



Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia

Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia

**Acreditación de entidades no gubernamentales en elección de  
representante ante el Consejo Departamental de Desarrollo**

(Tesis de Licenciatura)

Hilda Osmara Lima Díaz

Guatemala, febrero 2021

**Acreditación de entidades no gubernamentales en elección de representante ante el Consejo Departamental de Desarrollo**

(Tesis de Licenciatura)

Hilda Osmara Lima Díaz

Guatemala, febrero 2021

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, **Hilda Osmara Lima Díaz** elaboró la presente tesis titulada: **Acreditación de entidades no gubernamentales en elección de representante ante el Consejo Departamental de Desarrollo.**

## **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 Cóbar
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, veintidós de julio de dos mil veinte. -----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **ACREDITACIÓN DE ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES EN ELECCIÓN DE REPRESENTANTE ANTE EL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO**, presentado por **HILDA OSMARA LIMA DÍAZ**, 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 a la **M.Sc. ERIKA MARGARITA POOU**, 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

upana.edu.gt

Diagonal 34, 31-43 Zona 16

**ERIKA MARGARITA POOU**  
**ABOGADA Y NOTARIA**

---

Guatemala, 28 de octubre de 2020

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

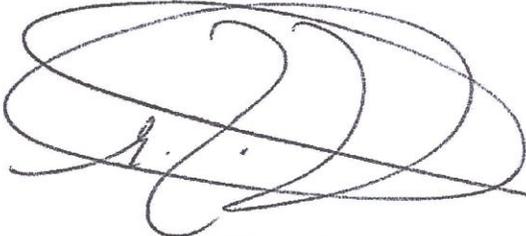
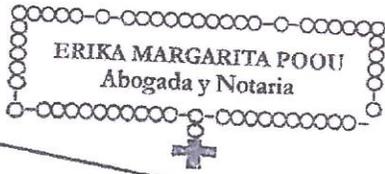
Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como tutora de la estudiante Hilda Osmara Lima Díaz de Machorro, ID 000081089. Al respecto se manifiesta que:

- a) Brindé acompañamiento a la estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada "Acreditación de entidades no gubernamentales en elección de representante ante el Consejo Departamental de Desarrollo".
- b) Durante ese proceso le fueron sugeridas correcciones que realizó conforme los lineamientos proporcionados.
- c) Habiendo leído la versión final del documento, se establece que el mismo constituye un estudio serio en torno al tema investigado, cumpliendo 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,

  
  
Erika Margarita Poou  
Abogada y notaria



UNIVERSIDAD  
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, cinco de noviembre de dos mil veinte. -----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **ACREDITACIÓN DE ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES EN ELECCIÓN DE REPRESENTANTE ANTE EL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO**, presentado por **HILDA OSMARA LIMA DÍAZ**, 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 a la **LICDA. GLADYS JEANETH JAVIER DEL CID**, 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

 1779

 upana.edu.gt

 Diagonal 34, 31-43 Zona 16



LCDA. GLADYS JEANETH JAVIER DEL CID  
Abogada y Notaria

Guatemala, 17 de enero 2021

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

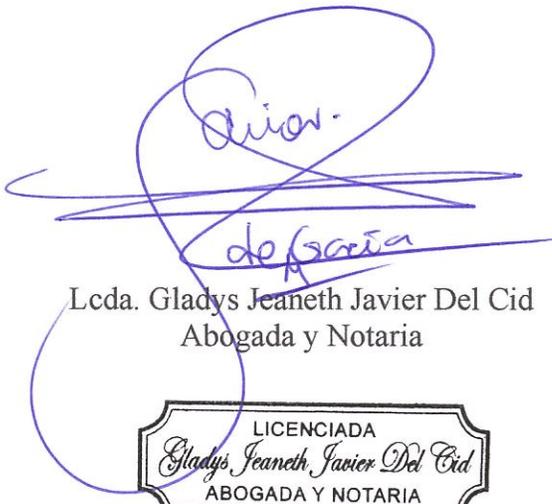
Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como **revisora** tesis del (la) estudiante **Hilda Osmara Lima Díaz** ID **000081089**, titulada: **Acreditación de entidades no gubernamentales en elección de representante ante el Consejo Departamental de Desarrollo**. Al respecto se manifiesta que:

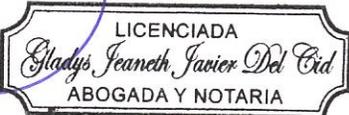
La versión final de la investigación fue objeto de revisión de forma y de fondo, estableciendo que la misma constituye un estudio serio, que cumple con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

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

Atentamente,



Lcda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid  
Abogada y Notaria



LICENCIADA  
*Gladys Jeaneth Javier Del Cid*  
ABOGADA Y NOTARIA



UNIVERSIDAD  
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

## ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **HILDA OSMARA LIMA DÍAZ**

Título de la tesis: **ACREDITACIÓN DE ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES EN ELECCIÓN DE REPRESENTANTE ANTE EL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO**

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, 09 de febrero de 2021.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

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



☎ 1779

🌐 upana.edu.gt

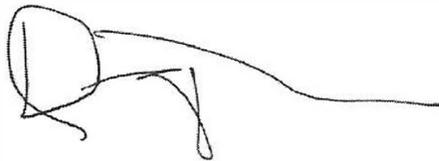
📍 Diagonal 34, 31-43 Zona 16

Única  
Hoja.

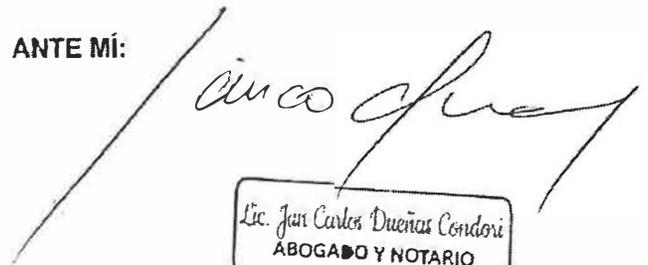
En la ciudad de Guatemala, el día veinte de enero del año dos mil veintiuno, siendo las catorce horas en punto, yo, **JAN CARLOS DUEÑAS CONDORI**, Notario me encuentro constituido en la sede central de la Universidad Panamericana, ubicada en la Diagonal treinta y cuatro, treinta y uno guión cuarenta y tres zona dieciséis, de esta ciudad, en donde soy requerido por **Hilda Osmara Lima Díaz de Machorro**, de cuarenta y cuatro años de edad, casada, guatemalteca, Bachiller en Ciencias y Letras, con domicilio en el Departamento del Peten, quien se identifica con Documento Personal de Identificación (DPI) con Código Único de Identificación (CUI) dos mil seiscientos veintiséis, veinticuatro mil ochocientos setenta y siete, cero quinientos trece, (2626 24877 0513), 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 por **Hilda Osmara Lima Díaz de Machorro**, bajo solemne juramento de Ley y advertida 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 la requirente: i) ser autor del trabajo de tesis titulado: "Acreditación de entidades no gubernamentales en elección de representante ante el Consejo Departamental de Desarrollo"; 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 firmo, 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 AW guión cero trescientos cincuenta y ocho mil ciento veintiocho, y un timbre fiscal del valor de cincuenta centavos de quetzal con número ciento diez mil seiscientos setenta y cuatro. Leo lo escrito a la requirente, quien enterada 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.**

1) 

ANTE MÍ:



Lic. Juan Carlos Dueñas Condori  
ABOGADO Y NOTARIO



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

## **Dedicatoria**

- A Dios** Por guiar cada uno de mis pasos, por permitirme realizar mis sueños, alcanzar mis metas y ser mi fortaleza en cada momento de debilidad.
- A mis padres:** José Manuel Lima Cartagena y Gloria Judith Díaz Grajeda a quienes les debo todo, gracias por haber sido ejemplo de perseverancia e integridad. Flores sobre sus tumbas.
- A mis hijas:** Nesli y María Celeste con amor y cariño incondicional.
- A mis hermanas:** Adix, Manola, Angélica y Gabriela, gracias por ser mi soporte.
- A mi Esposo:** Gracias por la comprensión.
- A mi Familia:** Abuela, tíos, sobrinos, sobrinas y primos gracias por el apoyo y sabios consejos.

## **A mi Familia**

**Política:** Agradecida por su apoyo y oraciones.

**A mis amigos:** Gracias por motivarme a ser cada vez mejor ser humano.

**A mis catedráticos:** Gracias por compartir su sabiduría y experiencia.

## **A Universidad**

**Panamericana:** En especial a Facultad de Ciencias Jurídicas y de la Justicia, casa de estudios que me permitió formarme como Licenciada en Ciencias Jurídicas, sociales y de la Justicia, Abogada y Notaria.

# Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Consejo Departamental de Desarrollo	1
Instituciones gubernamentales	24
Situación actual de la forma de acreditar la representación del sector no gubernamental en el Consejo Departamental de Desarrollo	42
Conclusiones	67
Referencias	70

## **Resumen**

En la presente investigación se abordó la forma de acreditar la representación de las entidades no gubernamentales que integran el Consejo Departamental de Desarrollo, especialmente los pueblos indígenas, organizaciones campesinas y de mujeres, donde se pudo notar que las mismas realizaban la acreditación por diferentes medios, ante los cuales no se ha tenido uniformidad en la forma de documentar dicha representación ante la entidad gubernamental que realiza la convocatoria. El consejo referido es el medio de participación y representación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo y es el espacio desde donde se han tomado decisiones importantes en la política nacional y por ello es necesario establecer la legalidad y legitimidad que ostentan los representantes que integran el mismo, sin vulnerar los principios, la cultura, las costumbres y los valores de los pueblos que lo conforman.

Los pueblos indígenas han acreditado su participación mediante acta que levanta el Ministerio de Cultura y Deportes entidad gubernamental encargada de realizar la convocatoria en la cual se convoca a las comunidades donde se encuentran localizadas agrupaciones mayas, xincas y garífunas o alguna otra comunidad indígena. El proceso de

elección se realiza durante una asamblea comunal conforme a la costumbre del lugar. Las organizaciones de mujeres son convocadas por la Secretaría Presidencial de la mujer, tienen participación en el Consejo de Desarrollo como un medio para fortalecer la democracia y permitir que su aporte en la planificación de estrategias pueda ser escuchado e incorporado dentro de los programas de gobierno y como parte del compromiso asumido por el Estado de Guatemala fomentar su participación a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local, desarrollando conciencia colectiva de participación.

## **Palabras clave**

Acreditación. Representación. Consejo Departamental de Desarrollo. Legitimidad. Participación ciudadana.

## **Introducción**

El problema que se estudiará en la presente investigación es la forma de acreditar la representación de las entidades no gubernamentales, específicamente de los pueblos indígenas, organizaciones campesinas y las organizaciones de mujeres, ante la institución gubernamental que realiza la convocatoria para elegir a los representantes de los sectores no gubernamentales que integrarán el Consejo Departamental de Desarrollo, esto se debe a que, en la legislación actual no se encuentra señalada la forma de cómo deberá realizarse dicha representación, además se realizará un análisis de los documentos que se acostumbra solicitar en la legislación actual.

Las razones que justifican este trabajo de investigación son: primero, porque no existe un protocolo o lineamiento a seguir al momento de justificar la representación ante el órgano gubernamental que convoca a las diferentes organizaciones no gubernamentales, derivado de esto se ha acreditado dicha representación por cualquier medio escrito, sin formalismos o verificación de la legalidad de los mismos, por lo que se hace necesario investigar las repercusiones que tiene la falta de protocolos y lineamientos. Por otro lado, no existe uniformidad en estos procesos, ya que, en cada comunidad y/o municipio se realizan estos procedimientos de forma distinta; por último, se puede decir que este

trabajo se justifica ya que no existe otro similar, parecido ni en el mismo sentido.

El interés que tiene el presente estudio dentro del contexto social es la función de los Consejos de Desarrollo a nivel nacional, para promover, asegurar y garantizar la participación de todos los pueblos y sectores de la sociedad guatemalteca en la identificación de las necesidades locales y las soluciones a sus necesidades, el tema abordado es importante a nivel local, departamental, regional y nacional por ser este un espacio de participación ciudadana en la toma de decisiones en las políticas de desarrollo. Por lo que es importante que todos los espacios de participación ciudadana estén revestidos de procesos y protocolos que garanticen la transparencia de los mismos y que además promuevan la democracia del país.

El objetivo general de la presente investigación es analizar las consecuencias jurídicas por la falta de un procedimiento que regule la forma de acreditar la representación de las entidades no gubernamentales que integran el Consejo Departamental de Desarrollo.

Los objetivos específicos de la investigación son, primero, analizar los pueblos indígenas, las organizaciones campesinas y organizaciones de mujeres que participan en la convocatoria para elegir al representante

que integrará el Consejo Departamental de Desarrollo. Segundo determinar las instituciones gubernamentales que realizan la convocatoria para la participación de los representantes del sector no gubernamental ante el Consejo Departamental de Desarrollo.

