana, están los siguientes:

- a) Democracia y universalidad: la igualdad de oportunidades de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas sin discriminación de índole política, religioso, racial, ideológico, de género u otra especie.
- b) Corresponsabilidad: las decisiones convenidas deben de ser mutuas entre gobernados y gobernantes en la toma de decisiones, reconociendo y garantizando el derecho de los ciudadanos para proponer y decidir sobre los asuntos públicos.
- c) Inclusión: debe de comprender todas las opiniones de los que participan, reconociendo las desigualdades y promueva el desarrollo equitativo de la sociedad.
- d) Solidaridad: entendida como la disposición de asumir los problemas de los demás como propios, creando relaciones fraternales y de sensibilización entre los vecinos para enfrentar con acciones colectivas los problemas comunes.
- e) Legalidad: las decisiones que adopte el gobierno deben ser apegadas a derecho, además de tener acceso a la información como una medida de seguridad para la ciudadanía, y a su vez sea obligación para el gobierno de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática.
- f) Respeto: el reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas asumidas en torno a los asuntos públicos.

- g) Tolerancia a la diversidad: garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento de consensos en las sociedades multiétnicas, plurilingües y multiculturales.
- h) Sustentabilidad: las decisiones asumidas en el presente deben de asegurar a las futuras generaciones el control y disfrute de los recursos naturales del entorno.
- i) Pervivencia: responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y se reproduzcan para generar una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.
- j) Voluntariedad: considerada como una decisión propia y no impuesta por la ley u otras personas.
- k) Institucionalidad asumida y efectiva: la participación ciudadana se institucionaliza y se convierte en un derecho exigible para la misma y en una obligación de propiciar su efectividad para los gobernantes.
- l) Transparencia: la participación ciudadana contribuye de manera efectiva a que los gobernantes actúen informando y rindiendo cuentas en el manejo de la cosa pública.
- m) Equidad: la participación ciudadana empodera a todos los sectores de la sociedad, asegurando a los más vulnerables los instrumentos jurídicos y políticos necesarios para colocarlos en un plano de igualdad.
- n) Pluralidad: la participación ciudadana supone involucrar a todos sectores en los asuntos públicos, y con ello se garantiza la diversidad de opiniones dentro de la sociedad y el respeto a la misma por parte de la autoridad. (p. 205)

Las herramientas de la participación ciudadana

Por herramientas de participación ciudadana se entienden a todas aquellas técnicas, métodos o instrumentos al alcance de la población para incidir en su entorno social; pero enumerarlas resultaría imposible, puesto que hay una gran variedad, sin embargo, solo son permitidas aquellas que la misma ley permite utilizar, por ejemplo, plantear una simple petición a la autoridad hasta una acción popular que tienda a la satisfacción de una necesidad urgente para un determinado grupo de la población.

Respecto a las herramientas de participación, Cabrero y otros (2006) afirman:

La participación ciudadana tiene herramientas que le permiten su desarrollo; por herramientas de participación ciudadana nos referimos a los métodos, técnicas o instrumentos que son utilizados para promover, impulsar y desarrollar experiencias de la ciudadanía. Las herramientas que más se utilizan en las experiencias de participación ciudadana son: la planeación participativa, el presupuesto participativo, las audiencias públicas, los acercamientos comunitarios, los Talleres, los Foros, los Mapas Descriptivos, Casa Abierta, Reuniones Públicas, Grupos Especializados, Inspecciones, Negociaciones, Grupo de Consejeros Ciudadanos, Plebiscitos, Concertación de Recursos, Cabildeo, Equipo Conjuntos de Proyectos, Referéndum, Consulta Públicas, y un largo etcétera. (p. 206)

Espacios de participación ciudadana

Los espacios de participación ciudadana se presentan en todas las esferas del Estado de Guatemala, pero el que más sobresale es el nivel municipal, porque ahí se le permite a la población tener mayor incidencia y posibilidad de involucrarse en la priorización y gestión de soluciones a problemas comunes. Así también, no se debe olvidar que entre los beneficios que ofrece la participación están los siguientes:

- a) Aporta el punto de vista del ciudadano, para mejorar los proyectos o planes.
- b) Demuestra compromiso con una gestión eficaz y transparente.
- c) Potencializa el papel de gobernantes y gobernados, que se refleja en la aceptación general del proyecto.
- d) Ayuda y mejora la toma de decisiones en todas sus fases.

- e) Evita problemas que influyen en la demora o invalidez de un proyecto.
- f) Facilita el desarrollo de los proyectos en fase de construcción.

Incluso, en el ámbito político del sistema democrático del país, la ciudadanía tiene opciones varias de participación ciudadana, por ejemplo, en los partidos políticos la población puede participar en la conformación de los mismos o en agrupaciones con fines políticos, así mismo en la elección de sus autoridades; pero como ya se indicó es a nivel municipal donde tienen más oportunidades de participar, ya sea por medio de los concejos de desarrollo en sus variados niveles, en las alcaldías auxiliares o comunitarias, los cabildos abiertos, las asociaciones conformadas sin fines lucrativos, las organizaciones no gubernamentales entre otras, y para efectos de esta investigación se desarrolla cada una de ellas a continuación:

a) La elección de las autoridades locales

Este espacio de participación ciudadana es por excelencia el que más sobresale en un Estado democrático representativo, en donde el fundamento de la legitimidad democrática radica en la voluntad popular que se manifiesta a través del sufragio universal; esto quiere decir, que son los gobernados quienes eligen a sus gobernantes para que los representen en el ejercicio del poder soberano; en el caso de Guatemala se eligen los

cargos públicos de Presidente y Vicepresidente de la República, diputados al Congreso de la República y los concejos municipales.

Para completar lo expuesto, a la ciudadanía le asiste el deber y el derecho político de elegir y ser electo para optar a cargos públicos; la elección de las personas que han de ocupar los cargos públicos debe ser libre, sin coacción alguna, consiente y responsable, además, que la propuesta de la persona a elegir sea congruente y apegada a la realidad nacional, y respecto al tema de ser electo, se debe de cumplir con determinados requisitos para optar al cargo que se desee.

b) Partidos políticos

Los partidos políticos son instituciones de derecho público cuyo enfoque va dirigido al aspecto político de un país, su finalidad es la de promover la participación de los ciudadanos en la vía democrática, contribuyen también a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideologías que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En un Estado de derecho, se permite que los partidos políticos funcionen como verdaderas instituciones de derecho público, para el adecuado funcionamiento y mantenimiento del sistema democrático; porque de esa manera ejercen su influencia para la conducción de una nación, se busca alcanzar el bien común y sobre todo servir a los intereses nacionales, su existencia deriva por lo tanto del ejercicio de la libertad de asociación.

c) Organización de vecinos

La organización de vecinos, también es producto del derecho constitucional de asociarse, que permite la libertad para los gobernados de crear asociaciones o adherirse a las ya creadas, sin que el Estado pueda impedir tal iniciativa; por lo tanto, es una libertad individual que se ejercita en forma colectiva. Así también, a las asociaciones que estén creadas y reconocidas conforme a la ley, pueden ejercer sus actividades y agenciarse de recursos para subsistir.

Esta forma de organización permite a los ciudadanos centrarse a los problemas concretos y cotidianos de la vida de los hombres, en los municipios y en sus diferentes formas de división administrativa municipal, como las aldeas, caseríos, parajes, villas, zonas, cantones entre otros, en virtud que los problemas del área urbana son diferentes a las áreas rurales, cuyas necesidades son permanentes y no esporádicas. Hernández

(2003) comenta en relación a la organización de vecinos: “Son grupos de presión a favor de su barrio, pero miran al vecino y saben que también tiene problemas y así se integran al bien general.” (p. 408)

Este derecho de asociación tiene pues una doble función, por un lado, aparece como un derecho subjetivo de carácter individual, y por el otro, sólo es posible ejercitarlo en tanto que haya otros individuos que estén dispuestos a hacer lo mismo. Esta asociación comprende todas aquellas agrupaciones integradas por dos o más personas que deciden desarrollar una determinada actividad en conjunto, o sea, que decidan establecer entre ellas una cooperación más o menos estable para la consecución de fines comunes.

Estas organizaciones para tener incidencia y participación en la toma de decisiones públicas, se deben de constituir en la forma que la ley establece, entre las más comunes están las asociación y organizaciones no gubernativas; su constitución debe constar en escritura pública faccionada por un notario público, y dentro del cuerpo del instrumento público debe constar los estatutos que regirán su actuación; sus órganos son la asamblea general y la junta directiva, la primera es la autoridad máxima y se integra con todos los vecinos que la conforman, y la segunda es el órgano ejecutivo y administrativo; se integran con el de presidente,

vicepresidente, secretario, tesorero y tres vocales; además, para que sean reconocidas se deben registrar en la municipalidad de su localidad.

d) Alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares

Las alcaldías comunitarias o auxiliares, son un espacio de participación y representación de las comunidades para la toma de decisiones y como un vínculo de relación con el gobierno municipal, un dato importante que vale resaltar, es que para el cargo de alcalde comunitario o auxiliar no hay injerencia en su designación por parte del alcalde municipal o el concejo municipal, ya que la elección la corresponde a la propia comunidad conforme a sus usos, principios, costumbres, normas y tradiciones.

