



Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia

Alcaldes Auxiliares en Guatemala y en Derecho Comparado

(Tesis de Licenciatura)

Marvin Santiago Salanic Sanic

Guatemala, febrero 2021

Alcaldes Auxiliares en Guatemala y en Derecho Comparado

(Tesis de Licenciatura)

Marvin Santiago Salanic Sanic

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, **Marvin Santiago Salanic Sanic** elaboró la presente tesis, titulada **Alcaldes Auxiliares en Guatemala y en Derecho Comparado**.

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rector M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Vicerrectora Académica Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrector Administrativo M. A. César Augusto Custodio Cobar

Secretario General EMBA. Adolfo Noguera Bosque

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Decano Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera

Vice Decana M. Sc. Andrea Torres Hidalgo

Director de Carrera M. A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán

Coordinador de Sedes M. Sc. Mario Jo Chang

Coordinador de Postgrados y

Programa de Equivalencias Integrales M.A. José Luis Samayoa Palacios

Coordinadora de Procesos académicos Licda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

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

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **ALCALDES AUXILIARES EN GUATEMALA Y EN DERECHO COMPARADO**, presentado por **MARVIN SANTIAGO SALANIC SANIC**, 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 **LICDA. ANALUCÍA IZABEL VÁSQUEZ ALVARADO**, 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

Quetzaltenango 15 de octubre de 2020

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

Estimados señores:

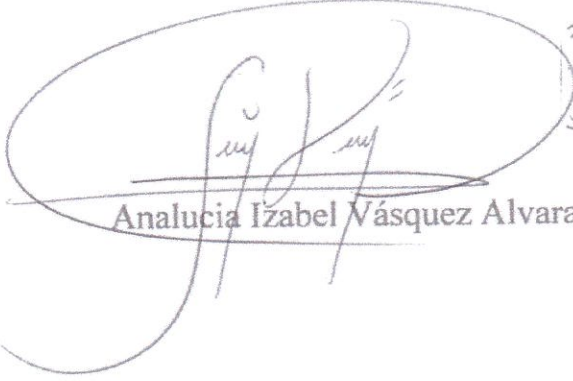
Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como **tutora** del estudiante **Marvin Santiago Salanic Sanic**, ID 000092954.

Al respecto se manifiesta que:

- a) Brindé acompañamiento al estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada **Alcaldes Auxiliares en Guatemala y en Derecho Comparado**.
- 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,


Analucia Izabel Vásquez Alvarado

LICENCIADA
Analucia Izabel Vásquez Alvarado
ABOGADA Y NOTARIA



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

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

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **ALCALDES AUXILIARES EN GUATEMALA Y EN DERECHO COMPARADO**, presentado por **MARVIN SANTIAGO SALANIC SANIC**, 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. ANA LUCIA MAURICIO GÁMEZ**, 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



Quetzaltenango, 28 de noviembre de 2020

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

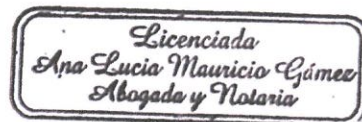
Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como **revisora** de la tesis del estudiante Marvin Santiago Salanic Sanic, carné 000092954, titulada “Alcaldes Auxiliares en Guatemala y en Derecho Comparado”. Al respecto me permito manifestarles que, la versión final de la investigación fue objeto de revisión de forma y fondo, estableciendo que la misma constituye un estudio serio que cumple con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

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

Atentamente,

Licenciada Ana Lucia Mauricio Gámez





UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **MARVIN SANTIAGO SALANIC SANIC**

Título de la tesis: **ALCALDES AUXILIARES EN GUATEMALA Y EN DERECHO COMPARADO**

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, 15 de febrero de 2021.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