En el presente estudio se aplicará el método de investigación jurídico deductivo, que es una estrategia de razonamiento para deducir conclusiones, en este sentido es un proceso de pensamiento que va de lo general a lo específico, por lo que se requiere de un análisis o desglose para conocer el resultado.

El tipo de investigación será documental y exploratorio ya que será a través del estudio de los materiales de referencia y bibliográficos que consiste en libros, normas jurídicas, actas y en general documentos relativos a la administración pública; la investigación estará orientada a hacer evidente la necesidad de acreditar de forma adecuada la representación de las entidades no gubernamentales que participan en la convocatoria que realiza la entidad gubernamental, en el proceso de elección de los integrantes del Consejo Departamental de Desarrollo.

En el primer subtítulo del presente trabajo de investigación se abordará la descripción del Sistema de Consejos de Desarrollo, que es el espacio de encuentro ciudadano multiétnico, multilingüe y pluricultural, que

permite a todos los habitantes del país su participación en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo integral de sus comunidades, municipios, departamentos, regiones y la nación.

En el segundo subtítulo se abarcará las funciones que tienen las instituciones gubernamentales de efectuar la convocatoria de forma periódica y en el plazo estipulado y elegir a los representantes de las entidades no gubernamentales a integrar el Consejo Departamental de Desarrollo. Las entidades gubernamentales convocan a las entidades no gubernamentales para que estos elijan a sus representantes, llama y cita a cada uno de los pueblos indígenas, a las organizaciones campesinas y las organizaciones de mujeres del departamento para garantizar la participación ciudadana.

En el tercer subtítulo se abarcará la forma de acreditar la representación del sector no gubernamental dentro del Consejo Departamental de Desarrollo el cual se realiza por medio del documento personal de identificación y actas redactadas en las que se hace constar la elección de los representantes de los diferentes sectores, sin establecer en estas la forma de acreditación de su representación.

Las instituciones gubernamentales que realizan la convocatoria en el proceso de elección de representantes no Gubernamentales en la presente investigación son: el Ministerio de Cultura y Deportes, quien convoca al sector indígena, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social encargado de convocar al sector campesino y la Secretaria Presidencial de la Mujer que es el ente que convoca a las organizaciones de mujeres, dándoles participación a cada uno de los sectores primeramente en el proceso de elección de sus propios representantes y segundo certificando la representación ante el Consejo Departamental de Desarrollo.

Se desarrollará la investigación detallando los hallazgos encontrados, determinado la forma de acreditar la representación de cada uno de los sectores propuestos en la presente investigación a fin de evaluar si estas cumplen con los requisitos exigidos por la ley o si se comete abuso en la forma de acreditar la representación de las organizaciones no gubernamentales.

# **Consejo Departamental de Desarrollo**

## Antecedentes

En la actualidad el Sistema de Consejos de Desarrollo es la organización con mayor presencia en todas las regiones de Guatemala, su objeto principal es ser el medio de participación de todos los pueblos que viven en Guatemala, respetando su cultura, sus valores, su cosmovisión y propiciar la participación activa de estos pueblos en la administración pública sin discriminación alguna y visión de género. Los antecedentes del Sistema de Consejos de Desarrollo se remontan, según Marroquín & De León (2011):

El interés por la organización y la planificación del desarrollo en Guatemala en la última parte del siglo pasado fue producto de una combinación de factores desde mediados de la década de 1960 hasta inicios de la década de 1980. Entre ellos, destaca la política de Kennedy para América Latina, denominada Alianza para el Progreso, y el marco teórico-metodológico propuesto por La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que tanto influenció a los equipos nacionales y que dio paso a planificaciones periódicas del desarrollo. (pp. 18,19).

Los antecedentes de los Consejos de Desarrollo se remontan a partir de la década de los sesenta, reflejado de lo anteriormente expuesto se deduce que la política del presidente de Estados Unidos John F. Kennedy influyó en la estrategia del gobierno de Guatemala para proyectar habitualmente el desarrollo de la nación, con una visión diferente a las tendencias de la época, enmarcadas en la centralización y control de la

administración pública, por una política con orientación a la descentralización. Por lo que en Guatemala se inicia con el proceso de la descentralización del gobierno, delegando responsabilidades y permitiendo la participación de la población.

En el año mil novecientos ochenta y cinco la Asamblea Nacional Constituyente promulga la Constitución Política de la República de Guatemala, dando inicio a la era democrática y entró en vigencia el catorce de enero del año mil novecientos ochenta y seis, con la toma de posesión del primer Presidente electo en forma democrática Marco Vinicio Cerezo Arévalo. En el título V capítulo II de la Constitución Política de la República, se regula la estructura y organización del régimen administrativo; por lo que en el artículo doscientos veinticinco se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Este es considerado el primer antecedente constitucional en Guatemala, debido a que la Asamblea Nacional Constituyente lo incorpora dentro del texto y crea la figura del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, estableciendo su creación como un mandato constitucional por la importancia del mismo en la planificación de la política nacional.

El tres de septiembre de mil novecientos ochenta y siete, el Congreso de la República de Guatemala promulgó la primera Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, bajo el decreto número cincuenta y dos

guiones ochenta y siete y el Presidente de la República Marco Vinicio Cerezo Arévalo emitió el Acuerdo Gubernativo número mil cuarenta y uno guion ochenta y siete, el cual contenía el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Esta ley establecía los cinco niveles que conformaban el Sistema de Consejos de Desarrollo, cabe mencionar que existieron normas que regulaban el último nivel conformado por el Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODE); sin embargo, la regulación anteriormente descrita fue declarado inconstitucional mediante resolución de la Corte de Constitucionalidad del año mil novecientos ochenta y ocho, argumentando que su organización atentaba contra la autonomía municipal.

Los Acuerdos de Paz constituyen el antecedente de reforma de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria celebrado en México el seis de mayo del año mil novecientos noventa y seis, que en su parte considerativa se extrae lo siguiente: “Que el presente acuerdo busca crear o fortalecer los mecanismos y las condiciones que garanticen una participación efectiva de la población y recoge los objetivos prioritarios de la acción gubernamental para sentar las bases de este desarrollo participativo”.

Los Acuerdos de Paz son compromisos en los cuales el gobierno de la República de Guatemala se obliga a crear políticas que marquen la ruta al desarrollo del país, basado en la igualdad en dignidad y derechos de la población guatemalteca, en la cual promueva el bienestar de la mayoría, sin discriminación alguna, buscando el respeto a los derechos humanos y una democracia participativa; estos convenios continúan vigentes, algunas se han podido lograr sin embargo quedan pendientes muchas de ellas las cuales avanzan de una forma paulatina, en las cuales el Estado de Guatemala aún tiene una responsabilidad la cual cumplir. Dentro de estos acuerdos este contenido el fortalecer las capacidades de participación de la población, a través de los Sistemas de Desarrollo Urbano y Rural, el cual deberá de promover, asegurar y garantizar la participación de la población y la identificación de las necesidades locales, con el acompañamiento de la Secretaría General de Planificación de la Presidencia, deberá elaborar los programas y proyectos públicos.

Como parte de los mismos acuerdos, se obligó a promover la reforma a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, considerando necesario la ampliación de sectores y el aseguramiento de su debido financiamiento. Lo cual se establece en el numeral romano I, numeral arábigo 10, inciso f, literal i, del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, para lo cual acuerda lo siguiente:

10. Para fortalecer las capacidades de participación de la población y al mismo tiempo la capacidad de gestión del Estado, el Gobierno se compromete a: ... i) Restablecer los consejos locales de desarrollo; ii) Promover una reforma de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para ampliar el espectro de sectores participantes en los Consejos Departamentales y Regionales de Desarrollo; iii) Asegurar el debido financiamiento del Sistema de Consejos.

En los Acuerdos de Paz, el Gobierno de la República de Guatemala, dentro de sus funciones se compromete a realizar cambios en favor de la población, con intención de una convivencia pacífica e igualitaria, dándole participación a la población en el desarrollo de la política de gobierno, se buscaba reconciliar a la población que durante treinta y seis años sufrió los desgastes y abusos de la guerra interna, en donde la más perjudicada fueron las comunidades indígenas, de allí la importancia de darles participación dentro de los Consejos de Desarrollo.

En el año dos mil dos, fue creada la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural mediante decreto número 11-2002, del Congreso de la República, de fecha once de abril del año dos mil dos, siendo este el instrumento desde el cual se da participación a la población en la búsqueda de soluciones a sus necesidades. El Sistema de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural se rige por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los pueblos que lo conforman, así como la equidad de género. Este sistema se encuentra conformado por cinco niveles, comprendido primeramente a nivel nacional, denominado Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), el

segundo está conformado por el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR), el tercero el Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE), el cuarto el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) y el quinto integra los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) y a través de estos se promueve la participación de la población maya, xinca, garífuna, indígena y no indígena, en la gestión pública, para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo; tomando como base los principios de unidad nacional, multiétnica, plurilingüe y multilingüe de la población guatemalteca. Su objetivo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es el enlace por el cual se trasladan las opiniones de los representantes de los diferentes niveles, los consejos comunitarios se encargan de transmitir sus necesidades al de mayor jerarquía, nombrando a sus respectivos representantes, los cuales integrarán el Consejo Municipal de Desarrollo, el cual estará integrado por el alcalde, los síndicos y concejales y los representantes del consejo anterior, de esta forma se crean puentes que dan como resultado que la política nacional de desarrollo se ejecute conforme las verdaderas necesidades de la población, lo cual fortalece la democracia participativa del país.

## Definición

El Sistema de Consejos de Desarrollo es el espacio de participativo desde el cual se promueve la participación de los diferentes sectores del país, entre ellos los sectores campesinos, las cooperativas, las organizaciones de mujeres, universidades, organizaciones guatemaltecas no gubernamentales, la micro, pequeña y mediana empresa, los pueblos mayas, Xincas y garífunas, así como la población no indígena y las organizaciones de trabajadores, entre otros; dicha participación se realiza en conjunto con entes del Organismo Ejecutivo y la participación de los alcaldes de cada uno de los municipios, en la elaboración de la política nacional de desarrollo. Con la finalidad de transmitir de una forma clara y sencilla el contenido del presente estudio, la definición del Sistema de Consejos de Desarrollo que se encuentra en el artículo dos del Acuerdo Gubernativo Número 461-2002, Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece:

El Sistema de Consejos de Desarrollo es el espacio de relación y encuentro ciudadano multiétnico, multilingüe y pluricultural, que permite a todos los habitantes del país, su participación propositiva en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo integral de sus comunidades, municipios, departamentos, regiones y la nación.

De la misma forma según publicación de la Secretaría General de Planificación de la Presidencia, mediante la página oficial del Gobierno de la República de Guatemala, establece como definición;

El Sistema de Consejos de Desarrollo es el instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna, así como de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en los niveles comunitario, municipal, departamental, regional y nacional...

Como ya se mencionó anteriormente, el Sistema de Consejo de Desarrollo se compone de varios niveles, sin embargo, en el presente trabajo de investigación se toma en cuenta únicamente el Consejo Departamental de Desarrollo por ello es importante conocer el significado de las palabras que lo componen. De acuerdo a Cabanellas de Torres, (2008) etimológicamente la palabra consejo tiene su origen en la siguiente forma “Viene del latín *consilium*, que significa dictamen, opinión o juicio emitido sobre alguna cosa. También se le denomina Consejo a la junta de personas que se reúnen para deliberar sobre un asunto de interés”. (p.86).

En este orden de ideas, los consejos tienen la facultad de emitir sus opiniones en elaboración de planes, que es realmente el objetivo, que la población participe de forma democrática en el proceso de planificación de planes y programas entre otros. Asimismo, de acuerdo a Cabanellas de Torres, (2008) el departamento se define como: “Cada una de las partes en que se divide un territorio cualquiera. Ministerio o rama de la Administración pública” (p.116) en relación a la palabra departamento este se refiere a las divisiones territoriales.

Así mismo es importante complementar la definición de desarrollo; ya que, según el Diccionario de la Real Academia Española en su versión electrónica, indica que es: “Acción y efecto de desarrollar o desarrollarse”. Para Manuel Ossorio es: “Impulso progresivo y efectiva mejora cuando de los pueblos y sistemas políticos y económicos se trata. (Luis Alcalá-Zamora).” [s.p.] Con base a lo anterior expuesto se establece que los Consejos Departamentales de Desarrollo son entidades de coordinación entre el gobierno y las entidades no gubernamentales, que promueven la participación de la población a nivel departamental, los cuales están dirigidos por el gobernador del departamento que se trate y las entidades gubernamentales encargadas de la planificación de la política de desarrollo y que impulsan el progreso de los diversos sectores, implementando programas y planes de desarrollo a nivel departamental y municipal. El Consejo Departamental de Desarrollo, es el conjunto de personas que se reúnen con la finalidad de deliberar sobre la política pública, dentro de una división territorial denominada departamento, a efecto de desarrollar programas y proyectos en beneficio de la población.