Las alcaldías comunitarias o auxiliares están reconocidas como entidades que representan a sus comunidades ante el concejo municipal, y éste debe respetar las decisiones que las mismas adopten, además, le sirven como vinculo de relación con el gobierno municipal, es decir, que el gobierno municipal se vale de ellas para dar a conocer todas aquellas disposiciones que han adoptado para que a su vez éstas lo repliquen en sus comunidades.

e) Concejos de Desarrollo Urbano y Rural

Derivado de los Acuerdos de Paz en Guatemala se propuso fortalecer los concejos de desarrollo urbano y rural, pero manteniendo la idea de seguir como modelo de descentralización de la administración pública, adaptándose para la organización y coordinación de la administración pública la colaboración y participación de la población en la toma de decisiones, mediante la flexibilidad de organización y su adaptación a la personalidad pluricultural de la nación, a fin de compartir propuestas, metas y valores. Los niveles de intervención de los concejos de desarrollo es el nacional, regional, departamental, municipal y el comunitario. De éstos los más importantes para esta investigación son el municipal y el comunitario.

f) Cabildo abierto

Este es quizá uno de los espacios de participación más puros en un municipio, porque a través de él se da a conocer los puntos de vista sobre temas relacionados con la gestión o asuntos públicos, enmarcados en planes, programas o políticas públicas, acciones de gobierno o la eventual toma de decisiones por parte de la administración pública. Por lo tanto, en un cabildo abierto intervienen las autoridades y la población, en la cual los últimos pueden participar en forma directa con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Los derechos y obligaciones de los vecinos

Por vecino se entiende que es la persona que tiene su residencia continúa por más de un año en una misma circunscripción municipal, incluso se considera como vecino a aquella persona que tiene sus negocios o intereses patrimoniales cualquiera que sea su naturaleza dentro de la circunscripción de un municipio, y por el hecho de vivir en el municipio adquiere determinados derechos y debe de cumplir con ciertas obligaciones.

Respecto a los derechos que adquiere el vecino, está el de elegir y ser electo, optar a cargos públicos municipales, participar en las actividades políticas municipales, el derecho a participar en forma activa y voluntaria en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias, también está el derecho del vecino a ser informado por sus autoridades de los resultados de las políticas y planes municipales, y el derecho a exigir la rendición de cuentas de sus autoridades, conforme a los términos de la Ley de Acceso a la Información Pública, decreto número 57-2008.

Otro derecho del vecino es el de integrar la comisión ciudadana municipal de auditoria social, entendida como el proceso por el cual la sociedad evalúa los resultados obtenidos por los programas y proyectos, el comportamiento ético en el proceso y el uso eficiente de los recursos

económicos, técnicos y humanos dentro de la municipalidad, lo lamentable es que este derecho aún es desconocido para la población para su aplicación. Por último, el derecho a pedir la consulta popular en los asuntos de gran trascendencia para el municipio, por ejemplo, la disputa de un territorio contra otro municipio. Dentro de las obligaciones sobresalen las de servir y defender los intereses del municipio y la autonomía municipal y, contribuir a los gastos públicos municipales entre otros.

Problemas que evitan la participación ciudadana

Entre los factores que provocan la falta de participación ciudadana están los siguientes:

- a) Falta de capacitación a los órganos comunitarios organizados: a pesar de que se reconoce y facilita por parte de los gobiernos municipales la organización de los Consejos Comunitario de Desarrollo, éstos últimos desconocen sus funciones y ello conlleva que no puedan gestionar los proyectos de desarrollo en sus comunidades; por otro lado, también debería de existir la obligación de los gobiernos municipales para tener una unidad técnica dentro de la organización administrativa que se encargue de capacitar a todos los consejos comunitarios de desarrollo para la gestión de proyectos.

- b) Desconocimiento por parte de la población: por increíble que parezca, pero la población aún desconoce su entorno y eso le representa una desventaja, porque no tienen la capacidad de identificar los factores que pueden ser aprovechados en búsqueda del desarrollo, por ejemplo, la población ignora que existen leyes que regulan su participación en la toma de decisiones ante la autoridad municipal y desconocen también quiénes son los integrantes del consejo comunitario de desarrollo de su sector.
- c) La deficiencia en la organización comunitaria: esto debido a que la población y los consejos comunitarios de desarrollo se han acostumbrado a que las autoridades sean las encargadas de resolver los problemas y en el peor de los casos a que las mismas autoridades decidan los proyectos a ejecutar, eso provoca que la población adopte una actitud pasiva y dependiente, además, de la dificultad y poca capacidad de gestión de proyectos ante las autoridades municipales.
- d) Falta de motivación en los órganos comunitarios organizados: el hecho de que los integrantes de los Consejos Comunitario de Desarrollo no perciban una remuneración o incentivo económico por sus servicios, afecta el desenvolvimiento de ellos en cuanto a la forma de organizarse, pues no todos adquieren el mismo compromiso y visión de desarrollo, y esto repercute en forma negativa en las comunidades que representan

por una mala organización. Asimismo, en algunos casos no se logra la eficiencia de la labor realizada por los Consejos Comunitario de Desarrollo, porque no hay motivación, al vedarles la participación e incidencia en las decisiones políticas, por la falta de visión de desarrollo y de voluntad, ello provoca que los integrantes del órgano coordinador o la ciudadanía organizada en otros grupos no se involucre por completo.

- e) Falta de coordinación entre grupos organizados: la diversidad de grupos organizados en una misma comunidad, representa una oportunidad para lograr la satisfacción de las necesidades existentes y contribuir al desarrollo, si se actúa y trabaja en conjunto con el consejo comunitario de desarrollo, quienes tienen mayor incidencia y responsabilidad para coordinar, ejecutar y auditar todos los proyectos que se ejecuten dentro de la comunidad, lo anterior quiere decir, que ambos grupos deben tener la misma visión de superación y desarrollo para su comunidad, pero si existen intereses individuales o diferencias con respecto al otro, será muy difícil consolidar el beneficio de toda la colectividad.
- f) La falta de capacidad en la gestión de proyectos para la comunidad y la poca credibilidad que se tiene a los Consejos Comunitarios de Desarrollo por motivos políticos o intereses particulares de sus integrantes, ha provocado que la población se sienta desmotivada y que

pierda la confianza en sus representantes, por lo que no les interesa involucrarse en procesos de desarrollo.

g) La antipatía, la falta de interés, la falta de voluntad y la falta de compromiso de los mismos vecinos y hasta de los consejos comunitarios de desarrollo para resolver los diversos problemas que aquejan a su comunidad, no permite que se integren de una mejor manera, para unificar esfuerzos y lograr tener así mayor incidencia, dando como resultado una débil estructura organizativa.

h) Escasa participación ciudadana: no tener tiempo suficiente los vecinos para participar en las asambleas comunitarias, la escasa información que se maneja en los consejos comunitarios de desarrollo, la débil capacidad de convocatoria de los concejos comunitarios de desarrollo para las reuniones informativas, el desconocimiento de la población en relación a los espacios de participación que tiene para involucrarse; son factores que influyen en la participación ciudadana y dan como resultado una mala gestión de proyectos de desarrollo comunitario, escasa o nula ejecución de proyectos en sus comunidades, o los pocos que participan en las reuniones de los consejos comunitarios de desarrollo tomen decisiones erróneas o soliciten proyectos comunitarios bajo intereses particulares o de ninguna utilidad para la comunidad.

i) Por último, el desconocimiento por parte de la población de cómo funcionan los órganos administrativos municipales, permite que estos actúen de manera arbitraria y pongan obstáculos para la gestión de proyectos comunitarios, caso contrario, sería que la población sepa del rol del gobierno municipal y de esa cuenta podrían exigirles que cumplan con sus funciones, para agilizar los proyectos comunitarios y así evitar que se ejecuten proyectos innecesarios.

Análisis de la legislación guatemalteca respecto al municipio, participación ciudadana y consejos de desarrollo

Constitución Política de la República de Guatemala, de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985

Según la historia, cuando el hombre comenzó a vivir en sociedad buscaba la forma de obtener protección para su vida y la de los suyos, y conforme el tiempo fue transcurriendo esa protección se fue perfeccionando y a su vez institucionalizando a través de medios y formas de defensa, naciendo así el Estado, concebido ya como una forma de protección del grupo social. Siendo por lo tanto la protección a la colectividad como la función original del Estado.

También se hizo necesario contar dentro del Estado con una organización jurídica que fijará los límites de su actuación conforme a los fines que éste persigue, surgiendo entonces la Constitución, cuya palabra deriva del latín *constitutio* que significa ordenar, reglar, regular, decidir con autoridad. De modo que por Constitución se entiende en sentido más técnico como el estatuto fundamental en que el pueblo o sus representantes determinan la composición y atribuciones de las autoridades, sus facultades y límites.

Por consiguiente, el Estado se organiza para proteger al individuo en su ámbito individual y familiar, siendo su fin supremo la realización del bien común; y por bien común, se entiende como la mayor cantidad posible de bienestar al mayor número de individuos, por ejemplo, la paz, el orden social, la salud, la educación, oportunidades de trabajo, la prosperidad financiera del Estado, la integridad del territorio nacional, entre otros. Así pues, el Estado está obligado a garantizar por sí mismo o por medio de sus entes de derecho público como lo es el municipio, los deberes siguientes: la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y el desarrollo integral de la persona.