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

☎ 1779

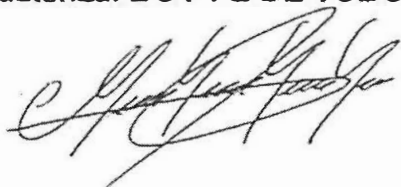
🌐 upana.edu.gt

📍 Diagonal 34, 31-43 Zona 16

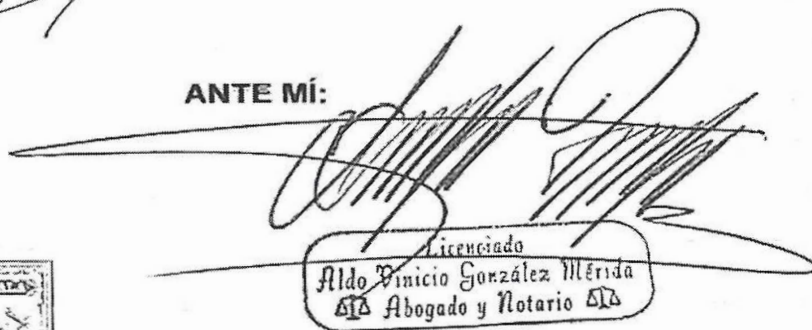
En la ciudad de Guatemala, el día cuatro de enero del año dos mil veintiuno, siendo las catorce horas en punto, yo, **ALDO VINICIO GONZÁLEZ MÉRIDA**, Notario me encuentro constituido en la sede central de la Universidad Panamericana, ubicada en la Diagonal treinta y cuatro, treinta y uno guión cuarenta y tres zona dieciséis, de esta ciudad, en donde soy requerido por **MARVIN SANTIAGO SALANIC SANIC**, de veintisiete años de edad, soltero, guatemalteco, estudiante, con domicilio en el Departamento de San Marcos, quien se identifica con Documento Personal de Identificación (DPI) con Código Único de Identificación (CUI) dos mil trescientos cuarenta y dos, cero tres mil setenta y dos, cero cuatrocientos uno (2342 03072 0401), 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 **MARVIN SANTIAGO SALANIC SANIC**, bajo solemne juramento de Ley y advertido de la pena relativa al delito de perjurio, ser de los datos de identificación personal consignados en la presente y que se encuentra en el libre ejercicio de sus derechos civiles. **SEGUNDA:** Continúa manifestando bajo juramento el requirente: i) ser autor del trabajo de tesis titulado: "**Alcaldes Auxiliares en Guatemala y en Derecho Comparado**"; 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 guion cero doscientos sesenta y seis mil novecientos treinta y cuatro (AW-0266934) y un timbre fiscal del valor de cincuenta centavos de quetzal con número novecientos veintitrés mil doscientos tres (923203). Leo lo escrito al requirente, quien enterado de su contenido, objeto, validez y demás efectos legales, la acepta, ratifica y firma con el Notario que autoriza. **DOY FE DE TODO LO EXPUESTO.**

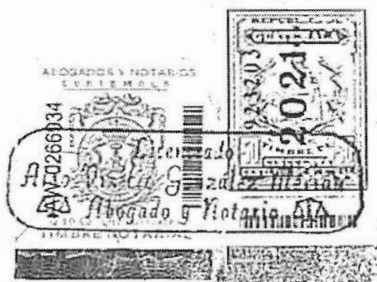
f-)



ANTE MÍ:



Licenciado
Aldo Vinicio González Mérida
Abogado y Notario



Nota: Solamente el autor es responsable por el contenido del presente trabajo, cuyas ideas son ajenas a la Universidad Panamericana de Guatemala

Dedicatoria

A DIOS.

Por ser la Luz y Guía de mi vida y darme la sabiduría para alcanzar mis metas y a quien le debo todo lo que tengo y lo que soy.

A MI MADRE.

Licenciada Luz Esperanza Sanic Pérez, como recompensa a sus múltiples esfuerzos, su apoyo incondicional, por los principios éticos y morales que inculcó en mí para ser una persona de bien, ejemplo de trabajo y lucha por la vida.

A JERÓNIMO TEPET GARCÍA.

Con agradecimiento especial por su apoyo incondicional quien sin haberme dado la vida me dio amor de padre en abundancia.

A MI FAMILIA.

Por amarme y apoyarme siempre,
y por respetar mis decisiones y
compartido mis triunfos y por ser
parte especial en mi vida,
especialmente a mí primo Kevin
Paul Sanic Pérez por sus consejos
y tomar el lugar de un hermano
en mi vida.

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Alcaldes auxiliares en Guatemala	1
Alcaldes auxiliares en Costa Rica y México	25
Análisis de las similitudes y diferencias de las funciones del alcalde auxiliar en Guatemala, Costa Rica y México	52
Conclusiones	60
Referencias	62

Resumen

Los representantes de la sociedad en el ámbito del poder público, conocidos como Alcaldes Comunitarios o Auxiliares, tienen una connotación o un significado distinto en cada país donde existe este tipo de representación ciudadana.