Las funciones del Consejo Departamental de Desarrollo son diversas, pero todas y cada una de ellas enfocadas al desarrollo del departamento, apoyo a las municipalidades, facilitar la organización y participación de la población, formular las políticas, planes, programas y proyectos de

desarrollo, así mismo darle seguimiento en la ejecución de las políticas y planes dentro del departamento, hasta conocer el proyecto de presupuesto general de la nación. De conformidad con el artículo 10 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002 del Congreso de la República, en su parte conducente establece:

- a) Apoyar a las municipalidades del departamento en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y velar por el cumplimiento de sus cometidos.
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del departamento.
- (...)
- d) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y enviarlos a los Consejos Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región.

El Consejo Departamental de Desarrollo, para el cumplimiento de sus fines tiene los órganos siguientes: la presidencia, la cual es ejercida por el gobernador del departamento, quien además ostenta el cargo de representación del Consejo Departamental de Desarrollo del departamento que se trate; un director ejecutivo departamental, el cual es encargado de apoyar al presidente del consejo y da seguimiento a los acuerdos y compromisos emanados por el consejo referido; una secretaría, la cual es ejercida por la Secretaría de Planificación de la Presidencia, es decir que el secretario de dicha secretaría es el encargado de lo concerniente a la redacción de actas y además de dar asesoramiento al consejo; la Unidad Técnica Departamental, es la encargada de

identificar y analizar con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales los problemas o necesidades en los departamentos. De conformidad con el artículo 37 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, del Acuerdo Gubernativo Número 461-2002.

### Integración del Consejo Departamental de Desarrollo

La integración de los Consejos Departamentales de Desarrollo es de vital importancia ya que se compone de diversos actores y sectores como el gobernador del departamento, los alcaldes de los municipios que conforman el departamento, así mismo por las entidades no gubernamentales y con ello se abre un espacio de participación ciudadana para la población, he ahí la necesidad de que las representaciones estén investidas de representatividad y legalidad y que los mismos sean personas que desean el progreso y desarrollo de los diferentes sectores representados, manteniendo su participación de forma positiva en busca de la realización del bien común y que reflejen las verdaderas necesidades en la proposición de proyectos, siempre orientado al desarrollo económico, social y político, por medio de la participación ciudadana. La forma en como está conformado el consejo referido se encuentra establecido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002 del Congreso de la República de

conformidad al artículo nueve, en cual se enumera cada uno de los integrantes.

De lo establecido en la legislación especial que rige el Consejo Departamental de Desarrollo, se puede apreciar la importancia de la participación no solamente de las autoridades municipales y de gobierno, sino además el papel importante que juegan las entidades no gubernamentales en la toma de decisiones del gobierno central aportando ideas, sugiriendo necesidades de las comunidades o sectores representados, para que el ente encargado planifique la política nacional, con las cuales se desarrolla los planes de gobierno para cada periodo fiscal. El presente trabajo de investigación se enfocará en analizar a tres importantes componentes del sector no gubernamental, que integra el Consejo Departamental de Desarrollo, específicamente: los pueblos indígenas, las organizaciones campesinas y las organizaciones de mujeres.

### Pueblos indígenas

La historia de Guatemala se remonta a la época precolombina, donde existían grupos originarios, que tenían sus propias culturas dentro de las cuales destacaban la forma de vestir, un idioma propio, su propia gastronomía y tradiciones religiosas, las cuales se han perdido debido a

diversos factores, uno de ellos ha sido la discriminación a la población que conforma la comunidad indígena. El Estado reconoce el derecho de los pueblos indígenas y realiza diversas actividades para fortalecer a este sector de la población que conforma el cuarenta y tres por ciento de la población que habita el territorio nacional. Según el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, mediante el XII Censo Nacional Poblacional y VII de Vivienda realizado en el año dos mil dieciocho; los pueblos mayas representa el cuarenta y uno por ciento, el pueblo garífuna el cero punto uno por ciento y el pueblo xinca representa el uno punto ocho por ciento de la población guatemalteca, las poblaciones con mayor número de habitantes de descendencia indígena son los departamentos de Totonicapán con un porcentaje de noventa y ocho por ciento, seguido por Sololá, con una población indígena de noventa y seis por ciento, lo que los coloca en la cúspide de los departamentos con mayor porcentaje de población indígena. Así mismo destaca la importancia de la multilingüística en Guatemala, en la población maya se reconocen los siguientes idiomas: Achi, Akateka, Awakateka, Ch'orti', Chalchiteka, Chuj, Itzá, Ixil, Jakalteko Popti', K'iche', Kaqchikel, Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi', Q'anjob'al, Q'eqchi', Sakapulteka, Sipakapense, Tektiteka, Tz'utujil, Uspanteka, siendo estos coherentes con la comunidad poblacional de pueblos originarios en Guatemala.

El concepto de la palabra indígena está contenido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado el veintisiete de junio del año de mil novecientos ochenta y nueve, en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el cual entró en vigencia el cinco de septiembre del año mil novecientos noventa y uno, de conformidad con el artículo uno, numeral uno inciso b, establece:

El presente Convenio se aplica: b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Por lo que indígena es aquel que pertenece a un pueblo originario de una región o territorio, por el hecho de su nacimiento o lazos sanguíneos, el cual practica y promueve su propia cultura y vivencias, las cuales han transmitido a sus generaciones. En Guatemala por ser un país con diversos idiomas, con muchas culturas y varios pueblos originarios, se compone de diferentes grupos étnicos. Dentro de las características de los indígenas se puede describir; que pertenecen a un grupo determinado, dentro de una porción de territorio, transmiten su cultura de generación en generación, el idioma es auténtico o propio del lugar o grupo étnico, comparten una genética similar.

Los pueblos indígenas están integrados por los pueblos maya, xinca y garífuna, Guatemala reconoce su derecho a la identidad y participación en la planificación de la política nacional, en la actualidad la comunidad indígena representa un alto porcentaje. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en 1995, reconoce en su parte considerativa. “Que los pueblos indígenas incluyen el pueblo maya, el pueblo garífuna y el pueblo xinca y que el pueblo maya está configurado por diversas expresiones socioculturales de raíz común.”. Dentro de los pueblos indígenas reconocidos se encuentra el pueblo maya, este grupo étnico está dividido en veintidós agrupaciones, de los cuales destacan los “K'iche's, Q'eqchi y los Kaqchikel”, que son los de mayor número de población. Según el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala.

El Estado de Guatemala reconoce la importancia de agrupar a la comunidad indígena e incluirla dentro de los programas de desarrollo, considerando que desde la época de la invasión española las comunidades indígenas fueron las más vulnerables, lo cual ha marcado la diferencia con el resto de la población, por lo que reconoce la necesidad de fortalecerse. La Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Título II capítulo II en la sección tercera del artículo sesenta y seis, lo relativo a “Comunidades Indígenas”, estableciendo:

Guatemala está formada por diversos grupos étnicos, entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya, el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso de trajes indígenas, sus idiomas y dialectos.

Los pueblos indígenas integran el Consejo Departamental de Desarrollo de la forma siguiente, contenido del artículo nueve, de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002 del Congreso de la República, que en su parte conducente establece: “Los consejos departamentales de desarrollo se integran así...e) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento”.

El inciso del artículo citado anteriormente, indica que deberá integrarse con un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento, dicho inciso es el fundamento legal para la participación de los pueblos indígenas en los procesos de elección de representantes para integrar el Consejo Departamental de Desarrollo. Hay departamentos que cuentan con varios grupos étnicos y por lo tanto hay varios idiomas indígenas provenientes de pueblos originarios diferentes unos de otros, el idioma indígena es uno de los calificativos específicos además de formas propias de organización que identifican a un pueblo indígena. El inciso indicado establece que debe ser un representante por cada pueblo indígena de un departamento, entonces se debe de considerar que para muchos departamentos serán más de un representante. Por ejemplo, en el departamento de Petén se cuenta con

tres pueblos indígenas; maya Itzá, maya Mopan y maya Q'eqchi, por lo cual se cuenta con tres representantes titulares y tres suplentes dentro del Consejo Departamental de Desarrollo.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, versa sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; Guatemala se caracteriza socialmente como un país integrado por diversas etnias, múltiples culturas y multilingüe en el cual el idioma español no es el único, también está integrado por varios idiomas de los pueblos mayas, garífuna y xinca, por lo que al suscribir, aprobar y ratificar el Convenio sobre esa materia, desarrolla aspectos complementarios dentro de su ordenamiento jurídico interno. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo fue aprobado y ratificado en Guatemala mediante Decreto 9-96, del Congreso de la República y en la parte considerativa establece:

Que a través de la consulta a los pueblos mayas sobre el Convenio número ciento sesenta y nueve... se estableció que existe consenso en cuanto que se debe aprobar el convenio referido, porque el mismo fortalece la convivencia pacífica, dentro de un marco jurídico de igualdad en una sociedad pluricultural, multilingüe multiétnica.

Para lo cual el Estado de Guatemala se compromete a respetar los derechos de los pueblos indígenas, sus formas de organización, fortaleciendo su participación en la adopción de decisiones por conducto de sus representantes electos por ellos mismos conforme a sus

procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones en la adopción de sus decisiones. Considerando lo anterior, se determina que los pueblos indígenas en Guatemala son pilares y estándares de los procesos de representatividad local, por ello son parte de esta investigación como representantes electos a integrar el Consejo Departamental de Desarrollo.

### Organizaciones campesinas

Las organizaciones campesinas, son agrupaciones locales o comunitarias que integran a grupos autóctonos de un lugar, los mismos a veces organizados jurídicamente otras veces informales, cuya finalidad es promover el desarrollo de sus miembros, son personas que tienen objetivos comunes o necesidades similares, por lo que de forma legal o de hecho, se organizan para la realización de actividades que permitan mejorar su calidad de vida o entorno, buscan un fin determinado.

Durante el conflicto armado interno se generó consecuencias negativas en el sector campesino guatemalteco, la militarización, orfandad, desintegración familiar y social, pobreza y falta de oportunidad para acceder a la educación, lo cual perjudicó el desarrollo de las comunidades campesinas, que fueron desarraigadas de sus tierras por la represión militar o los insurgentes, los cuales muchas veces abandonaron

no solamente sus cultivos sino también sus hogares en busca de conservar la vida.

Los compromisos que figuraron en los Acuerdos de Paz pueden lograrse si se atienden las necesidades sociales y se promueve una participación activa de las organizaciones campesinas, por medio de la política de desarrollo; y el Sistema de Consejos de Desarrollo es el espacio de participación ciudadana desde donde se puede implementar políticas que garanticen la identificación de prioridades de los sectores sobre todo aquellas áreas vulnerables las cuales han sido marginadas a veces involuntariamente de las políticas de gobierno, porque el enlace de información no ha permitido estructurar una planificación coherente con las necesidades locales.

El Consejo de Desarrollo promueve el empoderamiento de las organizaciones campesinas, a través de la participación ciudadana en la planificación de estrategias, programas y planes de desarrollo. La participación ciudadana en las áreas rurales es limitada, quizá porque hay secuelas de represión en el sector campesino por lo vivido durante la colonización o el conflicto armado interno, donde se fortalecía la cultura de represión a la libertad de expresión, por lo que se hace necesario promover programas que motiven a la población a participar en la toma

de decisiones y fortalecer los mecanismos que promuevan la intervención en los espacios otorgados.

Las organizaciones campesinas integran el Consejo Departamental de Desarrollo conforme el artículo nueve, de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002 del Congreso de la República, que en su parte conducente establece: “Los consejos departamentales de desarrollo se integran así: ... i) dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento”. Por lo que cada departamento deberá de tener dos representantes titulares y dos suplentes, dentro del Consejo Departamental de Desarrollo. Las organizaciones campesinas tienen características diferentes, en congruencia con la diversidad cultural, pero así mismo todas las organizaciones campesinas tienen características en común como la producción de la tierra, el trabajo en grupos familiares o formas colectivas entre los miembros de la comunidad, la mayor característica es la producción de alimentos básicos para el sustento de la familia.

### Organizaciones de mujeres

Las organizaciones de mujeres, están integradas por miembros femeninos que se unen en busca de espacios dentro de la sociedad guatemalteca. Debido a la cultura de machismo imperante a nivel

nacional e internacional, el Estado reconoce el derecho de la mujer en la participación ciudadana y busca disminuir la brecha que separa los derechos de los hombres y las mujeres, es por eso que se han desarrollado programas en beneficio de las mismas, pero lo más importante se le ha dado derecho a participar en la toma de decisiones tanto políticas como en espacios de planificación de la política nacional, a través de los Consejos de Desarrollo, siendo consiente del aporte de las mujeres en el desarrollo económico y social del país.