En contraposición a los deberes enunciados con antelación, también existe la obligación por parte de la población, como un compromiso de solidaridad social para cooperar con la comunidad en la que viven y con el Estado, por ejemplo: pagar en forma puntual sus impuestos, la

convivencia en armonía entre los ciudadanos, cuidar su medio ambiente, elegir en forma consiente a sus autoridades, prestar servicio cívico, respetar las leyes y otros.

Con relación a la participación ciudadana, esta es considerada como una garantía constitucional, porque permite al ciudadano tener diferentes espacios para participar, por ejemplo, el derecho a participar en la actividad política, ya sea como sujeto activo o como sujeto receptor de la misma; en el primer supuesto, el ciudadano participa dentro de la estructura gubernamental y administrativa del Estado como funcionario o empleado público, y en el segundo supuesto participa haciendo reclamaciones o peticiones a la autoridad en forma individual o colectiva.

Otro derecho que atañe a la población como un mecanismo de participación ciudadana es la libertad para asociarse en organizaciones de derecho privado, sin que el Estado pueda impedir tal iniciativa, por lo tanto, es una libertad individual que se ejercita de manera colectiva. Además, por asociación se entiende a todas aquellas agrupaciones u organizaciones que deciden establecer entre ellos una cooperación más o menos estable para la consecución de fines comunes de diversa índole. Por lo consiguiente, este concepto de asociación incluye una diversidad de formas asociativas, que van desde lo personal hasta las que influyen en las decisiones administrativas.

En el apartado referente a la participación ciudadana de este trabajo, se hizo mención de que las alcaldías indígenas, comunitarias o auxiliares constituyen verdaderos espacios de participación ciudadana, para los grupos étnicos que forman parte del Estado de Guatemala, además, constituyen un vínculo de relación con el gobierno municipal, quien los debe de reconocer, respetando sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Otro dato importante de recordar, es que los grupos étnicos en Guatemala vienen de la época prehispánica, sobresaliendo los de origen maya, xinca y garífuna.

En cuanto a los conceptos de municipio y consejos de desarrollo, son temas que están entrelazados por un denominador común llamado descentralización administrativa y respaldados por la norma constitucional, ahora bien, por descentralización Calderón Morales (2003) la define y comenta que es: “un sistema de organización administrativa 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.” (p. 250).

Por medio de la descentralización administrativa, se delegan ciertas atribuciones del gobierno central a favor de una o varias entidades o instituciones especializadas, por ejemplo, el municipio o el consejo de desarrollo urbano y rural, de esa manera se descarga el trabajo del órgano

central y se permite ser más eficiente en la prestación de los servicios públicos a nivel local. Conviene subrayar que la descentralización es un proceso de sistematización económica-administrativa para fomentar el desarrollo integral del país, dividiéndose para su administración en departamentos y éstos en municipios, incluso se puede llevar a cabo por regiones.

Con respecto al municipio, la norma constitucional preceptúa que éstos son instituciones autónomas, pero eso no quiere decir que sean entes soberanos, porque están sometidos a la soberanía estatal y lo único que concede dicha autonomía es el de descongestionar el trabajo de los entes centrales sin quedar desligados del vínculo jerárquico que mantienen con el gobierno central, otra cosa es que tengan facultad para conocer sobre sus asuntos, elegir a sus propias autoridades, emitir sus propias ordenanzas y reglamentos.

De ahí que, el ejercicio del poder en los municipios está a cargo del gobierno municipal, integrado por el concejo municipal, que se conforma con un alcalde, los síndicos y concejales; esto implica que los municipios son gobiernos colegiados por la forma en que se constituyen y sus representantes son electos de manera directa por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.

Por último, la norma constitucional con el ánimo de dotar al municipio con fuentes de ingresos para cumplir sus fines, les facultó para realizar cobros por la prestación de ciertos servicios, de arbitrios y del aporte constitucional del diez por ciento del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, del cual el noventa por ciento se utilizará para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos, y el diez por ciento restante para gastos de funcionamiento.

Código Municipal, decreto número 12-2002

Con la emisión de esta normativa se implementaron importantes cambios en la modernización del Estado de Guatemala, pues se fortaleció la municipalización a través del proceso de la descentralización administrativa, reconociendo la diversidad multiétnica, multilingüe y pluricultural de sus habitantes, se mejoró la posibilidad de organización y participación de los ciudadanos, y se buscó sobre todo el desarrollo humano, cultural, económico y social de las comunidades.

Producto de la descentralización administrativa, se le confirió autonomía al municipio, para elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos patrimoniales, atender los servicios públicos municipales, regular el ordenamiento territorial, y la facultad de emitir sus ordenanzas

y reglamentos propios; para el cumplimiento de sus fines coordinará sus planes y programas de gobierno con los de la autoridad central.

El concejo municipal es el órgano superior colegiado del municipio, que desempeña la función de administración del municipio en la deliberación y toma de decisiones de los asuntos municipales, de acuerdo a los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria y con observancia del ordenamiento jurídico aplicable; el concejo municipal se integra con el alcalde, los síndicos y concejales.

Como se mencionó en su oportunidad, el municipio se integra con los elementos básicos siguientes: la población, el territorio, la autoridad ejercida en representación de los habitantes, la comunidad organizada, la capacidad económica, el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario, y el patrimonio del municipio; temas que fueron explicados en su oportunidad en el primer apartado de este trabajo.

La actuación de los concejos municipales debe ser abierta a los ciudadanos, permitiéndoles tener acceso a toda la información sobre su actuación, salvo aquella información que es reservada y así lo disponga la ley; otro derecho que le asiste a la población y mediante el cual se patentiza el anterior es a través de la fiscalización de los actos de la

administración municipal, es decir, todos aquellos actos del alcalde, los síndicos, concejales y demás órganos municipales, para determinar que se esté haciendo buen uso de los recursos.

Cuando un asunto se tenga que conocer por el concejo municipal, pero por su trascendencia requiera la consulta a los vecinos para que emitan su opinión, el concejo con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se lleve a cabo, sin embargo, esta ley no es clara al indicar cuáles son las cuestiones que se podrían entrar a conocer en este tema, dando lugar a que una situación determinada se tergiverse por parte de las autoridades locales.

La consulta antes indicada, faculta a los vecinos a solicitarla ante el concejo municipal cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio, y para que proceda la solicitud, esta debe tener por lo menos el consentimiento del diez por ciento de los vecinos empadronados en el municipio, de los resultados obtenidos será vinculante la decisión, si participó en la consulta al menos el veinte por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría hubiere votado a favor.

Respecto a las inversiones que se hagan en el municipio por parte de las autoridades municipales, éstas serán destinadas a la creación, mantenimiento y mejora de los servicios públicos municipales, las obras

sanitarias y de urbanización. Previo a invertir en un proyecto, el concejo municipal debe aprobar el presupuesto municipal a más tardar el quince de diciembre de cada año, así mismo, el presupuesto debe ser administrado de manera equitativa entre las comunidades rurales y urbanas, indígenas y no indígenas, tomando como base la densidad de población, las necesidades básicas insatisfechas, los indicadores de salud y educación, la situación ambiental y la disponibilidad de recursos financieros.

Cuando las capacidades económicas de la municipalidad lo permitan, se podrá asignar una partida presupuestaria a favor de las alcaldías comunitarias o las alcaldías auxiliares para que tengan fondos anuales, que serán destinados para los gastos de operación y administración de las mencionadas alcaldías, y el porcentaje a asignárseles será determinado por las dos terceras partes de los miembros que integran el concejo municipal.

Ahora con relación a la integración de las organizaciones comunitarias en la toma de decisiones con el gobierno municipal, éste último debe indicar cuáles serán los medios que aseguren que aquellas puedan comunicar y discutir sus proyectos de desarrollo que deseen incluir en el presupuesto de inversión, así como los gastos de funcionamiento; en todo caso, el mismo concejo municipal deberá de informar a las organizaciones comunitarias las causas que influyeron para la inclusión o exclusión de los proyectos del presupuesto municipal o la programación diferida de los

mismos, derivadas de los criterios y limitaciones técnicas, financieras o políticas que incidieron.

Por otra parte, para efectos de cumplir con la auditoria social, el concejo municipal compartirá la información relativa a los ingresos y egresos del presupuesto municipal al consejo municipal de desarrollo a cada cuatro meses; la misma información deberá ser compartida a las comunidades, por medio de los alcaldes auxiliares o los alcaldes comunitarios y a la población en general, utilizando los medios a su alcance, esto último implica para las municipalidades divulgarlo sin pretexto ni obstáculo alguno, puesto que además es información pública.