En Guatemala surgió la figura del representante de la comunidad, a consecuencia de diversos acontecimientos de orden histórico, que existieron desde épocas anteriores incluso a la colonia, sin embargo, esto sucedió dentro de un contexto que nada tiene que ver con el sistema político, jurídico y social de la actualidad, por ello se estudió dentro el contexto del sistema imperante en Guatemala, de orden liberal capitalista, con vestigios de un sistema fundamentado en sistemas políticos heredados de la Corona Española.

Es por ello, que se estudió en primer término, a los representantes de la sociedad en el poder en Costa Rica, donde se encuentra la figura política del regidor. Los alcaldes comunitarios en México, surgieron como un sistema político similar al de Guatemala, con el agregado de que este país constituye un estado compuesto, una federación de estados, parlamentaria, donde, aparte de Congreso, existe un Parlamento.

El estudio comparativo realizado, dentro del ámbito, principalmente de derecho comparado, en materia constitucional y administrativa, permitió la observación del tema, dentro de la historia, doctrina y legislación de cada uno de los países analizados.

Palabras clave

Alcalde, Regidor, Comunitario, Poder Local.

Introducción

El presente trabajo de investigación concentrará los conocimientos necesarios a efecto de conseguir los resultados planteados en los objetivos, en primer lugar, identificar las funciones de los alcaldes auxiliares en Guatemala; en segundo término, identificar las funciones de los alcaldes auxiliares en Costa Rica y México y, tercero, realizar un análisis comparativo de las funciones del Alcalde Auxiliar en los países de Guatemala, Costa Rica y México.

Al efecto antes señalado, se iniciará con el análisis doctrinario y jurídico de la figura política conocida como alcaldes comunitarios en Guatemala, por su capacidad de intervención dentro del ejercicio del poder local o municipal, como consecuencia de la designación de las personas de todas las comunidades que integran el municipio, pero que a la vez representan al poder local ante tales comunidades, irguiéndose como el conducto ideal entre la autoridad máxima del municipio y los miembros de las comunidades que lo integran.

Seguidamente, se estudiará lo relativo a la representación comunitaria en la República de Costa Rica, donde, el representante de la comunidad ha trascendido en la figura de regidores, los regidores costarricenses, han

evolucionado al punto de tener poder de decisión sobre los asuntos relativos a la administración del poder local, dentro de cada uno de sus cantones, circunscripción territorial homóloga al municipio en Guatemala. Más adelante se estudiará lo relativo al alcalde comunitario mexicano, que también tiene origen precolonial y que por costumbre se mantuvo en la práctica y logró su reconocimiento legal y participación en el ejercicio del poder público, en la toma de decisiones de sus comunidades y en comunicación y coordinación con la autoridad máxima del municipio, el Presidente Municipal.

En el último subtítulo, se realizará un análisis comparativo, donde se estudiarán, principalmente, las similitudes y diferencias que existen en cada sistema de los países estudiados, en relación con el derecho guatemalteco, en lo que a alcaldes comunitarios o auxiliares se refiere y su incidencia en el ejercicio del poder municipal.

Alcaldes auxiliares en Guatemala

Antecedentes

Con anterioridad a la época colonial que se vivió en Guatemala, durante el periodo conocido como posclásico, existieron comunidades indígenas de la civilización Maya, donde se tienen escasos datos relativos a autoridades comunitarias, debido a que el sistema político de los mayas era diferente al que impuso la corona española durante la colonia, se pueden esbozar pocos rasgos de este sistema en Guatemala, al efecto, Lina Barrios relata lo siguiente:

La información que se tiene acerca de la forma de gobierno entre los mayas de Guatemala, antes de la invasión española, se basa principalmente en los documentos indígenas escritos con caracteres latinos en el siglo XVI. La mayoría de estos documentos son de los grupos k'iche', kaqchikel y tz'utujil, que forman parte de un grupo mayor, el k'icheano. La forma de gobierno está íntimamente vinculada con la forma de organización social, que en los pueblos k'icheanos se regía por dos criterios fundamentales: el sistema de parentesco, patrilinajes y la división en castas, nobles y plebeyos. (Barrios, 1996, p. 35)