A pesar de los avances que se han dado, en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, es necesario evaluar si las políticas del gobierno han dado efectos positivos o solamente han fortalecido algunas áreas de forma mínima. Marroquín & De León, (2011) indica “en el marco de la democracia es necesario cuestionar si la presencia de las mujeres en los espacios de representación ha tenido resultados y si su participación es efectiva” (p. 18). El espacio de participación de las organizaciones de mujeres en el Consejo Departamental de Desarrollo les permite alzar la voz en favor de su gremio y formular peticiones y sugerencias que incidan en la planificación de la política nacional, e implementar proyectos o programas que benefician el desarrollo personal y social de las mujeres, hogares y comunidades.

En virtud que Guatemala al suscribir la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación para la mujer y de acuerdo a las facultades que la Constitución Política de la República le otorga al Congreso de la República, se promulgó la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, bajo el decreto número 7-99 del Congreso de la República y en el artículo dos en su parte conducente establece: “Objetivos. La presente ley tiene como objetivos: a) Promover el desarrollo integral de la mujer y su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social de Guatemala...”. Dentro de la legislación se tiene establecido promover el desarrollo integral de la mujer y su participación, así como derechos constitucionales y aquellos derechos reconocidos en los pactos y convenios internacionales, los cuales han sido aprobados y ratificados por Guatemala.

En el capítulo quinto de la ley anteriormente referida estipula las acciones y medidas específicas en la esfera económica y en la del poder político y el fortalecimiento de la participación de la mujer. Así mismo al gobierno de la República de Guatemala se le delega la responsabilidad de promover la participación de la mujer, el artículo veintitrés de la Ley de Dignificación y Promoción de la Mujer decreto 7-99 del Congreso de la República establece en su parte conducente:

El Gobierno de la República: a. Promoverá mecanismos efectivos temporales y graduales en su texto, para lograr la plena participación política de las mujeres. b. Promoverá mecanismos que garanticen la participación de las mujeres en todas aquellas instancias de representación paritaria a nivel nacional, regional o local, especialmente en los Consejos de Desarrollo y en comisiones establecidas por ley, temporal o permanente.

La participación de las organizaciones de mujeres, que integran el Consejo Departamental de Desarrollo, se encuentra regulado en el artículo nueve, de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002 del Congreso de la República, que en su parte conducente establece: “Los consejos departamentales de desarrollo se integran así...1) Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento”. De esta manera en cumplimiento de los compromisos adquiridos dentro de los Acuerdos de Paz, se da participación a la mujer dentro del consejo referido, con la finalidad de cumplir con los derechos fundamentales de igualdad. Las municipalidades han desarrollado programas orientados a promover la participación de las mujeres, capacitándolas en las diferentes áreas con la finalidad de desarrollar capacidades de desarrollo, sin embargo, esta labor se ve entorpecida cuando es época política y cambios de gobiernos locales o nacionales estos grupos son manipulados a favorecer a un candidato en especial y se pierde la verdadera libertad de elegir y ejercer el derecho al voto de una forma libre y secreta.

## **Instituciones gubernamentales**

Las organizaciones del Estado, son instituciones gubernamentales que dentro de sus funciones el Organismo Ejecutivo les ha asignado la tarea de realizar la convocatoria de forma periódica y en el plazo estipulado para elegir a los representantes de las entidades no gubernamentales, que integran el Consejo Departamental de Desarrollo. De conformidad con la parte conducente del artículo nueve del Acuerdo Gubernativo número 461-2002, la convocatoria para entidades no gubernamentales en el nivel Departamental se realiza de la siguiente forma: “c) El Ministerio de Cultura y Deportes, a los pueblos Maya, Xinca y Garífuna. d) El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, (...) a las organizaciones campesinas. e) La Secretaria Presidencial de la Mujer, a las organizaciones de mujeres...”. Siendo esta designación parte de la descentralización que realiza el Estado de Guatemala, transfiriéndoles competencia a las entidades gubernamentales para realizar la convocatoria, cada una de estos entes gubernamentales realiza funciones múltiples, sin embargo, las mismas crean dependencias las cuales les permite cumplir con sus objetivos y funciones. En cuanto a la descentralización del Estado, Calderón, H. (2014), afirma:

Los sistemas o técnicas de organización de la administración pública, son las formas o el modo que adopta para el ordenamiento o estructura de las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades que ejercen funciones administrativas, que integran

la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y obligaciones del Estado, señalados en el ordenamiento jurídico establecidos. (p. 210).

Como ya se mencionó en la presente investigación se analizarán solamente tres entidades no gubernamentales del Consejo Departamental de Desarrollo en virtud de que son varias, de la misma forma solamente se considerará a las tres entidades gubernamentales encargadas de la respectiva convocatoria contenidas en las literales c, d y e, de las descritas en el artículo nueve del Acuerdo Gubernativo, 461- 2002, es decir: Ministerio de Cultura y Deportes, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la Secretaria Presidencial de la Mujer, a quienes el Organismo Ejecutivo les ha asignado esta función.

### Ministerio de Cultura y Deportes

El Ministerio de Cultura y Deporte fue creado en mil novecientos ochenta y seis, mediante el Decreto Ley 25-86 Modificación a la “Ley del Organismo Ejecutivo”, Decreto Número 93, del Congreso de la República; emitido por el Jefe de Estado, Oscar Humberto Mejía Victores, el diez de enero de mil novecientos ochenta y seis, siendo primer ministro, el reconocido artista guatemalteco Elmar Rene Rojas Azurdia, el motivo de la creación del ministerio referido fue el fortalecimiento de la identidad de Guatemala, fomentando la cultura del

país, mediante la protección, promoción y divulgación de valores artísticos, culturales y sociales.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo ciento noventa y tres establece: “Ministerios. Para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y competencias que la ley les señale”. Las atribuciones y competencias establecidas para el Ministerio de Cultura y Deportes están contenidas en la Ley del Organismo Ejecutivo, decreto número 114-97 del Congreso de la República, sin embargo, las mismas son coherentes a la función principal, sin embargo, en el Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura y Deportes, (2019) enumera las funciones del Viceministro de Cultura, e indica en su parte conducente: “15. Velar porque se promueva y garantice la participación ciudadana, con equidad étnica y de género, en el marco de la diversidad cultural, en los procesos de formulación, gestión, administración y ejecución de los proyectos y actividades artísticas y culturales”. (p.85) El inciso indicado es determinante toda vez que dentro de las funciones le corresponde velar porque se promueva y garantice la participación ciudadana y es dentro de esta asignación, que realiza el llamado a los pueblos indígenas.

El Ministerio de Cultura y Deportes está estructurado de forma orgánica conforme al Acuerdo Gubernativo 27-2008, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Cultura y Deportes, el cual está establecido de la forma siguiente: Ministro de Cultura y Deportes, un Vice Ministro de Patrimonio Cultural y Natural, un Vice Ministro del Deporte y la Recreación y un Vice Ministro de Cultura estos a su vez están subdivididos en direcciones generales de las cuales se desglosan las direcciones específicas las cuales se dividen en departamentos. Esta organización funcional permite dar cumplimiento de los propósitos, principios y políticas que emanan del Organismo Ejecutivo por medio de la desconcentración de las funciones del mismo.

La dirección General de Desarrollo Cultural y Fortalecimiento de las Culturas, es la dirección que tiene a su cargo la planificación, organización, dirección y control de los programas, proyectos, actividades y presupuesto, orientada en el cumplimiento de la normativa vigente sobre el desarrollo cultural y las políticas públicas relacionadas al sector cultura. Y tiene asignadas múltiples funciones conforme el Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura y Deportes, (2019) en su parte conducente indica: “Impulsar proyectos culturales, para incentivar a las organizaciones culturales, pueblos indígenas y sociedad civil organizada para alcanzar el desarrollo humano integral, (...) fortalecer la participación activa de los pueblos

indígenas...” (p. 175). Es de resaltar que, dentro de las funciones de la Dirección Técnica Ciudadana, está contemplado el fortalecimiento de la participación activa de los pueblos indígenas, que son parte de la presente investigación. Por lo que el Ministerio de Cultura y Deportes, dentro de esta sección técnica, realiza actividades con orientación a fomentar la participación de los pueblos indígenas en los diferentes espacios de participación, a fin de que los mismos sean propositivos dentro de la política nacional del gobierno.

Dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Cultura y Deportes, está el Departamento de Promoción, siendo este departamento trascendental en la presente investigación toda vez que es el ente encargado de dar acompañamiento en el proceso de elección de representante de los pueblos indígenas a integrar el Consejo Departamental de Desarrollo, por lo que su integración dentro de la estructura del ministerio y la asignación de las funciones de este departamento están contempladas en el Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura y Deportes, (2019) el cual establece en su parte conducente la asignación: “2. Implementar estrategias para coadyuvar y fortalecer la participación de los Representantes de Pueblos Indígenas ante el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural” (p. 176). El organismo Ejecutivo le asigna la ocupación específica al Ministerio de Cultura y Deportes y este lo lleva a cabo a través del

Departamento de Promoción, que es una dependencia de la Dirección de Participación Ciudadana, la cual depende de la Dirección General, del Viceministerio de Cultura, asignándole dentro de otras funciones llevar a cabo el proceso de convocatoria a los Pueblos maya, xinca y garífuna, contemplado en el Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo.

### Ministerio de Trabajo y Previsión Social

El Ministerio de Trabajo y Previsión social es una institución que pertenece al Organismo Ejecutivo y depende directamente del Presidente de la República, le corresponde hacer cumplir el régimen jurídico relativo al trabajo, la formación técnica y profesional y la previsión social. Conforme lo establecido según publicación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en su versión electrónica mediante la página oficial del Gobierno de la República de Guatemala, en relación a la historia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social indica:

Sus antecedentes se remontan a los años de 1944, en la cual la Junta Revolucionaria de Gobierno emitió el decreto 46, en el cual se organizaba al Poder Ejecutivo y determinaba que el desempeño de los negocios de la administración pública se desempeñaría a través de Secretarías de Estado.

Dentro de las secretarías referidas se estableció la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; posteriormente el veintisiete de diciembre del año mil novecientos noventa y cuatro, se emitió el Decreto 47, que contenía la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual contenía las funciones

administrativas de las Secretarías. Conforme al artículo 16, establecía que las Secretarías tendrían las siguientes atribuciones:

Los negocios relativos al buen gobierno, al orden público y cultos; el estudio, dirección y despacho de todos los asuntos relativos al trabajo y a la previsión Social; al desarrollo, mejoramiento y aplicación de leyes referentes a estas materias y fundamentalmente lo que tenga por objeto fijar y armonizar las relaciones ante los patronos y trabajadores.

En abril de mil novecientos cuarenta y cinco, con el surgimiento del Congreso de la República este emitió el decreto 93, que crea la Ley del Organismo Ejecutivo, mediante este decreto se establecía que el Organismo Ejecutivo para el despacho de sus negocios se organizaba por medio de ministerios; dentro de ellos se crea el Ministerio de Economía y Trabajo. De esta forma las Secretarías del Estado, se convierten en lo que en la actualidad conocemos como los Ministerios de Estado.

Sin embargo el verdadero antecedente del Ministerio de Trabajo surge del primer Código de Trabajo y Previsión Social que fue creado por el Congreso de la República mediante el Decreto número 330 denominado Código de Trabajo, el cual entró en vigencia el primero de mayo del año mil novecientos cuarenta y siete y en el artículo 274, establecía: "El Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos al trabajo y la previsión social...". Siendo esta la primera referencia como Ministerio de Trabajo y Previsión social.