En definitiva, las municipalidades con la normativa actual que se tiene, se podría decir que poseen una composición sólida, porque se reordeno las funciones del concejo municipal y las competencias propias del municipio, a fin de hacerlas más eficaces y eficientes a las actividades propias de cada municipalidad; también se incorporó a la estructura organizativa del municipio nuevos órganos administrativos que antes no tenía, como la Oficina Municipal de la Mujer, como una inclusión de género; se fortaleció las figuras de la mancomunidad de municipios; se reestructuro la oficina municipal de planificación por la dirección municipal de planificación y de igual manera la administración financiera

integrada municipal por el de dirección administrativa financiera integrada municipal.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto número 11-2002

El Estado de Guatemala por medio de ésta ley, incorporó el quinto nivel del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, conocido como Consejos Comunitario de Desarrollo, que también fue producto de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz. La estructura del sistema de consejos de desarrollo constituye un verdadero instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca, garífuna y la no indígena, que permiten crear mecanismos y criterios en sus diferentes niveles para la determinación y priorización de sus necesidades y su correspondiente solución por parte de la administración pública.

El sistema de los consejos de desarrollo urbano y rural se rige bajo los principios generales del respeto, la armonía, la eficacia y eficiencia, la equidad e igualdad de los pueblos maya, xinca, garífuna y población no indígena, en los procesos de toma de decisiones en la planificación y ejecución de planes, programas y políticas públicas de desarrollo que organiza y coordina la administración pública.

Como ya se indicó, el sistema de consejos de desarrollo funciona por niveles, y en el caso del primer nivel le corresponde al consejo nacional de desarrollo urbano y rural, cuyas funciones son variadas, pero entre las principales están la de formular las políticas de desarrollo urbano y rural y el ordenamiento territorial, promover la descentralización de la administración pública así como la articulación entre las diferentes instituciones gubernamentales, promover y facilitar la organización y participación ciudadana en la priorización de sus necesidades y sus soluciones; formular planes, programas y proyectos con base a los planes de desarrollo que le presenten los consejos regionales y departamentales para ser incorporados a la política de desarrollo de la nación, y debido a que Guatemala es un país con tendencias conservadoras le corresponde al consejo nacional promover las políticas que fomenten la participación activa y efectiva de las mujeres, así como promover la equidad de género y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.

El consejo regional de desarrollo urbano y rural replica las mismas funciones que desempeña el consejo nacional de desarrollo urbano y rural, con la única diferencia que sus funciones las lleva a cabo en un territorial más delimitado conocida como regiones, y por región se entiende como la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnen similares condiciones geográficas, económicas y sociales.

En la actualidad, el territorio de Guatemala se divide en ocho regiones de desarrollo, a saber: la primera es la región metropolitana que se integra por el departamento de Guatemala; la segunda es la región norte y la constituyen los departamentos de Alta y Baja Verapaz; la tercera es la región nororiente integrada por los departamentos de Izabal, Chiquimula, Zapaca y El Progreso; la cuarta es la región sur oriente integrada por los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa; la quinta es la región central integrada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla; la sexta es la región sur occidente integrada por los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez; la séptima es la región noroccidente integrada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché y, la octava es la región Petén integrada por el departamento del mismo nombre.

En los consejos departamentales y municipales de desarrollo urbano y rural, también se replican las mismas funciones que desempeñan los consejos regionales, pero aplicados a cada uno de los niveles que representan y con algunas variantes mínimas entre sus funciones. En el caso de los consejos municipales de desarrollo su integración es la siguiente: el alcalde como órgano coordinador, una secretaria, los síndicos y concejales que determine la municipalidad, los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, los representantes de las entidades

públicas con presencia en el municipio y los representantes de las entidades civiles que sean convocados.

Por último, está el consejo comunitario de desarrollo, que son instituciones creadas para organizar a las comunidades y tienen por objeto que los miembros de una comunidad organizada interesados en promover y llevar a cabo políticas participativas, se reúnan para identificar y priorizar los problemas que tienen mediante la formulación de proyectos, planes y programas que tiendan a beneficiar a sus comunidades.

La dinámica de esta ley, es que los consejos comunitarios de desarrollo como base de la organización del sistema de consejos de desarrollo, son los primeros en recoger los proyectos, planes y programas priorizados de los problemas que afectan a las comunidades para conocerlos, discutirlos y darle seguimiento a su gestión hasta la ejecución final; y del mismo modo se aplica en los otros niveles.

Podrán existir varios consejos comunitarios de desarrollo en el municipio dependiendo las formas de su división territorial, siempre que estén inscritos y registrados en la municipalidad correspondiente, y como se mencionó en su oportunidad, el municipio puede dividirse en distintas formas de ordenamiento territorial según convenga a sus intereses, entre ellas están las siguientes: parajes, cantones, barrios, zonas, colonias,

distritos, lotificaciones, asentamientos, parcelamientos urbanos o agrarios, fincas, caseríos o aldeas, y en cada una de ellas deberá de existir al menos un consejo comunitario de desarrollo si así lo desean sus pobladores.

Para la conformación de los consejos comunitarios de desarrollo, estos se integran con la asamblea comunitaria y por el órgano de coordinación; en el caso de la asamblea comunitaria está se constituye por todos los residentes de una comunidad, y el órgano de coordinación se integra de acuerdo con los principios, valores, normas y procedimientos de cada comunidad o en su defecto con arreglo a la reglamentación municipal existente, pero por lo tradicional y costumbrismo de las comunidades se hace por medio de una junta directiva, constituida por un presidente, un vicepresidente, un tesorero, un secretario y tres vocales.

Cuando exista un número elevado de consejos comunitarios de desarrollo en un municipio, es decir más de veinte, el consejo municipal de desarrollo los agrupará en consejos municipales de desarrollo de segundo nivel, en este caso, los órganos de coordinación de todos los consejos comunitarios de desarrollo integrarán una asamblea de consejos comunitarios de desarrollo de segundo nivel, para elegir a sus representantes ante el consejo municipal de desarrollo conforme a sus principios, valores, normas y procedimientos o normas estatutarias.

En las reuniones que se lleven a cabo en los consejos de desarrollo, las decisiones se adoptaran por consenso, y si en vista de ellos no se llegaren a consensos entonces las decisiones se tomarán por el voto de mayoría simple, por otro lado, todos los miembros de los consejos de desarrollo en todos sus niveles participaran en las sesiones de la misma en forma *ad honorem*, o sea, sin percibir sueldo o salario alguno.

Algo importante de esta ley, es que reconoce a los consejos asesores indígenas de una comunidad, y estos no son más que comunidades indígenas existentes dentro del municipio que poseen sus costumbres y tradiciones, y provienen del contexto histórico de sus autoridades ancestrales o consejos asesores indígenas; en ese sentido, los consejos asesores indígenas serán tomados en cuenta dentro de los consejos comunitarios de desarrollo para que asesoren al órgano de desarrollo comunitario y al consejo municipal de desarrollo.

Para terminar, dentro del sistema de los consejos de desarrollo deben existir comisiones de trabajo, que será coordinada por al menos un miembro del consejo de desarrollo, estas comisiones pueden ser permanentes o temporales, y sus funciones son las de emitir opinión y desarrollar temas y asuntos por encargo del consejo correspondiente de desarrollo con el apoyo de la Unidad Técnica de los consejos regionales, departamentales y municipales en su caso. Por su parte, la Unidad Técnica

de los consejos de desarrollo asesorarán a los mismos en la elaboración y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo y la pre inversión pública.

Ley General de Descentralización, decreto número 14-2002

La descentralización del Estado, es un instrumento por el cual se pueden focalizar los recursos, atender de mejor manera las necesidades de la comunidad, administrar los bienes y servicios, y coadyuvar a un mayor desarrollo económico. La descentralización estatal consiste en la transferencia a la administración pública local más cercana a los ciudadanos, la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas o los actos que implican el manejo de los recursos financieros, humanos, de bienes y servicios públicos.

Esta ley tiene como objeto fundamental promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr el desarrollo regional del país. La intención que se pretendió con la emisión de ésta ley es lograr el 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.

Para que el proceso de descentralización sea efectivo, se deben de observar los principios que lo orientan, siendo ellos: el respeto a la autonomía de los municipios; la debida eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos; la solidaridad social; el respeto a la diversidad de los grupos étnicos; el dialogo, la negociación y la concentración de los aspectos sustantivos del proceso; la equidad económica, social y el desarrollo humano integral; el combate y erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza; la conservación y el restablecimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, y la más importante que es la participación ciudadana.

El proceso para implementar la descentralización según la ley, es progresiva, debiendo existir un acuerdo previo entre las municipalidades y demás instituciones del Estado, para que el Organismo Ejecutivo les traslade gradual y de manera progresiva los recursos técnicos como financieros para que las municipalidades atiendan las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales.

Así también, la ley es clara al indicar cuáles son las materias o competencias gubernativas que se priorizarán en el proceso de descentralización hacia el municipio y demás instituciones del Estado, entre ellas: a) La educación, b) La salud y asistencia social, c) La seguridad ciudadana, d) El ambiente y recursos naturales, e) La agricultura, f)

Comunicaciones, infraestructura y vivienda, g) Economía, y h) Cultura, recreación y el deporte.

Lo novedoso de esta ley es que permite la participación ciudadana de manera directa, a través de las comunidades organizadas o demás asociaciones civiles constituidas conforme la ley, para que puedan ejecutar los programas o proyectos enunciados en el párrafo anterior, mediante convenios y contratos celebrados con las instituciones del Estado inmersas en el tema de la descentralización y con la participación de las municipalidades; pero habría que ver hasta qué punto esto se ha llevado a cabo. Para el cumplimiento de lo establecido en ésta ley, el Presidente de la República designará a un órgano administrativo dentro de su estructura para que sea el responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización, y éste órgano es la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia.