Con relación a los sistemas de parentesco y la división de castas, según Barrios (1996), cuyas ideas se parafrasean a continuación, las castas se distinguían por los aspectos siguientes:

a) Patrilineajes

Este sistema se basaba en patrilineajes, es decir la organización de familias extendidas, conformadas por el padre de familia y sus hijos varones que estuvieren casados y tuviesen familias, es decir descendencia, quienes llevaban el apellido del padre, cabe resaltar que el apellido se transmitía por la línea masculina. Dentro de los Patrilineajes, estaba prohibido el matrimonio entre miembros del mismo linaje. Todos los varones del linaje participaban en el trabajo comunitario y en rituales a las deidades protectoras del linaje. Existían unas familias con mayor preeminencia que otras, a mayor número, mayor preeminencia. De la familia más importante salía el jefe del patrilineaje que fungía como juez y árbitro. Al morir el jefe del linaje, los hombres de mayor edad de las familias principales elegían al sucesor entre los hijos del antiguo jefe. El cargo era de carácter vitalicio.

b) El *chinamit*

Era un espacio físico donde se asentaba un grupo de patrilineajes vasallos que vivían en un territorio, sometidos a un jefe que pertenecía a un linaje noble, descendiente directo de los fundadores semidioses del linaje. Estos semidioses, eran considerados personas con dones especiales otorgados por las deidades, por lo que se consideraban representantes de

los dioses de los mayas, y por esa razón tenían cualidades especiales para gobernar.

c) El *calpul*

Éste se trataba de un territorio, solo que de dimensión mayor que el *chinamital*. Era también habitado por linajes vasallos, que eran gobernados por la confederación de linajes nobles.

De la anterior clasificación prehispánica en Guatemala, resaltan tres grupos con diferentes características, de las que se heredó en el nuevo sistema político implementado en la colonia, que los miembros de los grupos sociales participaban en actividades encaminadas a proteger y servir a la comunidad. Cada individuo intervenía en la defensa del territorio, realizaba trabajos comunitarios y participaba en actividades culturales. Cada grupo poseía características propias, pero con similitudes en las formas de representar el poder ante la comunidad.

Es sabido que la población indígena se dividía en tres castas o clases, determinadas principalmente por las actividades que realizaban, dominando el ejercicio del poder, aquellos que tenían mejores conocimientos, tanto científicos, como religiosos, del modo siguiente:

a) Los nobles

Eran privilegiados y no tenían necesidad de trabajar la tierra, pues los plebeyos lo hacían en favor de toda la comunidad y pagaban los tributos e impuestos necesarios para mantener a los nobles y esclavos. Los nobles única y exclusivamente se encargaban de tareas de tipo administrativo, religioso y militar; usaban ropas y accesorios muy vistosos y eran elaborados de los mejores materiales, principalmente de hilos finos. Los nobles podían tener varias mujeres, dependiendo de sus posibilidades económicas.

b) Plebeyos

Estaban a cargo del cultivo de la tierra, tenían y desarrollaban las labores de construcción, como viviendas, centros ceremoniales o administrativos y los artesanales; en casos muy especiales, les era permitido tener más de una mujer como esposa, siempre y cuando, tuvieran la capacidad económica de mantenerlas.

c) Esclavos

Existían esclavos de muchas clases, pero, por lo general, eran cautivos de batallas, también podían ser criminales castigados con la esclavitud o, inclusive, vasallos pobres vendidos por sus parientes como esclavos, ante la imposibilidad de mantenerlos. Casi siempre servían en casas y sus

amos podían venderlos, puesto que no tenían derechos ni eran considerados ciudadanos o comunitarios. En las celebraciones rituales religiosas, se sacrificaban algunos esclavos.

De este aporte, se deduce claramente el reconocimiento de los impuestos o tributos, factor indispensable hoy en día para el sostenimiento de las corporaciones municipales, actividad dentro de la cual, la comunidad es fundamental, sin ella el tributo no es posible. Por ello es importante también indicar, que ya se tenía en cuenta la propiedad privada, sobre la tierra y sobre los demás objetos útiles a la producción, de donde el poder local se nutría para sostener a los nobles, quienes no trabajaban, pues eran considerados privilegiados por su gran inteligencia y poder de decisión.