Posteriormente el Congreso de la República, emite el decreto número 1441 en el año de mil novecientos sesenta y uno, que contiene las modificaciones más grandes que ha sufrido el Código de Trabajo. En este decreto, nuevamente se designa al Ministerio de Trabajo como de Previsión Social y a partir de esta fecha, ya se uniforma dicho nombre, en documentos, actuaciones y entidades relacionadas. Actualmente el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, está establecido en el artículo 274 el cual establece:

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos al trabajo y a la previsión social y debe de vigilar por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las disposiciones legales referentes a estas materias, que no sean de competencia de los tribunales, principalmente las que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre los patronos y trabajadores.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social es un ente que pertenece al Organismo Ejecutivo que tiene dentro de sus funciones velar para que las relaciones entre los trabajadores y patronos se desarrollen de forma armónica, en un marco de legalidad, igualdad y titularidad, dentro del desarrollo económico y social, sus funciones están enmarcadas dentro del texto constitucional, de la misma forma se establecen sus funciones específicas que deberá de cumplir el Ministro de Trabajo y Previsión Social, conforme al Decreto número 114-97 de la Ley del Organismo Ejecutivo del Congreso de la República de Guatemala, están reguladas en el artículo cuarenta, dentro de las enmarcadas destacan la de formular

la política laboral y salarial, así como propiciar el arbitraje como mecanismo de solución de conflictos laborales y la representación del Estado en los organismos internacionales relacionados con los asuntos que tengan relación con las competencias que le han sido delegadas, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Además de las funciones enmarcadas en la Ley del Organismo Ejecutivo y las contenidas en el Código de Trabajo, los ministros deben cumplir con las funciones ejecutivas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de conformidad con el Acuerdo Gubernativo 215-2012 emitido por el Presidente de la República, las cuales tienen similitud con las enmarcadas en los cuerpos normativos identificados anteriormente, sin embargo dentro del mismo contiene especificaciones directas de las funciones correspondientes a cada uno de los integrantes del ministerio referido, concediéndole con esto funcionalidad operativa dentro del mismo, en el artículo tres del reglamento referido en su parte conducente establece en su numeral siete: “la de velar por el cumplimiento de la legislación laboral con relación a la mujer, adolescentes, pueblos indígenas, personas con discapacidad y grupos vulnerables de trabajo” de la misma forma establece que deberá cumplir con otras funciones que le sean asignadas por el Presidente de la República.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, está estructurado y se divide administrativamente conforme al Reglamento orgánico interno del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Acuerdo Gubernativo 215-2012, del Presidente de la República y se divide en funciones sustantivas, administrativas, de apoyo técnico, de control interno y administrativo; esta organización se da desde la Dirección Superior, el cual se desglosa de la siguiente forma: Despacho Ministerial, Viceministerio de Administración de Trabajo, Viceministerio de Previsión Social y Empleo, Viceministerio Administrativo-Financiero, desde los cuales se organiza la Inspección General de Trabajo, Dirección General de Trabajo, Dirección de Fomento a la Legalidad Laboral, Dirección General de Previsión Social, Dirección General de Empleo, Oficina Nacional de la Mujer. Cada una de las dependencias mencionadas cumplen un rol importante en sus respectivas áreas de trabajo asignado, en busca del cumplimiento de los fines para lo cual fueron creados, dándole cumplimiento a la legislación nacional como el cumplimiento de los acuerdos internacionales que han sido ratificados por Guatemala.

La Coordinadora Nacional de Direcciones Departamentales y Jefaturas Municipales, está integrada por las Subcoordinadoras Regionales, Direcciones Departamentales y Jefaturas Municipales y el Despacho Ministerial, de conformidad con el Reglamento orgánico interno del

Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Acuerdo Gubernativo 215-2012, del Presidente de la República, la coordinadora referida es el enlace de comunicación del Despacho Ministerial y las cinco subcoordinadoras regionales son las encargadas de coordinar a las veintiún Direcciones Departamentales que son las responsables de la dirección administrativa de cada uno de los departamentos de la República, excepto del departamento de Guatemala, que lo realiza por la dirección central; estas a su vez tienen bajo su cargo las jefaturas municipales, así mismo tiene la función de asesorar y apoyar a las mismas para la resolución de conflictos laborales, así como el desempeño de las demás funciones que le asigne el Organismo Ejecutivo; dentro de estas funciones le asigna la tarea de llevar a cabo el proceso de convocatoria y elección de los representantes de las organizaciones trabajadoras y las organizaciones campesinas, para integrar el Consejo Departamental de Desarrollo, con la finalidad de incidir en la política nacional de desarrollo.

Dentro de las funciones del Ministerio de Trabajo, se pretende fortalecer al sector indígena, respetando los derechos fundamentales de los mismos, integrándolos en la participación de política del país, fortaleciendo sus conocimientos, buscando mecanismos que fortalezcan una cultura de paz dentro de una sociedad nacional dividida por diversos sectores o pueblos, reconociendo su derecho a ser consultados en los

temas que les afecten. Cumpliendo de esta forma con los acuerdos de paz y promoviendo su participación en la planificación de políticas del gobierno de Guatemala.

### Secretaría Presidencial de la Mujer

La Secretaria Presidencial de la Mujer es la entidad del Gobierno de la República de Guatemala que asesora y coordina políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres, está orientada a dar acompañamiento técnico para lo cual brinda asesoría a las instituciones centralizadas, descentralizadas, autónomas y semiautónomas, en la gestión de política pública, vinculadas con el desarrollo integral de las mujeres, contribuyendo a cumplir con los fines del Estado de respetar los derechos humanos de cada uno de sus habitantes y la realización del bien común.

Según publicación de la Secretaría Presidencia de la Mujer, en su versión electrónica mediante la página oficial del Gobierno de la República de Guatemala, indica:

La Secretaría Presidencial de la Mujer es el mecanismo al más alto nivel del Organismo Ejecutivo para el avance de las mujeres; es el producto de la demanda del movimiento de mujeres del país, de los compromisos derivados de la firma de los Acuerdos de Paz y de la adopción y ratificación de instrumentos internacionales por el Estado de Guatemala, tal es el caso de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Plataforma de Acción Mundial y la Plataforma de Acción de Beijing.

La Secretaría Presidencial de la Mujer es la entidad gubernamental encargado de fomentar la participación de las mujeres en un marco de paz, sin desigualdad de género o vulneración de sus derechos, donde se les permite desarrollarse y participar de forma igualitaria, respetando sus derechos como mujeres, fortaleciendo su participación en la planificación de las políticas del gobierno.

Los antecedentes de la Secretaría Presidencial de la Mujer en Guatemala se originan de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por los Estados parte en el año de mil novecientos setenta y nueve, de la cual Guatemala es signataria y que comprende una serie de compromisos con las mujeres, la convención está integrada por normas que contienen obligaciones para los Estados y establece derechos fundamentales y libertades mínimas para las mujeres, estos derechos acompañan la obligación de los gobiernos y de los individuos a respetarlas y a no infringir los derechos de las mujeres. Las recomendaciones de la convención comprometen al gobierno a crear un compromiso y fomentar el avance de las mujeres dentro del Organismo Ejecutivo.

La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer se estructura de la siguiente manera: está organizada por considerandos que describen por qué es necesaria la

Convención, por treinta artículos, organizados en seis partes, que definen cuáles son los actos que constituyen discriminación contra la mujer; describen la naturaleza de la obligación estatal mediante leyes, políticas públicas y programas que el Estado debe desarrollar para eliminar la discriminación, narran el establecimiento y las funciones del Comité de la Convención y tratan especialmente sobre la administración y otros aspectos de procedimientos para la firma, ratificación, adhesión y funcionamiento de la Convención.

De conformidad con el artículo dos de la Convención referida anteriormente, indica en su parte conducente: “los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”.

Como parte de los compromisos adquiridos al ser ratificados los Estados se comprometen a promover, dentro de las normas internas, sean estas de índole constitucional o normas ordinarias y reglamentarias, a establecer la protección jurídica hacia las mujeres, bajo los principios de igualdad entre los hombres y las mujeres con equidad de género, de la misma forma adoptar medidas adecuadas con sanciones para quienes vulneren los derechos de las mujeres y manifiesten discriminación hacia las mismas, con la finalidad de promover una cultura libre de

discriminación, fomentando toda practica de igualdad y reconociendo la importancia de las mujeres, en la familia y en la sociedad.

La discriminación hacia la mujer viola los principios de igualdad de derechos y respeto a la dignidad humana contemplada en la Constitución Política de la República de Guatemala y dificulta la participación de la mujer en las mismas condiciones de los hombres, tanto en la vida social, política, económica y familiar. Asimismo, la discriminación establece un obstáculo y entorpece el desarrollo integral de la mujer en el entorno de su comunidad y a nivel nacional, por lo que la participación de la mujer en las diferentes áreas en igualdad de derechos es necesaria para el desarrollo del país y en el proceso de democracia participativa.

De la misma forma contribuyeron de forma positiva la declaración de Beijing y la Plataforma para la Acción Mundial, que surge de la cuarta conferencia Mundial de la Mujer en donde los gobiernos de los diferentes países se comprometen a crear los mecanismos para el fortalecimiento de las mujeres a nivel internacional. Posteriormente en Guatemala, los Acuerdos de Paz, fueron la plataforma por la cual se compromete el Organismo Ejecutivo a incorporar una entidad a favor de las mujeres, lo cual se materializó mediante Acuerdo Gubernativo número 200-2000, que crea la Secretaría de la Mujer, tomando como antecedente el artículo tres de la Convención sobre la Eliminación de

todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, donde ordena que los Estados Partes adopten todas las medidas apropiadas en las esferas de política social, económica y cultural a fin de asegurar el pleno desarrollo de la mujer y a la vez, garantizarle el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. El Acuerdo Gubernativo referido, emitido por el Presidente de la República mediante el artículo uno estipula: “Se crea la Secretaría Presidencial de la Mujer, que funcionará bajo la dirección inmediata del Presidente de la República, como entidad asesora y coordinadora de políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas”.

Dentro del mismo Acuerdo Gubernativo se crean las funciones de la Secretaría Presidencial de la Mujer, donde le asigna el cargo de promover la participación de las mujeres y que las mismas participen en igualdad de condiciones que los hombres, deberá velar por la aplicación de las leyes, constitucionales, ordinarias y reglamentarias, así como los tratados internacionales adoptados y ratificados por Guatemala y vigilar por el cumplimiento de los acuerdos de paz, que se refieran a la protección de las mujeres. Conforme al artículo dos del referido acuerdo, establece las funciones de la referida secretaría dentro de las cuales destacan las siguientes: promover la participación de las mujeres en el desarrollo del país, velar por el cumplimiento de las leyes, planificar, dar

asesoría y seguimiento a las políticas, planes y programas dirigidos hacia las mujeres, realizar estudios con la finalidad de conocer la situación y condiciones en las cuales participan las mujeres dentro de la sociedad guatemalteca, realizar análisis de la legislación interna con el propósito de proponer reformas y fomentar una cultura de respeto mutuo entre los hombres y las mujeres, con la finalidad de promover la equidad, el respeto y unidad. En una sociedad fragmentada y dividida, los programas, proyectos y la promoción, ha sido insuficiente, aún continúa una brecha muy distante en la eliminación de discriminación hacia las mujeres.

La Secretaría Presidencial de la Mujer, actúa bajo la dirección inmediata del Presidente de la República y la misma se rige en cuanto a su estructura, organización y atribuciones por la Ley del Organismo Ejecutivo. La asignación del nombramiento de dicha secretaría la realiza el Presidente de la República y las funciones se asignan según el Acuerdo Gubernativo número 130-2001 que contiene el Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría Presidencial de la Mujer, del Presidente de la República, que conforme al artículo cinco en su parte conducente establece: “La Secretaría Presidencial de la Mujer tendrá relación directa con las organizaciones de la Sociedad Civil en la siguiente forma: a) Como interlocutor entre el Estado y los grupos de mujeres de la Sociedad Civil”. Entre otras, dentro de las cuales destacan;

la canalización de las demandas de los grupos de mujeres guatemaltecas, promueve y fortalece las organizaciones de mujeres, dándoles acompañamiento, con la finalidad de que su participación en las diferentes áreas de oportunidad se realice de manera legítima. El inciso “e” del artículo referido anteriormente es determinante toda vez que dentro de la función que realiza la Secretaría Presidencial de la Mujer, el Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural le asigne la función de convocar a las organizaciones de mujeres en el proceso de elección de representante de su sector, para optar al cargo de representante de la mujer. “e) En el procedimiento de la elección de Mujeres para optar a cargos de representatividad de las mujeres a nivel nacional e internacional”. Es esta función fundamental de la secretaria referida, mediante la cual realiza la convocatoria para elección de su respectiva representante, he integrar el Consejo Departamental de Desarrollo.

Las entidades gubernamentales juegan un papel importante en los Consejos Departamentales de Desarrollo, porque a través de ellas, que tienen dentro de sus funciones la realización de la convocatoria, según el sector que se le asigne, lo cual realizan dando cumplimiento a la legislación en cuanto al proceso de elección de los representantes de las entidades no gubernamentales dentro de los Consejos Departamentales de Desarrollo, promoviendo la participación de la población en la

planificación de la política nacional en cada uno de los departamentos del país.

## **Situación actual de la forma de acreditar la representación del sector no gubernamental en el Consejo Departamental de Desarrollo**

En la actualidad las entidades gubernamentales tienen asignada la función de convocar a las entidades no gubernamentales para que las mismas elijan a sus respectivos representantes, los cuales integran el Consejo Departamental de Desarrollo, estas en el desempeño de sus funciones realizan la convocatoria con el apoyo de cada una de las gobernaciones departamentales u otros entes. En la presente investigación se analiza la forma de acreditar la representación de tres entidades no gubernamentales, las cuales son los pueblos indígenas, las organizaciones campesinas y las organizaciones de mujeres; para su mayor comprensión se analiza primero la forma de convocatoria; seguido de la forma de acreditar la representación de las entidades referidas anteriormente, asimismo la legitimidad y representatividad y las consecuencias en el proceso de elección.