Ante la imposibilidad de obtener la información anterior, se podría acudir ante la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República y el Congreso de la República de Guatemala, que son instituciones a donde el concejo municipal debe de rendir informes sobre la ejecución de su presupuesto de ingresos y egresos, pero ello implicaría gastos y tiempo.

De modo que esta ley es clara y precisa respecto a su objeto, porque empieza definiendo lo que se debe de entender por participación ciudadana; continúa con la inclusión de las organizaciones reconocidas conforme a la ley para que participen en la realización de obras, programas y servicios públicos en su comunidad en coordinación con las autoridades municipales; y finaliza diciendo sobre la fiscalización social que tienen las comunidades organizadas sobre los programas que se ejecuten en sus localidades producto de la descentralización a nivel municipal, departamental, regional y nacional, con el apoyo si es necesario de la Contraloría General de Cuentas.

Cabildo abierto como herramienta de proyectos de desarrollo comunitario en el municipio de San Pedro, San Marcos

Origen y definición del cabildo

La mayoría de tratadistas del derecho, incluso varias fuentes electrónicas en páginas web afirman que el origen de la palabra cabildo proviene del latín *capitulum*, que era como la iglesia romana llamaba a las reuniones donde se juntaban sus dirigentes a discutir asuntos religiosos de acuerdo a sus cánones; sin embargo, éste latinismo solo se le asocio por la fonética de su vocablo, que dista mucho del uso que se le da hoy en día en la cotidianidad y más aún desde la perspectiva de lo jurídico.

Por ejemplo, el Diccionario Enciclopédico Ilustrado Océano Uno (1990) le da varias connotaciones a la palabra cabildo, y afirma que: es una comunidad de eclesiásticos capitulares de una iglesia, por otro, se refiere a los ayuntamientos, como una corporación compuesta de un alcalde y varios concejales; otra definición es la que indica a la junta celebrada por un cabildo, y la última manifiesta que es la sala donde se celebra.

Por su parte, Hernández Gaona (1991), indica:

La palabra cabildo viene del latín *capitulum*, con lo que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia. En algunas ocasiones se designaba con esta palabra al ayuntamiento o a la junta celebrada por el cabildo, y también a la sala donde se celebra. Por lo tanto, cabildo significa cuerpo o corporación o junta de capitulares, bien sean éstos civiles o eclesiásticos. (pp. 35,36)

Pero, desde la óptica jurídica el significado de la definición de cabildo es diferente como ya se hizo la aclaración, al respecto Cabanellas de Torres (1993), la define como “A las reuniones del ayuntamiento, a la corporación municipal, al edificio de las casas consistoriales y al salón de sesiones se les denomina cabildo, como también a la junta que ejerce la autoridad municipal.” (p. 58). Como consecuencia de ello, cuando se habla de cabildo, es lo mismo que ayuntamiento, municipalidad y corporación municipal.

Reseña histórica del cabildo

Para comprender de dónde proviene el cabildo, hay que recapitular lo acontecido durante la época colonial en América, en ese sentido, con la venida de los españoles a América para su colonización, a los territorios descubiertos y conquistados los dividieron en virreinos y capitanías generales que dependían de manera directa de España, dejando a su vez el gobierno a cargo de los capitanes conquistadores, quienes debían de atender lo dispuesto por la corona española, lo cual nunca se respetaba.

Para la administración de las Indias como se les llamo a los nuevos territorios conquistados, se emplearon las mismas instituciones que se tenían en España, como los ayuntamientos o cabildos, los gobernadores, los alcaldes, regidores y el alguacil entre otros, todos esos cargos eran representados por los mismos españoles, pero sometidos a las disposiciones del Rey de España; por lo consiguiente, en gran parte de los países de América, la implantación del cabildo fue bajo la influencia de España a través de la colonización y no de inspiración romana.

Cuando se conquistaba algún territorio en América, por derecho le correspondía al conquistador fundar una ciudad, designando entre sus soldados que lo acompañaban en sus expediciones a regidores y alcaldes que integrarían el cabildo de la nueva ciudad, a esto se le llamo cabildo indiano; y eran los representantes legales de las ciudades fundadas, por

medio del cual los vecinos velaban por los problemas cotidianos de toda índole; a ese respecto apunta Hernández (2003), al indicar: “Normalmente, la fundación de una ciudad sólo podía hacerse en las colonias hispanoamericanas con autorización del rey, que delegaba en el fundador, por las capitulaciones, la potestad de constituir el primer cabildo.” (pp. 102,103)

A los cabildos indianos, la corona española pretendía someterlos a la autoridad nombrada desde España, parecida a los ayuntamientos peninsulares, sin embargo, la distancia existente entre América y España, provocó que los cabildos constituidos tuvieran más independencia de la corona española, siendo como consecuencia un verdadero mecanismo de representación de las élites locales frente a la burocracia real. Lo descrito antes, representaba una verdadera desventaja para los intereses de la monarquía española porque a pesar de que intentaron someterlos bajo su autoridad lo único que consiguieron fue admitirles un alto grado de autarquía que duro hasta fines del siglo XVIII, porque después con las reformas borbónicas se aplicaron algunos cambios a los cabildos con la creación de las intendencias.

En atención a lo indicado en el párrafo que precede, Hernández Gaona (1991), indica:

Durante casi todo el período colonial, el municipio estuvo subordinado al Estado español. Sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, el municipio tomó parte activa en el proceso político suscitado en aquel entonces. El grupo de criollos fue comprando una diversidad de puestos municipales y comenzó a manifestarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza, detentada por los peninsulares. Al finalizar el período colonial, los criollos, a la sombra del ayuntamiento, conspiraron en favor de la independencia. (p. 18)

Las intendencias fueron las formas en que se dividió el Reino. El Diccionario Histórico Biográfico de Guatemala. (s.f.) comenta que:

El gobierno de Guatemala se dividía en dos corregimientos y ocho Alcaldías Mayores, incluyendo Sonsonate, que después se agregó a El Salvador. Otros funcionarios coloniales eran los Oficiales Reales, que estaban encargados de la administración de la Real Hacienda, o sea, las finanzas estatales. Los principales eran el tesorero, el contador y el veedor. Habían funcionarios de la Real Hacienda en todo el reino. Ellos cobraban los impuestos, entre los que figuraban los siguientes: quinto real, almojarifazgo, tributo, diezmos, alcabalas y otros especiales.

Siguiendo con lo indicado por el Diccionario Histórico Biográfico de Guatemala. (s.f.) afirma que con el aumento de la población y el enriquecimiento de nuevas familias lugareñas, trajo como consecuencia cambios sustanciales en el estrato social, perjudicando en especial a los descendientes de los fundadores de las ciudades, que pasaron a formar un grupo más dentro de la ciudad, perdiendo todo privilegio, puesto que las nuevas familias pasaron a ocupar los puestos importantes con el aval de los regidores perpetuos; y la institución de los cabildos perdió todo carácter popular y democrático para convertirse en un organismo dominado por la nueva oligarquía criolla.

Los cabildos por lo consiguiente mantuvieron una alta cuota de poder en el sistema indiano, al convertirse en las instituciones más representativas de la élite criolla. Por otro lado, en el gobierno de los borbones en España los cabildos lograron resistir al esfuerzo centralizador que se pretendía ejercer sobre ellos, fortaleciendo su poder a tal punto que servían de mediadores entre los funcionarios de la corona y sus pobladores, para implantar las nuevas disposiciones de la monarquía.

Con la invasión de Napoleón a España y la deposición del Rey Fernando VII, los cabildos recobraron sus privilegios, depusieron a sus gobernantes incluidos a los virreyes y capitanes generales, y asumieron la representación del pueblo de cada ciudad, eso dio lugar a las distintas revoluciones que iniciaron la independencia hispanoamericana, en general se recurrió a los cabildos abiertos para recabar la opinión de los vecinos sobre ese tema.

Luego de que algunos territorios adquirieran la independencia completa de la corona española, los cabildos existentes tomaron rumbos diferentes; unos delegaron el gobierno a juntas de gobierno, que juntas fueron reemplazadas por magistrados, acá el cabildo perdió el control sobre el gobierno nacional, conservando cierto grado de primacía a nivel local; y en otros casos los cabildos continuaron como autoridades municipales,

como en el caso de México, aunque su naturaleza, elección y funciones variaron de manera sustancial.

Durante la colonia los cabildos se integraban con varios regidores, dos alcaldes ordinarios, el alférez real y el alguacil mayor, puestos que eran electivos; el fiel ejecutor, el procurador, el escribano, el mayordomo y el depositario eran empleados permanentes. Las atribuciones de los cabildos se dividían en tres: la judicial, la administrativa y la política; las atribuciones judiciales consistían en administrar justicia en primera instancia por medio de los alcaldes ordinarios; las atribuciones administrativas consistían en administrar los ejidos de la ciudad, repartir tierras y solares entre los vecinos, cuidar el abastecimiento de la población, de su aseo y ornato, de los precios, pesas y medidas; las atribuciones políticas consistían en que el alcalde ejercía el gobierno interino por muerte o ausencia temporal del gobernador, tenían prerrogativas para reunirse en congresos o juntas de municipalidades para discutir y resolver cuestiones de jurisdicción, el derecho a enviar procuradores a suplicar al rey ciertas medidas favorables al territorio, y suspender las ordenes provenientes de España cuando consideraban que les eran perjudiciales.