La clase de división política y social de los mayas subsistió en menor medida después de la colonia, mezclándose con el sistema político impuesto por la corona española, perdurando durante mucho tiempo, donde los mayas, no podían participar en las decisiones del gobierno, pero mantenían sus prácticas culturales dentro de sus grupos, cada uno en su etnia. Sufrieron cambios debido a la pérdida de sus tierras y sus riquezas, todos los mayas pasaron a ser esclavos de los españoles y posteriormente de los criollos. Debido al nacimiento de los mestizos o

ladinos, quienes al principio fueron rechazados, tanto por españoles, como por las familias y grupos sociales a que pertenecían sus madres, puesto que representaban una vergüenza para el linaje, que, aunque ya no tenía poder, conservó resabios de la jerarquización precolonial.

El fenómeno de los mestizos o ladinos avanzó a medida que fueron aceptados por los mayas, quienes los discriminaban, pero les permitían ser parte de la comunidad; el mestizo, por sus características físicas y por la tolerancia de algunos españoles, fue adquiriendo un espacio en la comunidad. Los ladinos, fueron adquiriendo pequeños privilegios, tales como, ser esclavo exclusivo de un amo y acompañarle para servirle en sus viajes o actividades diarias, como si se tratara de un mayordomo, pero siendo nada más que un plebeyo con el privilegio de vivir en casa de su amo, a cambio de atenderle como era debido.

Esta pequeña participación del mestizo pasó, de lo social a lo político y laboral, cuando comenzó a unirse en matrimonio o convivencia con una mujer mestiza, lo que fue homogenizando esta nueva clase social en Guatemala, y se empezó a retribuir el trabajo por un salario. Esta evolución fue colocando al mestizo en el ámbito laboral privado y paulatinamente en el sector público. Posteriormente, surgieron otras figuras similares a la del alcalde auxiliar o comunitario, tales como:

La Constitución de 1825 instituyó la municipalidad como forma de gobierno única del municipio. Supuso la desintegración del cuerpo de autoridad indígena, cuyos miembros fueron sumados al gobierno unificado llamado Municipalidad Constitucional, de conformación mixta. Las leyes sobre municipalidades de 1825, 1836 y 1879, todas de tradición liberal, promovieron el progresivo remplazo del gobierno indígena. Entre 1820 y 1830, se impuso, una alcaldía de composición mixta. (Ochoa, 2013, p. 1)

Lo trascendente de los antecedentes hasta ahora citados, resulta de la transición de las autoridades indígenas, fundamentadas en derechos mayas preservados, hasta ese entonces, a través de la costumbre y el uso consuetudinario, a un cuerpo legal de jerarquía constitucional, es decir, una forma de reconocimiento o de sometimiento a las leyes creadas por la clase dominante, prevalecientes en aquella época. Esta transición, de autoridades indígenas a gubernamentales, no significó la unificación del poder local en los departamentos, municipios y demás comunidades del interior del país, sino una división de la población, puesto que se ejercía la autoridad legalmente reconocida y, en algunos otros casos, se atendía a lo que indicaban las leyes consuetudinarias.

La unificación del gobierno municipal, tuvo lugar gracias al deseo, tanto de los liberales como de los conservadores del siglo XIX, sin embargo, este gobierno municipal agrupado no se impuso rápidamente, sino que, gradualmente llevó a un esquema de municipalidad dual, donde dos alcaldías gobernaban de forma paralela. Dado que no podía evitarlas, y que en ocasiones logró instrumentalizarlas.

El Estado terminó por tolerar a las alcaldías indígenas. A esta época sobreviven como estandartes de las primeras alcaldías indígenas incluidas en el ejercicio del poder estatal, en este modo de gobierno dual, los municipios de Chichicastenango y Sololá, donde esas alcaldías no desaparecieron nunca, sino, por el contrario, se originó el gobierno k'iche' y kaqchikel aparejada al gobierno de la municipalidad oficial. Otro antecedente de vital trascendencia es el acaecido en 1825, que, aunque su alcance afectó únicamente a una provincia o distrito, se puede afirmar como uno de los más importantes logros para la participación de las comunidades en el ejercicio del poder del Estado. Este alcance llegó, o se propagó a otros municipios del país, en la medida que la corona española fue en decadencia derivada de las guerras y problemas de administración del poder.