## Convocatoria

Las organizaciones gubernamentales encargadas de realizar la convocatoria de las tres organizaciones objeto de la investigación son el Ministerio de Cultura y Deportes, quien realiza la convocatoria a cada uno de los pueblos indígenas del departamento, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, realiza el llamado a las organizaciones campesinas del departamento que se trate y la Secretaría Presidencial de la Mujer, realiza la convocatoria a las organizaciones de mujeres. Es importante el estudio y análisis de la forma en que cada entidad gubernamental realiza la convocatoria toda vez que se realiza por diferente procedimiento y dentro del mismo varía la forma de acreditación de las organizaciones participantes.

Es trascendente la función de las organizaciones gubernamentales al realizar la convocatoria, por lo que para su mejor comprensión se analiza la definición de convocatoria: Cabanellas de Torres (2008) afirma: “acto en virtud del cual se cita o llama, por escrito, personal o público anuncio, a una o varias personas para que concurran a un determinado lugar en día y hora fijados de antemano”. (p.97) De esto se entiende que la convocatoria es el acto por medio del cual se realiza un llamado a las entidades no gubernamentales para que dentro de un plazo establecido comparezcan a un lugar determinado y fecha definida para que las

mismas se den cita con el objeto de elegir a los representantes de dichas organizaciones para integrar el Consejo Departamental de Desarrollo en el departamento que se trate.

Los requisitos establecidos para la realización de la convocatoria se encuentran contenidos en el Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdo Gubernativo número 461-2002, conforme el artículo nueve, en su parte conducente establece:

Las entidades responsables de convocar a los representantes de las instituciones o sectores no gubernamentales, con el apoyo de las Gobernaciones Departamentales, para que integren los Consejos de Desarrollo en el ámbito Departamental son las siguientes: (...) c) El Ministerio de Cultura y Deportes, a los pueblos Maya, Xinca y Garífuna. d) El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, (...) a las organizaciones campesinas. e) La Secretaría Presidencial de la Mujer, a las organizaciones de mujeres.....

La convocatoria se puede realizar de forma escrita, por medio de la radio, la televisión y en forma electrónica y en la misma deberá de señalar la razón de la misma, el lugar y la fecha, en la cual se llevará a cabo; la misma deberá publicarse como mínimo cinco días antes de la fecha indicada para dicha reunión; del resultado de la reunión se dejará constancia en acta debiendo firmar todos los comparecientes, o en su defecto, dejar la huella dactilar de su dedo pulgar derecho.

Además del reglamento de la ley referida, es al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural a quien le compete aprobar normas complementarias para el buen funcionamiento de los Consejos de

Desarrollo en los ámbitos del Sistema Nacional, Regional y Departamental. Mediante punto resolutivo número once guion dos mil quince, del año dos mil quince, emitido por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se regula parte de la convocatoria para elección de representantes de instituciones o sectores no gubernamentales, las cuales están contenidas en el artículo tres:

Las entidades responsables de convocar a la elección de los representantes titulares y suplentes de las instituciones o sectores no gubernamentales, la harán en el año que corresponda la elección, en las fechas siguientes: a) nivel departamental en la primera semana de octubre; b) nivel regional, en la tercera semana de octubre; c) nivel nacional, en la segunda semana de noviembre. La convocatoria regulada en el artículo nueve del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, además podrá realizarse por correo electrónico, redes sociales o cualquier otro medio de comunicación, siempre que se deje constancia de la misma.

La convocatoria de los pueblos indígenas la realiza el Ministerio de Cultura y Deportes por medio del Departamento de Promoción, de la Dirección Técnica de Participación Ciudadana, de la Dirección General de Desarrollo Cultural y Fortalecimiento de las Culturas, de forma escrita, señalando el lugar, el día y hora para cada una de las reuniones donde se lleve a cabo el proceso de elección de representante, la cual se realiza por medio de asamblea general de cada uno de los pueblos indígenas de cada departamento.

La convocatoria de las organizaciones campesinas, se realiza por medio del despacho ministerial del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, quien realiza la convocatoria por medio electrónico a través de la página del referido ministerio del Gobierno de la República de Guatemala, la primera semana del mes de octubre del año correspondiente a la elección, dando cumplimiento a lo establecido en el punto resolutive número once guion dos mil quince, del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, la reunión se lleva a cabo en el salón de reuniones del Consejo Departamental de Desarrollo. En la referida convocatoria, se hace referencia al lugar de reunión, el día y la hora, sin embargo, no se hace referencia a la forma de acreditar la representación de las entidades no gubernamentales, los cuales representan al sector campesino y de trabajadores.

La convocatoria de las organizaciones de mujeres la realiza la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), es la entidad encargada de realizar el llamado a este sector no gubernamental en los diferentes departamentos de la República de Guatemala, de acuerdo al artículo nueve literal I de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en coordinación de Gobernación Departamental y la Dirección Ejecutiva del Consejo Departamental de Desarrollo I, en cumplimiento con la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, el cual consta en el Acuerdo

Gubernativo 302-2009, del Presidente de la República, de fecha once de noviembre del año dos mil nueve. Este plan tiene la finalidad de ser un instrumento o mecanismo que de forma gradual y progresiva contribuyan a la eliminación de los obstáculos que limitan el desarrollo individual y colectivo de las mujeres.

Por lo que, en el Plan del Gobierno de la República de Guatemala, en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, (2009) afirma:

La participación igualitaria de las mujeres en los procesos de toma de decisiones no es sólo una exigencia básica de justicia o democracia, sino que puede considerarse una condición necesaria para que sus intereses se tengan en cuenta. Sin la participación activa de las mujeres y la incorporación de sus puntos de vista a todos los niveles del proceso de toma de decisiones, no se podrán conseguir los objetivos de la igualdad, desarrollo y paz. (p 24).

La secretaría referida anteriormente, es la encargada de realizar la convocatoria al sector de mujeres, lo cual realiza la primera semana de octubre, dándole cumplimiento al punto resolutivo número 11-2015 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural; llevando a cabo la reunión en el lugar, hora y día señalado, a la cual le da acompañamiento, destaca este sector no gubernamental, por el número alto de participantes, en algunos departamentos destacan más de cien organizaciones de mujeres, las cuales se dan cita al llamado que realiza la Secretaría Presidencial de la Mujer; en la convocatoria que realiza la

secretaría referida, se hace referencia a la forma de participación, en la cual los requisitos son el documento personal de identificación y los documentos legales vigentes que respalden su representación organizativa.

También se analiza el proceso de elección de los representantes de las diferentes entidades no gubernamentales objeto de la investigación; para el sector de los pueblos indígenas, la convocatoria la realiza el Ministerio de Cultura y Deportes, se determina que el proceso de elección de representante, se realiza con base al derecho consuetudinario, partiendo de la legitimidad que le concede la asamblea general de los miembros de los diferentes pueblos indígenas. Dando cumplimiento al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en respetar sus formas de vida y el propio proceso de elección de sus representantes, tomando en consideración el papel importante que aun juegan los alcaldes indígenas o municipales como comúnmente se les conoce, toda vez que son estos el medio de comunicación entre la población y la entidad encargada de realizar la convocatoria.

El día y hora señalados en la convocatoria que realiza el ente gubernamental designado, los representantes de los pueblos indígenas se dan cita y acuden a la asamblea de elección del representante del sector convocado dentro del cual participan; el representante del Ministerio de

Cultura y Deportes, el Director Técnico de Participación Ciudadana, el representante de gobernación departamental, el representante de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, el pueblo indígena reunidos en asamblea general, los representantes de la espiritualidad maya y el representante titular y suplente saliente. Se desarrolla la asamblea de la forma siguiente, primero se hace constar que los presentes son pertenecientes a un pueblo maya; segundo, se deja constancia de la asamblea; tercero: se hace constar que el objetivo de la reunión es elegir a los representantes del pueblo maya, siendo titular y suplente; cuarto: se realiza una invocación a la espiritualidad maya; quinto: el representante del Ministerio referido da la bienvenida a los presentes. Después de esta introducción, se procede a compartir los objetivos de la asamblea y se manifiesta que el ministerio referido facilita la convocatoria y brinda acompañamiento en el proceso de elección de representante del pueblo indígena ante el Consejo Departamental de Desarrollo, el ministerio referido aclara que el espacio abierto desde la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es para los pueblos indígenas y no entidades públicas.

El proceso de elección se realiza de la forma siguiente, la asamblea propone candidatos, los cuales aceptan o rechazan la participación, seguidamente se realiza una votación abierta, en la que se elige como representante titular al que obtenga el mayor número de votos y como

representante suplente al que obtuvo el segundo lugar de esta forma la asamblea en consenso nombra al representante titular y suplente que los representará ante el Consejo Departamental de Desarrollo; seguidamente el representante del ministerio indicado informa a los presentes que la representación se ostentará por el periodo de dos años, así mismo se procede a juramentar a los nuevos representantes electos, se hace el acta correspondiente y firman los presentes que así lo deseen y aquellos que no pueden firmar dejan su impresión digital e informa que enviarán a la Secretaría General de Planificación de la Presidencia, la certificación del acta correspondiente, dando por finalizada la reunión.

En las elecciones a representantes de los pueblos indígenas a integrar el Consejo Departamental de Desarrollo, la entidad gubernamental encargada de la convocatoria y acompañamiento, no cumple con exigir la personería jurídica legal de los pueblos indígenas participantes, la cual debería de consistir en la certificación emitida por del registro civil de la municipalidad correspondiente, tal como lo regula el Código Municipal.

En el proceso de elección de representante de las organizaciones campesinas, la entidad gubernamental encargada de realizar la convocatoria y dar acompañamiento es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El día y hora señalados en la convocatoria que realiza el ente gubernamental designado, los representantes del sector

determinado se dan cita en el salón de reuniones del Consejo Departamental de Desarrollo, así mismo el Director Departamental del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el asistente del Ministerio referido, el asesor jurídico del Consejo Departamental de Desarrollo del departamento que se trate, el Director Ejecutivo del Consejo Departamental de Desarrollo, el Secretario Técnico del Consejo Departamental de Desarrollo, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, estos últimos como observadores del proceso.

El desarrollo de la reunión se realiza de la forma siguiente, primeramente el Director Departamental del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, verifica el quorum, si no hubiese se espera una hora para dar inicio, seguidamente da la bienvenida a los presentes, se explica el objetivo de la reunión e indica que las agrupaciones fueron acreditadas por el personal del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en algunos casos muy aislados se cuenta con un grupo de verificación del proceso y estos coadyuvan en el proceso de acreditación, e informa que cada participante acreditó su representación a través del documento personal de identificación y la copia de la acreditación de la entidad que representa, para poder participar en el proceso de elección. En la mayoría de los casos el asesor del Consejo Departamental de Desarrollo da a conocer la integración y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo en los diferentes niveles así mismo indica la incidencia de integrar el Consejo

Departamental referido, siendo este un espacio abierto para poder participar en la elección de integrantes de los Consejos de Desarrollo Regionales y Nacional.

El representante del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, explica la metodología de la elección, la cual puede darse en dos opciones; mediante planillas o por medio de candidato unitario, la cual es determinada en consenso por la mayoría de participantes reunidos en asamblea, la metodología más común es la de planillas. También se concede la palabra a los representantes del sector saliente para que estos rindan un informe del trabajo realizado ante el consejo indicado, además comparten las experiencias vividas y los logros alcanzados en el periodo de su representación.

Durante el proceso de elección, se presentan en la mayoría de casos las planillas, es importante resaltar que en muchas ocasiones la planilla es única, por lo que solamente deberá designarse en consenso quiénes serán los titulares y quiénes los suplentes. Seguidamente se explica el periodo por el que fueron electos el cual es de dos años y en la misma reunión son juramentados por el representante del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; de todo el proceso de elección queda constancia mediante acta faccionada por el Secretario Técnico del Consejo Departamental de Desarrollo.

Del proceso de elección de las organizaciones de mujeres, la entidad gubernamental que realiza la convocatoria y da acompañamiento en el proceso es la Secretaría Presidencial de la Mujer, a través de la Dirección de Promoción y Desarrollo de la Mujer; la reunión se realiza en el salón de reuniones del Consejo Departamental de Desarrollo, el día y hora indicados en la convocatoria, dando una hora para integrar el quorum, da inicio con la identificación de las participantes y la acreditación correspondiente, seguidamente se aprueba la agenda que se desarrollará en la asamblea, después de cumplidos los requisitos se da la bienvenida a los presentes, seguidamente la representante actual realiza un informe de la gestión y las vivencias durante su representación, asimismo se realiza una presentación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres, haciendo énfasis en el desarrollo del eje número once denominado “participación social”, resaltando la importancia de la participación de las mujeres en las políticas de gobierno, luego se conforma la comisión de verificación del proceso de elección, la cual es integrada por diferentes instituciones y asociaciones.