Definición de cabildo abierto

El cabildo abierto es la reunión de la población de un territorio determinado, convocada por la autoridad municipal para tratar asuntos de grave importancia, la reunión suele llevarse a cabo en el recinto municipal, en iglesias o en las plazas públicas. Los cabildos abiertos atribuían a la parte representativa de la ciudad el derecho a deliberar sobre cuestiones que por su naturaleza requerían una solución extraordinaria.

Para Melgar Peña (2002), respecto a la definición de cabildo abierto indica: “El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.” (p. 25). Y para Cabanellas de Torres (1993), define el cabildo abierto como: “Reunión del ayuntamiento, en unión de los principales vecinos de la localidad, con objeto de adoptar acuerdos sobre asuntos de importancia especial.” (p. 58)

Los cabildos abiertos en Guatemala

En Guatemala, es muy limitada y poca precisa la información que se tiene sobre el funcionamiento de los cabildos abiertos después de la colonia, solo los datos que se mencionaron en el apartado de reseña histórica de los cabildos es la aproximación que se tiene y que corresponde al periodo de

la colonia. Sin embargo, lo que es cierto, es que está previsto por la ley para ser aplicado, otra cosa es que no lo quieran implementar las autoridades municipales.

Para el caso concreto del municipio de San Pedro Sacatepéquez, departamento de San Marcos, en su contexto histórico es nula la información que se tiene respecto al uso y aplicación de los cabildos abiertos, solo como una aproximación a los mismos son los datos documentales que proporcionó la municipalidad correspondiente, en donde se constata que en el referido municipio solo se han realizado dos cabildos abiertos.

De acuerdo con la Municipalidad de San Pedro Sacatepéquez, departamento de San Marcos (2001), mediante acta número 078-2001, de fecha 23 de octubre del año 2001 se celebró el primer cabildo abierto, en sesión pública ordinaria en el salón de honor municipal, bajo la administración del alcalde municipal Lauro Moisés de León Orozco, electo por el partido político Frente Republicano Guatemalteco, con el objeto de informar a la población sobre la forma en que se ejecutaron los renglones presupuestarios de ingresos y egresos municipales, así como las asignaciones que hizo en su oportunidad el gobierno central.

Asimismo, la Municipalidad de San Pedro Sacatepéquez, departamento de San Marcos (2004), mediante acta número 056-2004, de fecha 15 de julio del año 2004, celebró un segundo cabildo abierto, en sesión pública ordinaria en el salón de honor, bajo la administración del alcalde municipal Marco Antonio Orozco Arriola, electo por el partido político Partido Patriota, con el objeto de informar la situación financiera de dicha municipalidad durante los primeros seis meses de su gestión.

No obstante lo indicado en los párrafos que preceden, desde el año dos mil cuatro hasta la presente fecha, ningún otro gobierno de la municipalidad de San Pedro Sacatepéquez, Departamento de San Marcos ha promovió los cabildos abiertos, y ello se debe quizá a la creación de la Ley de Acceso a la Información Pública, decreto número 57-2008, que vino a sustituir los cabildos abiertos, porque a través de dicha ley, ha permitido obtener información de la cosa pública municipal de un modo diferente y rápido, cosa que no sucede con el cabildo abierto.

Importancia

Su importancia radica en que el cabildo abierto, como ya se mencionó en su oportunidad, es uno de los mecanismos de participación ciudadanía, por ser aceptado y reconocido por el ordenamiento jurídico del país, además, se le considera como un verdadero espacio en donde la población puede

ejercer en forma directa y libre sus derechos ciudadanos, con el fin de discutir asuntos de interés para su comunidad.

Aunque en la actualidad sea poco usado el cabildo abierto, y tienda a desaparecer de las legislaciones por su inaplicabilidad o por existir otras instancias a nivel municipal que lo vayan desplazando, eso no quiere decir que desaparezca de un día a otro, sería un largo proceso el que tendría que recorrer para extinguirse, encontrando un primer tropiezo en la sociedad que no permitiría tal situación.

Los beneficios que permite el cabildo abierto son varios, permite una mejor fiscalización por la población en la función pública que ejercitan las autoridades municipales, permitiría una mayor participación ciudadana, la administración sería más transparente y eficiente, la corrupción se reduciría, la población estaría más informada al momento de ejecutar un proyecto, se priorizarían mejor los proyectos de las comunidades, se institucionalizaría la figura de los cabildos abiertos, la autoridad capacitaría a todo su personal administrativo, la misma sociedad organizada podría capacitar a la población respecto al cabildo abierto para difundir su importancia en un Estado democrático, las autoridades deben facilitar el acceso a la información, las autoridades por medio del cabildo abierto escuchan las necesidades de la población y sus propuestas para solucionarlo, las autoridades deben de procurar el uso de medios de

participación ciudadana, en esto se verificaría la importancia de los cabildos abiertos.

Marco legal del cabildo abierto

La figura jurídica del cabildo abierto, está regulado en el Código Municipal, decreto número 12-2002, y se origina cuando por la importancia de un asunto sugiera la conveniencia de escuchar la opinión de los vecinos, el concejo municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de su integrantes, podrá acordar que la sesión se celebre a cabildo abierto, fijando en la convocatoria, el lugar, día y hora de la sesión; para estas sesiones el concejo, los vecinos que asistan tendrán voz pero no voto, debiendo todos guardar la compostura, decoro y dignidad que corresponde a una reunión de tal naturaleza, de lo contrario, la misma se suspenderá sin responsabilidad del concejo municipal.

De lo expuesto, se puede deducir que para llevar a cabo un eventual cabildo abierto en un municipio, se debe de seguir el siguiente procedimiento:

- a) Conocimiento de un asunto: el concejo municipal dentro sus atribuciones la obligación de conocer los asuntos municipales, o cuando medie solicitud escrita de los vecinos en forma individual o colectiva como grupos organizados;

- b) El concejo debe señalar fecha y hora para llevar a cabo una sesión o reunión ordinaria o extraordinaria para conocer el asunto sometido a su conocimiento;
- c) En la sesión correspondiente, el concejo municipal debe de discutir y deliberar sobre si el asunto sometido a su conocimiento, es de importancia o relevancia que afecte los intereses del municipio, en dicha sesión también deben de comparecer todas aquellas dependencias y unidades técnicas municipales para asesorar, informar, opinar o dictaminar sobre la conveniencia o no del asunto en cuestión;
- d) Si resuelve en sentido afirmativo, debe mediar el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del concejo municipal, emitiendo el correspondiente acuerdo municipal que respalde la decisión tomada y hacerla del conocimiento público municipal;
- e) En dicha sesión del concejo municipal, se debe de acordar de una vez someter el asunto a sesión de cabildo abierto, hacer el prototipo de la convocatoria, que contenga el lugar, día y hora de la sesión.

Lo descrito genera algunas dudas que ni la misma ley tiene respuestas, pues desde el momento en que la autoridad hace la convocatoria para la celebración de una sesión de cabildo abierto, y aunque la población tenga la buena intención de asistir, eso no le garantiza que puede tener alguna

participación en concreto, mucho menos a votar sobre algún asunto, pues ese derecho solo le compete al concejo municipal, incluso se menciona que en caso de existir algún altercado que provoque algún tipo de desorden o agresiones el concejo municipal podrá suspender la sesión del cabildo sin responsabilidad de su parte.

La necesidad de reformar el Código Municipal, decreto número 12-2002, para desarrollar de mejor manera la aplicación del cabildo abierto

Del análisis de lo expuesto hasta ahora, se extrae algunos datos importantes que vale la pena mencionar, y que sobre ellos repercute el por qué hay necesidad de reformar el Código Municipal, decreto número 12-2002. Para el caso de los cabildos abiertos, por lo regular siempre son solicitados por la población ante la mala administración de sus autoridades municipales, a fin de que éstos rindan cuentas de su gestión.

En el caso del municipio de San Pedro Sacatepéquez, departamento de San Marcos, las deficiencias que se detectaron del análisis de las actas de cabildo abierto, sobresalen que en el primer cabildo realizado, hubo confrontación entre las autoridades y la población, hasta el extremo de insultos, debido a que la municipalidad no sabía con exactitud cómo desarrollar una sesión de cabildo abierto, y en el segundo cabildo se percibe que la realización del mismo fue con motivo político, porque

pretendía hacerle creer a la población que su gestión era transparente, al realizarlo dentro de los primeros seis meses de haber asumido el cargo, además, fue escasa la participación ciudadana, porque no se convocó con bastante anticipación ni difusión.

Por otro lado, en el caso de la municipalidad de San Pedro Sacatepéquez, departamento de San Marcos, dentro de sus ordenanzas y reglamentos municipales no cuenta con un reglamento interno que regule lo relativo al cabildo abierto, y quizá en esa misma situación se encuentren los demás municipios de la República, motivo por el cual ninguna municipalidad promueven los cabildos abiertos.