Luego se realiza la elección de candidatas, las cuales son propuestas por las presentes, así mismo son presentadas y se les permite transmitir unas palabras a la asamblea, ulteriormente se describe la metodología de votación, en la mayoría de los casos es por medio del voto secreto, proceso que realizan las organizaciones de mujeres acreditadas que

conforman la asamblea con derecho a voto; luego la comisión de verificación realiza el conteo de los votos emitidos asignando a cada participante el número de votos obtenidos, manifestando el resultado de la votación. Posteriormente se permite a las nuevas representantes dirigir palabras a los presentes, consecutivamente son juramentadas por la Directora de la Dirección de Promoción y Desarrollo de la Mujer. Finalmente se da lectura al acta donde se deja constancia de lo ocurrido firmando la misma todos los presentes.

Sin embargo, en los hallazgos encontrados en las actas de elección de representante de mujeres, a integrar el Consejo Departamental de Desarrollo, se constata que solamente se consigna que la acreditación se realizó por medio del número del documento personal de identificación y copia de la acreditación de la entidad a la que representa sin consignar cuál es ese documento legal con que se acredita dicha representación. También cabe mencionar la forma de redacción del acta de elección de representantes del Consejo Departamental de Desarrollo del departamento del Progreso, en donde se deja constancia que la comisión revisora ha tenido a bien observar y verificar la documentación que han presentado las diferentes organizaciones y grupos de mujeres en el departamento, por lo que se indica que todas las participantes fueron identificadas por el Documento personal de identificación y con la documentación de soporte como constancia de personalidad jurídica, que

los identifica como miembros activos; todo esto según consta en el acta número cero cero dos guion dos mil dieciocho, del libro de actas de elección de representantes de instituciones o sectores no gubernamentales, del Consejo Departamental de Desarrollo del Progreso, de fecha tres de octubre del año dos mil dieciocho.

Forma de acreditar la representación de las entidades no gubernamentales

Es de destacar que en la convocatoria a los pueblos indígenas para elegir representantes que integrarán el Consejo Departamental de Desarrollo, por el Ministerio de Cultura y Deportes no establece la forma en que deberán acreditar la representación de las organizaciones indígenas.

En los hallazgos encontrados en la investigación, se pudo establecer que dicha convocatoria la realiza el ministerio respectivo, pero la forma de participación de la población maya, es a través de una asamblea general, según la costumbre, que es la forma repetitiva que se ha dado en las últimas oportunidades, la población se reúne y con su voto elige a su representante, el ministerio indicado, por medio del Departamento de Promoción de la Dirección Técnica de Participación Ciudadana del Ministerio de Cultura y Deportes, es quien levanta el acta, en el libro de actas de ese departamento, indicando que se encuentran presentes los

líderes y lideresas representantes de los pueblos mayas, indicando que se celebra asamblea de elección de representante del pueblo Maya, donde se exterioriza que los presentes manifiestan pertenecer al mismo, sin establecer la forma en que cada una de las organizaciones acreditó la representación.

En el caso de los pueblos indígenas, la representatividad deberá de estar investida de legalidad, conforme lo establece el Código Municipal, decreto 12-2002, del Congreso de la República, en el artículo veinte en cual establece:

Las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respecto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales

Dentro del artículo referido, el mismo establece la forma de reconocimiento de su personalidad jurídica de los pueblos indígenas. Por lo que los pueblos mayas para su organización deberán inscribirse ante la municipalidad, respetando el procedimiento establecido en la ley, por lo que se determina que la forma correcta para acreditar la representación como integrante de un pueblo indígena es con la certificación de la municipalidad que corresponda.

La forma de acreditar la representación de las organizaciones campesinas se constata mediante actas redactas por el Secretario Técnico del Consejo Departamental de Desarrollo, en las cuales se hace constar la elección de representante de este sector y es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social quien realiza el llamado, dentro de las mismas se observa la forma tradicional de acreditación del sector referido al momento de la elección de representante; donde se establece que la acreditación de la representación es a través del documento personal de identificación y la copia de la acreditación de la entidad a la que representan y de esta forma participan en el proceso de elección de representante de las organizaciones campesinas del departamento e integra el Consejo Departamental de Desarrollo.

Es necesario establecer la forma legal de acreditar dicha representación, esta se encuentra contenida en el Código Civil, decreto Ley 106, del Jefe de Gobierno, conforme al artículo 15 inciso 3° en su parte conducente indica: “Las asociaciones sin finalidades lucrativas, que se proponen promover, ejercer y proteger sus intereses sindicales, políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales o de cualquier otra orden, cuya constitución fuere debidamente aprobada por la autoridad respectiva”. El artículo cuatrocientos treinta y ocho del mismo cuerpo legal citado establece: “Registro de las Personas Jurídicas. En el libro especial de Registro de las Personas Jurídicas se hará la inscripción

de las comprendidas en los incisos 3° y 4° y párrafo final del artículo 15 de este código”. Las organizaciones campesinas, para su constitución deberán seguir el proceso establecido en la ley sustantiva civil, de conformidad con la legislación guatemalteca, dichas organizaciones deberán estar inscritas en el Registro de Personas Jurídicas, que en la actualidad está a cargo del Registro Electrónico de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación, el cual extiende certificación de la inscripción, en el cual consta de número, folio y libro donde se encuentra inscrita la organización, de esta forma debiera de acreditarse la representación del sector referido para poder participar en la elección de representante de la organización descrita, e integrar el Consejo Departamental de Desarrollo.

De los hallazgos encontrados en las actas donde consta la elección de representante del sector campesino, se evalúa que dentro de las organizaciones que acreditaron su representación y participación dentro del proceso de elección de los representantes de dicho sector, no pertenecen solamente a las organizaciones campesinas, sino que las organizaciones que participan son de naturaleza variada y fines sociales diferentes. A manera de ejemplo se puede mencionar que se acepta a asociación civil de ex patrulleros o la inclusión dentro del sector campesino a las asociaciones de los pueblos indígenas, las cuales deberían de participar dentro de su propio sector, o asociaciones civiles

de protección al medio ambiente y recursos naturales. Por lo anteriormente expuesto se puede determinar que a la convocatoria de elección del sector campesino se integra todo aquel que desee participar, sin que exista un verdadero proceso de acreditación, que no vulnere la legalidad del mismo.

De la forma de acreditar la representación de las organizaciones de mujeres, dentro de los hallazgos encontrados se pudo establecer que, en la elección de representantes de las mismas ante el Consejo Departamental de Desarrollo, no se establece el número de registro de las organizaciones de mujeres aun cuando se establece a qué sector o asociación representan, no se deja constancia si la copia de acreditación se refiera a un acta de nombramiento o si es un documento cualquiera. Considerando que las organizaciones de mujeres, deben de acreditar su representación a través de la certificación de la oficina de la mujer, adscritas a las municipalidades del país. Dentro de las funciones delegadas a las organizaciones autónomas como lo son las municipalidades, mediante Decreto número 12-2002, del Congreso de la República, Código Municipal, en el artículo 96 bis, establece en su parte conducente:

La Oficina Municipal de la Mujer, se convierte en una Dirección en la organización interna de las municipalidades y es responsable de elaborar e implementar propuestas de políticas municipales basadas en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas para integrar a políticas, agendas locales y acciones municipales.

Así mismo el artículo 96 ter, de la ley referida establece: “Atribuciones de la Oficina Municipal de la Mujer. Son atribuciones de la Oficina Municipal de la Mujer: (...) f) promover la participación comunitaria de las mujeres en los distintos niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”. Por lo que corresponde a las municipalidades promover la participación de las mujeres en los diferentes niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo y dentro de estas atribuciones realiza la función de llevar un registro de las organizaciones de mujeres dentro de su circunscripción municipal, por lo que la acreditación debiera de ser certificada por dicha dirección municipal.

### Legitimidad y representatividad

La legitimidad hace referencia a la calidad de ser legítimo, por lo que en la presente investigación se hace referencia a la legalidad con que actúan aquellas entidades no gubernamentales en el proceso de elección de sus representantes ante el Consejo Departamental de Desarrollo, la legitimidad es: “Calidad de ser legítimo. Legalidad o conformidad con la ley, la justicia, la razón o las reglas establecidas. Legitimación: es habilitar o autorización para ejercer o desempeñar un cargo u oficio”. (Cabanellas de Torres 2008, pp. 221,222).

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, reconoce a los pueblos indígenas el derecho de tener y aplicar su propio sistema normativo. Por lo que, dentro del proceso de elección de representante del sector indígena, la misma se lleva a cabo conforme a sus propias costumbres, conforme al derecho consuetudinario, se realizan a través de asambleas generales y en la misma se acepta la elección con el voto a viva voz de los presentes. Sin embargo, conforme a la legislación guatemalteca interna, el Estado de Guatemala, en el proceso de descentralización delega a las municipalidades la función de reconocer la personalidad jurídica de los pueblos indígenas.

La representatividad, en el caso de las entidades no gubernamentales, estas realizan el proceso de elección de representante, el cual debe de contar con una verdadera representación de acuerdo a las necesidades del sector que representa, tomando en consideración que es el enlace entre el Organismo Ejecutivo y la comunidad, donde se proponen los proyectos urgentes de la población y con base a estas se realiza la planificación de programas o proyectos en beneficio de la población, por lo que una verdadera representatividad debe de anteponer los intereses personales por los de la colectividad. En el caso de los pueblos indígenas y las organizaciones campesinas y de mujeres, el máximo órgano de toma de decisiones es la asamblea general quien nombra a su representante legal,

nombramiento que debe estar inscrito en el registro legal correspondiente.

### Consecuencias en el proceso de elección

Con la creación de los Sistemas de Consejos de Desarrollo hace positiva la forma de organización pública u organización administrativa de Guatemala la cual es centralizada, desconcentrada, descentralizada y autónoma; en la representación de organización centralizada los órganos administrativos se colocan en orden jerárquico; de acuerdo a Calderón, H. (2014), afirma:

Conforme el Ejecutivo la administración centralizada de Guatemala, entendiéndose esta como la subordinación estricta de los órganos administrativos a la autoridad central. Hay centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en una escala jerárquica colocándose unos respecto de otros en una misma situación de dependencia y entre ellos es el vínculo que, partiendo del órgano situado en la más alta escala de ese orden, los liga hasta el órgano de más ínfima categoría, a través de diversos grados, Jerarquía y subordinación son los elementos esenciales que caracterizan al Ejecutivo. (p.20)

En la desconcentración el organismo ejecutivo le otorga competencia para que un órgano preste un servicio, la descentralización es la forma de organización administrativa en la que se delega una función propia del Estado a otra entidad gubernativa, autonomía o semiautónoma. A través de la descentralización el Estado de Guatemala delega al Sistema de Consejos de Desarrollo la descentralización económica y administrativa como mecanismo para promover el desarrollo integral del país.

Sin embargo, es necesario instruir a las entidades gubernamentales, que realizan la convocatoria, para que dentro de las mismas se establezca de forma uniforme la acreditación de las entidades no gubernamentales, dado que la ley de la materia no amplía la forma de acreditar dicha representación. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), tiene potestad para emitir puntos resolutiveos que complementen la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; de esta forma cumplir con las funciones establecidas en el artículo seis de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, reglamentando los aspectos que la ley no contemplan en su procedimiento. Circunstancia que es necesaria debido a la ambigüedad de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento, en cuanto al procedimiento para acreditar la personería legal de los participantes a representantes de las organizaciones y entidades no gubernamentales ante el Consejo Departamental de Desarrollo.

La función anteriormente descrita del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, es amplificada en el reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Acuerdo Gubernativo número 461-2002 del Presidente de la República, de conformidad con el artículo veintiséis el cual establece que el objeto principal es reglamentar los aspectos que la ley no contempla en su procedimiento. Por lo que dentro de las atribuciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, en su

parte conducente establece: “Atribuciones (...) también le competen al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, las siguientes: Aprobar las normas complementarias al presente reglamento, para el buen funcionamiento de los Consejos de Desarrollo en los ámbitos Nacional, Regional y Departamental”. De ahí que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural emitió el punto resolutivo número 11-2015, a través del cual se trata de reglamentar el proceso de elección; sin embargo, el mismo no desarrolla el protocolo para acreditar la personería jurídica de los participantes en el proceso de elección, lo que trae como consecuencia, ilegitimidad en los representantes al no acreditarse de forma fehaciente la representación.

Tomando en consideración que la forma de participación es diversa de un sector a otro, de acuerdo a la historia y a las condiciones de los departamentos y que la falta de un protocolo con requisitos mínimos de participación es necesaria su regulación, para garantizar la participación de los verdaderos representantes de los sectores que integran el Consejo Departamental de Desarrollo, debido a que el procedimiento actual genera ilegitimidad en la representación de los sectores y constituyen un obstáculo en el proceso de participación ciudadana.

Las consecuencias y los impactos del problema ya descrito anteriormente, representan varios riesgos hacia la certeza jurídica del actual procedimiento porque pueden presentarse organizaciones ficticias,

que no están bien organizadas, que no son registradas, que las mismas no se encuentran vigentes, que no persigue los fines para los cuales fueron creadas. Por lo que la elección no cuenta con una verdadera representación que es lo que pretende el espíritu de la ley.