Siguiendo con el tema expuesto en el párrafo anterior, es muy difícil imaginar que a través de una reglamentación interna emitida por los gobiernos municipales se logre implementar el uso de los cabildos abiertos, lo cual no es cierto, y se explica porque a ningún gobierno municipal le va a gustar que su población le esté exigiendo cuentas de su gestión, aunado a la falta de interés político y compromiso de las mismas autoridades para crear dicha reglamentación.

Algunas propuestas tienden a la institucionalización del cabildo abierto, pero esta por si es improcedente, por la simple y sencilla razón de que al estar el cabildo abierto ya regulado, hacerlo implicaría volverlo a regular,

en todo caso dicha institucionalización les corresponde a las municipalidades hacerlo, por medio de una reglamentación municipal como ya se indicó en el párrafo anterior.

La discrecionalidad que se le concede a los integrantes del concejo municipal, como máximo órgano para resolver los asuntos de interés de su municipio es muy discutido aún, debido a que al emitir su resolución que admita o rechace un asunto que amerite someter y convocar a cabildo abierto, cae en abusos y arbitrariedades, por no estar bien delimitado en el código cuáles son los asuntos que se deben de someter en forma expresa a cabildo abierto.

La reforma al referido código, debe regular que los cabildos abiertos se lleven a cabo en los diferentes lugares en que está dividida la administración municipal, por una sencilla razón, las necesidades de la población del casco urbano del municipio no son las mismas que las del área rural o viceversa, de esa cuenta se priorizaría mejor los proyectos a ejecutar en cada lugar por la municipalidad.

Además, existe en el medio jurídico la confusión entre el cabildo abierto y la consulta de vecinos; pero la diferencia es muy marcada, porque respecto a la primera, como se ha indicado en líneas arriba, existe la participación de la población con voz pero sin derecho a voto, siendo por

lo tanto las decisiones del concejo municipal unilaterales; y en el segundo caso, la diferencia está en que al existir un cierto porcentaje de la población que esté presente en la consulta, esta es vinculante para la toma de decisiones del concejo municipal.

El proceso para introducir dichas reformas, tendrían que discutirse en varias mesas técnicas para llegar a consensos y se redacte de una vez la iniciativa de ley, entre los actores a ser parte de esa mesa técnica estarían: las autoridades municipales, la asociación de municipalidades, la sociedad civil organizada, las autoridades centrales a través de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, las universidades con presencia en el país y la comisión de asuntos municipales o su equivalente del Congreso de la República, esto con el fin de que no tenga enmiendas o se deje engavetada como ha pasado con otras iniciativas de ley.

Por último, para que la reforma sea percibida de mejor manera por la población, ésta se debería de implementar en su unidad de contexto, es decir, que se haga en el mismo cuerpo del código, para tratar de evitar que se cree una norma anexa al mismo, como ha pasado con otras leyes guatemaltecas, que provocan un desorden en la legislación por no tener el cuidado y la técnica legislativa.

Conclusiones

La implementación del cabildo abierto en la gestión de la administración municipal está permitida por la ley, pero su aplicación ya no es utilizada, porque se ignora el procedimiento adecuado a seguir, por lo tanto, sistematizar dicha figura jurídica en el Código Municipal, decreto número 12-2002, conforme a la propuesta de ley que se plantea en este trabajo de investigación, garantizaría de forma eficiente e idónea la participación ciudadana, en la toma de decisiones con el gobierno municipal.

La reforma planteada al Código Municipal, decreto número 12-2002, conforme a la propuesta de ley que incorpora esta investigación, busca tomar en cuenta las propuestas priorizadas de la sociedad civil organizada para la ejecución de sus proyectos de desarrollo comunitario, toda vez, que los gobiernos municipales actuales no toman en cuenta las propuestas presentadas por los consejos comunitarios de desarrollo, ejecutando como consecuencia las obras sin ningún sustento legal, lo cual es una mala práctica que hay que ir erradicando.

El Código Municipal, decreto número 12-2002, y la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto número 11-2002, constituyen en cierto modo los pilares que garantizan, promueven y respetan los derechos a la participación ciudadana, sin embargo, los consejos comunitarios de

desarrollo han tenido problemas para solicitar sus proyectos priorizados de desarrollo ante las autoridades municipales, quienes no han tomado en cuenta sus propuestas, vedando de ese modo su participación ciudadana; ante esa situación, se concluye que es necesario recuperar esos espacios de participación mediante el fortalecimiento de una figura jurídica que represente un contacto directo e inmediato con la autoridad municipal, en este caso es el cabildo abierto contenido en el código municipal, decreto número 12-2002, que deberá ser reformado conforme la propuesta de ley desarrollada en este trabajo de investigación.

De la investigación llevada a cabo, se puede concluir que la municipalidad de San Pedro Sacatepéquez, departamento de San Marcos, a pesar de haber tenido experiencia en la realización de dos cabildos abiertos en períodos continuos, pero de diferentes administraciones, no cuenta con ningún reglamento u otra disposición municipal, que regule los siguientes aspectos del cabildo abierto: su definición, objeto, los sujetos que lo promueven, el plazo para realizarlo, los requisitos para convocarlo, los principios que se deben de observar, el órgano municipal responsable, su desarrollo y lo más importante regular el derecho de la participación ciudadana, entre otros.

Referencias

Libros:

Cabrero, E., Gastil, J., Guillén, T., Merino, M., Murillo, G., Pineda, L., et al. (2006). *Democracia y ciudadanía*. [s.l.] [s.e.]

Calderón Morales, Hugo Haroldo. (2003). *Derecho Administrativo I*. (6ª. Ed.). Guatemala: Estudiantil FENIX.

Calderón Morales, Hugo Haroldo. (2004). *Derecho Administrativo II*. (4ª. Ed.). Guatemala: Estudiantil FENIX.

Fernández Ruiz, Jorge. (2002). *Servicios públicos municipales*. (1ª. Ed.). México: [s.e.].

Hernández, Antonio María. (2003). *Derecho Municipal Parte General*. (1ª. Ed.). México: [s.e.].

Hernández Gaona, Pedro Emiliano. (1991). *Derecho Municipal*. (1ª. Ed.). México: [s.e.].

Diccionarios:

Cabanellas de Torres, Guillermo. (1993). *Diccionario jurídico elemental*. (11^a. Ed.). Argentina: Heliasta S.R.L.

Grupo océano. (1990). *Diccionario enciclopédico ilustrado océano uno*. (Ed. 1990) Colombia. [s.e.].

Tesis:

Melgar Peña, Carlos Augusto. (2002). *El cabildo abierto y las alcaldías auxiliares dentro de la concepción de los acuerdos de paz y su regulación dentro de los anteproyectos del Código Municipal*. (Tesis de licenciatura). Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.

Rodríguez Wever, J. (2004). *Participación ciudadana como política de Estado para legitimar la democracia en Guatemala*. (Tesis de maestría). Universidad Rafael Landívar. Guatemala.

Páginas web:

Diccionario Histórico Biográfico de Guatemala. [s.f.]. Recuperado de:
<http://www.fundacionhcg.org/libros/dhbg/#p=28>

Institucional:

Municipalidad de San Pedro Sacatepéquez, Departamento de San Marcos.
(2001). Acta de sesión pública ordinaria número 078-2001, de fecha
23 de octubre de 2001. Guatemala

Municipalidad de San Pedro Sacatepéquez, Departamento de San Marcos.
(2004). Acta de sesión pública ordinaria número 056-2004, de fecha
15 de julio de 2004. Guatemala

Legislación:

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Constitución Política de la
República de Guatemala. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). Decreto 12-2002. Código Municipal. Publicado en el Diario de Centroamérica, Número 12, del 13 de mayo de 2002. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). Decreto 11-2002. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Publicado en el Diario de Centroamérica, Número 93, del 15 de abril de 2002. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). Decreto 14-2002. Ley General de Descentralización. Publicado en el Diario de Centroamérica, Número 12, del 13 de mayo de 2002. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1986). Decreto 70-86. Ley Preliminar de Regionalización. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2008). Decreto número 57-2008. Ley de Acceso a la Información Pública. Publicado en el Diario de Centroamérica, Número 45, del 23 de octubre de 2008. Guatemala.

Jefe de Gobierno de la República de Guatemala. (1963). Decreto Ley 106. Código Civil. Por su extensión fue publicado el presente código en diferentes diarios: del Tomo 168 en los Diarios 84-905, 85-921, 86-937, 87-953, 88-961, 89-969, 90-985, 91-1001, 92-1009, 93-1024,

94-1033, 95-1041, 96-1057, 97-1073, 98-1081, 99-1098, 100-1105; del Tomo 169 en los Diarios 1-1, 2-17, 3-25, 4-33, 5-41, 6-49, 7-57, 8-65, 9-73, 10-81, 11-89 y 12-96. Todos del diario oficial de la República de Guatemala: El Guatemalteco. Guatemala.

Vicepresidencia de la República de Guatemala. (2002). Acuerdo Gubernativo 461-2002. Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Publicado en el Diario de Centroamérica, el 3 de diciembre de 2002. Guatemala.

Anexo

Propuesta de iniciativa de ley para reformar el Código Municipal, decreto número 12-2002, para regular el cabildo abierto.

DECRETO NUMERO _____ - 2020

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO

Que de conformidad con la Constitución Política de la República el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común, y son deberes del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, por lo que, para el cumplimiento de tales fines, es imperativo fortalecer el ordenamiento jurídico de la administración municipal.

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de la República reconoce y establece el nivel de gobierno municipal, con autoridades electas en forma directa y popular, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión

fundamental del poder local, y necesario se hace proveerle de las herramientas necesarias para el cumplimiento de sus fines.

CONSIDERANDO

Que para transparentar el actuar de la administración municipal en la gestión de proyectos de desarrollo comunitarios, y facilitar la continuidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones y priorización de proyectos para la comunidad.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

Las siguientes:

REFORMAS AL DECRETO NUMERO 12-2002 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA, CODIGO MUNICIPAL

Artículo 1. Se reforma el artículo 38 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38. Sesiones del Concejo Municipal. Las sesiones del Concejo Municipal serán presididas por el alcalde o por el concejal que lo sustituya en forma temporal en el cargo.

Las sesiones ordinarias se realizarán cuando menos una vez a la semana por convocatoria del alcalde; y las extraordinarias se realizarán las veces que sea necesario a solicitud de cualquiera de los miembros del Concejo Municipal, en cuyo caso el alcalde, hará la convocatoria correspondiente, de conformidad con lo previsto en este código y el reglamento de organización y funcionamiento del mismo.

No podrá haber sesión extraordinaria si no procede citación personal y escrita, cursada a todos los integrantes del Concejo Municipal y con expresión del asunto a tratar. El Concejo Municipal podrá declararse en sesión permanente si la importancia y urgencia del asunto así lo amerita.

De la misma manera celebrará sesiones ceremoniales o solemnes en ocasiones especiales. Todas las sesiones se llevarán a cabo en el edificio de la municipalidad, salvo casos especiales calificados por el Concejo Municipal o de fuerza mayor, en cuya situación, las sesiones pueden tener verificativo en cualquier otra parte de la circunscripción territorial del municipio.

Cuando la importancia del tema lo amerite, el Concejo Municipal podrá consultar la opinión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, a través de sus representantes autorizados.”

Artículo 2. Se adiciona el artículo 38 Bis al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38 Bis. Definición de cabildo abierto. Es el medio de participación por medio del cual los ciudadanos de un municipio interactúan con el Concejo Municipal, para tratar asuntos relacionados a la gestión de proyectos de desarrollo comunitario, y puedan formular preguntas, emitir opiniones o sugerencias, hacer solicitudes y proponer sus proyectos priorizados.”

Artículo 3. Se adiciona el artículo 38 Ter al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38 Ter. Objeto del cabildo abierto. El objeto para la celebración de una sesión de cabildo abierto es solo para conocer, discutir y aprobar la gestión de proyectos de desarrollo comunitario propuestos por la municipalidad, por las organizaciones de gobierno local, es decir, los

Consejos Comunitarios de Desarrollo y por la población en general organizada por los medios permitidos por la ley.

Artículo 4. Se adiciona el artículo 38 Quater al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38 Quater. Iniciativa para convocatoria a cabildo abierto. Tienen iniciativa para convocar una sesión de cabildo abierto:

- a) El Concejo Municipal, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus integrantes;
- b) El uno por ciento (1%) de la ciudadanía empadronada en el municipio, previa solicitud por escrito; y
- c) Los Consejos Comunitarios de Desarrollo, previa solicitud por escrito.”

Artículo 5. Se adiciona el artículo 38 Quinquies al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38 Quinquies. Plazo para la celebración de la sesión de cabildo abierto. Para la celebración de la sesión de cabildo abierto esta se deberá de efectuarse a los veinte (20) días siguientes de ser solicitada por los interesados indicados en el artículo que precede.”

Artículo 6. Se adiciona el artículo 38 Sexties al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38 Sexties. De la convocatoria a sesión de cabildo abierto. El Concejo Municipal publicará por todos los medios de comunicación existentes en el municipio, incluso por las redes sociales Facebook, YouTube, Messenger y WhatsApp, por lo menos con cinco (5) días de anticipación. La convocatoria contendrá el lugar, día, hora y el objeto de la sesión de cabildo abierto.”

Artículo 7. Se adiciona el artículo 38 Septies al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38 Septies. Principios que se deben de observar en la sesión de cabildo abierto. Para que el desarrollo de la sesión de cabildo abierto se lleve de mejor manera, en paz y armonía entre los actores, se observarán

por todos los siguientes principios que deben ser de observancia general en la sesión de cabildo abierto:

Respeto.

Equidad.

Igualdad de oportunidades.

Información.

Tolerancia.”

Artículo 8. Se adiciona el artículo 38 Octies al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38 Octies. Comisión coordinadora de las sesiones del cabildo abierto. La comisión municipal de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana, será la encargada de organizar las sesiones de cabildo abierto.”

Artículo 9. Se adiciona el artículo 38 Nonies al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38 Nonies. Dirección de la sesión del cabildo. La persona que se encuentra a cargo de comisión municipal de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana será el encargado de dirigir la sesión de cabildo abierto.”

Artículo 10. Se adiciona el artículo 38 Decies al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38 Decies. Acta de la sesión de cabildo. De toda sesión de cabildo abierto el Secretario Municipal redactará la correspondiente acta de la sesión de cabildo abierto, en la cual deberán dejar su firma o impresión dactilar de los que hubieren intervenido en ella, además el Concejo Municipal habilitará un libro específico para ese tipo de sesiones.”

Artículo 11. Se adiciona el artículo 38 Undecies al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38 Undecies. Desarrollo de la sesión de cabildo abierto. Para el desarrollo de la sesión de cabildo abierto se procederá de la manera siguientes:

- a) El encargado de dirigir, declarará abierta la sesión de cabildo abierto;
- b) Se darán a conocer los principios que regirán la sesión de cabildo abierto y otras indicaciones;
- c) Se informará la agenda a tratar, la cual deberá ser estructurada en forma previa por la comisión municipal de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana.
- d) El objeto de la sesión de cabildo abierto se desarrollarán por tres fases: la primera fase es la de conocimiento, y consiste en que la municipalidad que pretenda realizar un proyecto de desarrollo comunitario deberá de informar a la ciudadanía en que consiste el proyecto, el monto de su inversión, detalles de la planificación y demás aspectos relacionados al proyecto; en el caso de que sea la ciudadanía o el Consejo Comunitario de Desarrollo quien pretenda que se realice un proyecto priorizado en su comunidad, deberá de indicar en forma clara y precisa en que consiste. La segunda fase es la de discusión, y esta consiste en conceder la palabra a la ciudadanía y a los Consejos de Desarrollo Comunitario para que realicen sus sugerencias, opiniones o dudas que se tengan sobre el proyecto de desarrollo comunitario a realizar por la municipalidad, quién a su vez tendrá derecho de réplica para resolver las inquietudes; y en el caso de que sea la ciudadanía o el Consejo Comunitario de Desarrollo quien pretenda que se la haga un

proyecto, ésta deberá de sustentar por qué motivo desea que se realice y comprobar que es un proyecto priorizado para su comunidad. Y la tercera fase es la de aprobación, y esta consiste en llegar a consensos entre el Concejo Municipal, la ciudadanía y los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la realización de un proyecto de desarrollo comunitario determinado, incorporando las enmiendas, sugerencias o correcciones solicitadas por la ciudadanía o por el Consejo Comunitario de Desarrollo, y de esa cuenta plasmar las bases para su planificación y ejecución definitiva; y en el caso de los proyectos priorizados y presentados por la ciudadanía y los consejos comunitarios de desarrollo la municipalidad los programará para ser incorporados en su presupuesto próximo.

En el caso de que la sesión de cabildo abierto no se logre culminar el mismo día, ésta se seguirá conociendo al día o días siguientes sin que exceda de tres días, y en el horario que determine la mayoría de los presentes en la primera sesión, la decisión adoptada de postergar la sesión surte efectos como convocatoria para los concurrentes.

e) Cierre de la sesión y levantamiento del acta respectiva.”

Artículo 12. Se adiciona el artículo 38 Doudecies al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38 Doudecies. Derecho de participación de los ciudadanos y los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. En la sesión de cabildo abierto se permitirá la participación de los ciudadanos y de los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, para que expresen lo que consideren, con el respeto y decoro hacia la autoridad, el uso de la palabra será por un máximo de dos veces, con un intervalo de cuatro minutos la primera vez, y dos minutos la segunda.”

Artículo 13. Se adiciona el artículo 38 Terdecies al Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda redactado de la forma siguiente:

“Artículo 38 Terdecies. Decisiones adoptadas en el cabildo abierto. Las decisiones adoptadas en la sesión de cabildo abierto serán válidas con la aprobación de la mayoría de los presentes en dicha sesión.”

Artículo 14. Vigencia. El presente decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

REMITASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCION,
PROMULGACION Y DIVULGACION.

EMITIDO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN
LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL TRES DE ABRIL DEL AÑO DOS
MIL VEINTE.