Las consecuencias son la corrupción en la convocatoria en el sentido de que las convocatorias se realizan por medio de los representantes de turno y los mismos no canalizan la información para perdurar en los puestos. Este importante punto se destaca y se refleja en las actas de elección de representantes, donde repetidas veces hay falta de quórum, pero esto es producido porque la fuente de comunicación entre la entidad encargada de realizar la convocatoria, no canalizó la información o la manejó a su antojo y conveniencia y con la no comparecencia de otras organizaciones aseguran la permanencia dentro del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, llegando a ocupar cargos dentro de los mismos, sin haber sido electo de forma transparente.

De acuerdo a la publicación mediante la página oficial electrónica de la Secretaría General de Planificación de la Presidencia, el Sistema de Consejos de Desarrollo, el Consejo Departamental de Desarrollo del departamento del Petén está integrado en la actualidad por un grupo de ochenta y dos personas, de las cuales veintiuno son los representantes titulares y veinte suplentes de entidades públicas designadas por el

gobierno, catorce alcaldes municipales que integran el departamento, un gobernador que lo preside, el jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario, dos representantes titulares y dos suplentes de las organizaciones campesinas; un representante titular y un suplente de las cooperativas; un representante titular y un suplente de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas; tres representantes titulares y tres suplentes de los pueblos indígenas del departamento; un representante titular y un suplente de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales; un representante titular y un suplente de las organizaciones de trabajadores; un representante titular y un suplente de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo; una representante titular y una suplente de las organizaciones de mujeres; un representante titular y un suplente de la Universidad de San Carlos de Guatemala; un representante de las universidades privadas, no se cuenta con representante de partidos políticos dentro del referido consejo. Esta circunstancia es similar en los diferentes departamentos. Cabe destacar que en algunos departamentos se incluye a otros sectores, como el de jóvenes o población de discapacitados, sin embargo, la Ley de los Consejos de Desarrollo enmarca a los enunciados anteriormente.

## **Conclusiones**

En relación al objetivo general del presente trabajo de investigación, que consistía en analizar las consecuencias jurídicas por la falta de un procedimiento que regule la forma de acreditar la representación de las entidades no gubernamentales que integran el Consejo Departamental de Desarrollo, se concluye que no se tiene establecido un procedimiento que regule la forma de acreditación de los representantes, por lo que la elección vulnera los derechos de la población representada por el sector determinado, lo que trae como consecuencia la transgresión de la ley al no dar participación legítima a la población, dentro del consejo referido.

Por lo que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural dentro de las facultades que le son atribuidas, tiene potestad para emitir disposiciones reglamentarias que regulen la forma de acreditar la representación de las entidades no gubernamentales, dándole certeza a la participación y elección de los representantes, teniendo en consideración que el espacio de participación dentro del Consejo Departamental de Desarrollo, apertura la participación de los diferentes representantes de las entidades referidas, dentro de los Consejos de Desarrollo Regional de Desarrollo Urbano y Rural y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, por lo que es imperativo que los representantes estén investidos de legalidad jurídica.

El primer objetivo específico radicaba en analizar a los pueblos indígenas, organizaciones campesinas y organizaciones de mujeres que participan en la convocatoria para elegir al representante a integrar el Consejo Departamental de Desarrollo. Se concluye que, al investigar a los pueblos indígenas, se determina que los mismos, por la diversidad de pueblos que lo integran, se hace difícil que exista consenso entre los mismos, por lo que las políticas del gobierno, deberán enfocarse en planes y programas donde se pueda unir los puntos en común; se debe orientar a los pueblos referidos a desarrollar el proceso de reconocimiento de su personalidad jurídica por medio del ente correspondiente. Las organizaciones campesinas, participan en el proceso de elección, pero lo realizan de forma pasiva, dado que los mismos no se incorporan en las planillas ni se promueven para ser electos, por lo que en muchos de los casos se da la reelección.

Mientras que, las organizaciones de mujeres, son las que tienen mayor presencia en el proceso de elección, lo cual fomenta la representatividad de este sector, sin embargo, aún hay una brecha muy distante en la igualdad de sus derechos y oportunidades.

Finalmente, el segundo objetivo específico buscaba determinar las instituciones gubernamentales que realizan la convocatoria para la participación de los representantes del sector no gubernamental ante el

Consejo Departamental de Desarrollo, por lo que se concluye que se analizó únicamente a tres entidades gubernamentales específicas, tales como: el Ministerio de Cultura y Deportes, al Ministerio de Trabajo y Previsión Social y a la Secretaría Presidencial de la Mujer, dichas instituciones gubernamentales, realizan esfuerzos para llevar a cabo la realización del bien común, sin embargo en la realización de la convocatoria y acompañamiento en la elección de representante del sector determinado, las mismas no cumplen con la función de acreditar a las entidades no gubernamentales, de la forma como determina la ley, por lo cual se determina que estas solamente realizan la convocatoria sin ser verdaderos actores dentro del proceso de elección, limitándose a realizar la misma y participar como mediadores, sin establecer concretamente los parámetros para acreditar la representación. Por lo cual es necesario que exista un protocolo que indique la forma correcta de acreditar la representación del sector determinado, de esta forma la elección de representante de la entidad no gubernamental estaría investida de legalidad y representatividad.

## Referencias

### Libros

Calderón, H. H. (2014). *Teoría General del Derecho Administrativo*, MR. Guatemala.

Calderón H. H. (2014). *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Octava Edición, MR. Guatemala.

Marroquín, M.D. & De León, Q. (2011). *Mujeres y Participación Local, la experiencia del sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala*. Hegoa. Guatemala.

### Diccionarios

Cabanellas de Torres, G., (2008) *Diccionario Jurídico Elemental*, 19ª edición. Heliasta. Argentina.

Ossorio, M., (s.f.) *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Datascan, S.A. Guatemala. Recuperado de <http://herreraPenaloza.com/images/biblioteca/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicasy-Sociales---Manuel-Ossorio.pdf>

Real Academia Española, *Diccionario*. Recuperado de <https://dle.rae.es/desarrollo->.

## **Publicaciones de gobierno**

Gobierno de la República de Guatemala, (s.f.). *Secretaría Presidencial de la Mujer*. Guatemala.

Recuperado de <https://sepren.gob.gt/acerca-de-sepre/>

Gobierno de la República de Guatemala, (2009). *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023. De la Secretaría Presidencia de la Mujer*.

Guatemala. [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Derechos%20Humanos/Politica%20Promoci%C3%B3n%20y%20desarrollo%20Mujeres%202008-2023.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derechos%20Humanos/Politica%20Promoci%C3%B3n%20y%20desarrollo%20Mujeres%202008-2023.pdf)

Gobierno de la República de Guatemala, (2019). *Manual de organización y Funciones del Ministerio de Cultura y Deportes*.

Guatemala. Recuperado de [http://www.mcd.gob.gt/informes/ruta/Transparencia/2019/Manuales/Manual\\_de\\_Organizaci%C3%B3n\\_y\\_Funciones.pdf](http://www.mcd.gob.gt/informes/ruta/Transparencia/2019/Manuales/Manual_de_Organizaci%C3%B3n_y_Funciones.pdf)

Instituto Nacional de Estadística Guatemala, (2018), *XII Censo Poblacional y VII de vivienda -2018*, Guatemala. Recuperado de <https://www.censopoblacion.gt/cuantossomos>  
<https://www.censopoblacion.gt/explorador>

Ministerio de Trabajo y Previsión Social, (s.f.) *Historia del Ministerio*. Guatemala. Recuperado de: <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/nosotros/historia-del-ministerio#primera-parte>

Secretaría General de Planificación de la Presidencia, *Sistemas de Consejos de Desarrollo, Directorio del Consejo de Desarrollo*. Guatemala. Recuperado de: [http://sistemas.segeplan.gob.gt/guest/SCDPKG\\$PL\\_MODULO.AREA](http://sistemas.segeplan.gob.gt/guest/SCDPKG$PL_MODULO.AREA)

## **Materiales legales**

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

Asamblea General de las Naciones Unidas, (1981), *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación para la mujer*. (Aprobado por Decreto Ley 49-82 del Jefe de Estado de Guatemala, de fecha 29/06/1982 y Ratificada por Acuerdo Gubernativo 106-82)

del 08/07/1982), Guatemala. Recuperado de [http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20compilaciones/Normativa%20Femicidio/1\\_documentos/11.html#:~:text=El%2018%20de%20diciembre%20de,su%20ratificaci%C3%B3n%20por%2020%20pa%C3%ADses.](http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20compilaciones/Normativa%20Femicidio/1_documentos/11.html#:~:text=El%2018%20de%20diciembre%20de,su%20ratificaci%C3%B3n%20por%2020%20pa%C3%ADses.)

Congreso de la República de Guatemala (1947). Decreto 93, *Ley del Organismo Ejecutivo*, Guatemala. (Ya derogado)

Congreso de la República de Guatemala (1947) Decreto 330 *Código de Trabajo*. Guatemala. (ya derogado)

Congreso de la República de Guatemala (1961) Decreto 1441 *Código de Trabajo*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1987) Decreto Número 52-87, *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Guatemala. [http://fiic.la/biblioteca/Ley%20de%20los%20Consejos%20de%20Desarrollo%20Urbano%20y%20Rural\\_Guatemala.pdf](http://fiic.la/biblioteca/Ley%20de%20los%20Consejos%20de%20Desarrollo%20Urbano%20y%20Rural_Guatemala.pdf) (ya derogado)

Congreso de la República, (1987) Iniciativa de ley 2389, *reforma a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1996) Decreto 9-96 *Aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1997) Decreto 114-97 *Ley del Organismo Ejecutivo*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1999) Decreto 7-99 *Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer*. Guatemala

Congreso de la República de Guatemala (2002) Decreto Número 11-2002 *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Guatemala

Congreso de la República, (2002) Decreto Número 12-2002, *Código Municipal*. Guatemala.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (2015) Punto resolutivo No. 11-2015 *Normas Complementarias al Reglamento de la Ley de Consejos De Desarrollo Urbano Y Rural*. Guatemala.

Consejos Departamental de Desarrollo, (2018), Acta número 1-2018, *Acta de Elección de Representantes de Sociedad Civil*. Petén. Guatemala

Consejo Departamental de Desarrollo, (2018), Acta número 002-2018, *Acta de Elección de Representantes de Sociedad Civil. El Progreso. Guatemala*

Consejos de Desarrollo, (2018), Acta número 3-2018, *Acta de Elección de Representantes de Sociedad Civil. Petén, Guatemala*

Corte de Constitucionalidad, Expedientes Acumulados 282 y 285-87, resolución de Inconstitucionalidad de fecha 19-05-1988. Guatemala. <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx/http://138.94.255.164/Sentencias/814986.282-87%20y%20285-87.pdf>

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, (1995) *Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf>

Declaración de las Naciones Unidas, (1989) *Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales Países Independientes*.

Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, (1996) *Acuerdo Sobre Aspectos Económicos y Situación Agraria, México*.

Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, (1995). *Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. México.

Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, (1996), *Acuerdo de paz firme y duradera*. Guatemala  
Recuperado de: [http://ihncahis.uca.edu.ni/mc/uploads/media/Acuerdo de paz firme y duradera Guatemala 1996.pdf](http://ihncahis.uca.edu.ni/mc/uploads/media/Acuerdo_de_paz_firme_y_duradera_Guatemala_1996.pdf).

Jefe de Gobierno de Guatemala, (1963). *Decreto Ley 106, Código Civil*. Guatemala.

Jefe de Gobierno de Guatemala, (1986). *Decreto Ley 25-86, Modificación a la “Ley del Organismo Ejecutivo”, Decreto Número 93, del Congreso de la República*. Guatemala. Recuperado de <http://mcd.gob.gt/wp-content/uploads/2013/07/decretoley-2586-creacion-MCD.pdf> (ya derogado)

Junta Revolucionaria de Gobierno, (1944) *Decreto 47, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Guatemala. (Ya derogado)

Presidente de la República de Guatemala, (1987) *Acuerdo Gubernativo Número 1041-87, Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, Guatemala. (Ya derogado)

Presidencia de la República de Guatemala, (2000). Acuerdo Gubernativo 200-2000 *crea la Secretaría Presidencial de la Mujer*. Guatemala.

Presidencia de la República (2001) Acuerdo Gubernativo 130-2001 *Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría Presidencia de la Mujer*. Guatemala.

Presidencia de la República (2002) Acuerdo Gubernativo 461 - 2002 *Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Guatemala.

Presidente de la República de Guatemala, (2008). Acuerdo Gubernativo Número 27-2008, *Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Cultura y Deportes*. Guatemala.

Presidente de la República de Guatemala, (2009). Acuerdo Gubernativo número 302-2009, Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades, 2008-2023. Guatemala.

Presidencia de la República (2012) Acuerdo Gubernativo 215-2012, *Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Trabajo y Previsión Social*. Guatemala.