Así, en 1825, un Decreto de la Asamblea Constituyente, emitido el 12 de noviembre de aquel año, confirió a la comunidad de Sololá, el título de villa, lo que se interpreta como un reconocimiento a la existencia de un pequeño conglomerado de población ladina en ese municipio, esto con la finalidad de afianzar el derecho de propiedad de aquellos descendientes de españoles nacidos en dicho territorio. Por ello mismo, los criollos y ladinos de aquella localidad se vieron beneficiados social, económica y políticamente, adquiriendo con ello la calidad de ciudadanos, porque estos decretos contenían un tinte de integración de los criollos como ciudadanos reconocidos por la corona española, por lo tanto, con derecho a laborar, a un apellido, a participar de la vida política y a poseer y ser dueño de tierras, algo que los indígenas no podían hacer, por lo que ser un descendiente de españoles nacido en tierras indígenas presentaba una barrera hasta ese momento. (Ochoa, 2013, p. 3)

Más adelante, a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, surgieron nuevos antecedentes que resultan de enorme importancia para lo que hoy se conoce como alcalde auxiliar o comunitario, en ese camino de su reconocimiento legal y su fortalecimiento como manifestación de la democracia verdadera, en este sentido, se encuentran los siguientes:

En Quetzaltenango fue la municipalidad oficial (ladina) la que propuso, en 1879, acabar con el sistema dual de alcaldías. Su plan consistía en que los representantes k'iche' se incorporaran a la municipalidad oficial, desempeñando cargos y asistiendo a sus reuniones del concejo, en lugar de anular totalmente a las autoridades k'iche' y dejarlas "sin nada". Pero fue hasta mediados de 1890 que las autoridades k'iche' empezaron a asistir a las reuniones de la municipalidad oficial y a hacerse cargo de algunas comisiones municipales, hasta la definitiva abolición de su alcaldía, en 1894, y la pérdida de su edificio municipal, durante el régimen de José María Reyna Barrios (1892-98). (Grandin, 2000, p. 130).

Ya para finalizar con el relato de los antecedentes históricos de los alcaldes auxiliares en Guatemala, Ochoa resume dos aspectos importantes, del modo siguiente:

1. Para el sistema municipal guatemalteco en general, y en particular para los municipios mayas, el vacío institucional que dejaron las alcaldías indígenas y alcaldías comunitarias se prolongó a toda una generación y sus efectos aún no se han diagnosticado del todo. 2. En cumplimiento de uno de los compromisos del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en 2002 fue emitido el nuevo Código Municipal (Decreto 12-2002), la Ley General de Descentralización y la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, lo que representó una reforma sustantiva, ya que en estas leyes se reconoció a las alcaldías indígenas y a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares. (Grandin, 2000, pp. 131-133)

Tal como se ha establecido hasta ahora, los alcaldes auxiliares o comunitarios, que en el derecho consuetudinario fueron contemplados durante siglos, lograron el reconocimiento legal por parte del Estado de Guatemala, por medio, primero de diversas disposiciones de carácter gubernamental, es decir, no por medio de un cuerpo legislador, sino por medio de los decretos de los antiguos gobiernos que dictaminaron de manera particular hacia algunas comunidades. Posteriormente llegó el Conflicto Armado Interno que concluyó con la firma de la paz firme y duradera en 1996, donde se establecieron los Acuerdos de Paz, por lo que el resultado final se produjo en 2002.

Definición

Es necesario señalar que los alcaldes auxiliares, como manifestación de la descentralización del poder y la democracia en Guatemala, representa el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la toma de decisiones del poder público, en este caso, poder local, perfeccionando el concepto de república estampado en la Constitución Política de la República de Guatemala, cuyo principal atributo es la división del poder público para facilitar su ejercicio. Además, trata de limitar el ejercicio desmedido de la autoridad, que, si radica en una sola persona, se degenera.

No obstante, los alcaldes auxiliares o comunitarios resultan de la manifestación del derecho consuetudinario de las comunidades ubicadas en las áreas rurales del país. Lugares donde por diversos motivos, tales como, la falta de infraestructura, faltas de vías de comunicación adecuadas, o por las largas distancias que existe entre las comunidades y los centros políticos y económicos, produjo la necesidad de crear un enlace entre la comunidad y el gobierno.

Los alcaldes comunitarios o auxiliares en Guatemala resultan de la necesidad de descentralizar el poder municipal, para efectivizar la ejecución y control de gasto público que hacen las corporaciones municipales. Cabe resaltar, que el Código Municipal define al alcalde auxiliar como un delegado del gobierno municipal, en otras palabras, la persona física que representa, por delegación de la comunidad, a la corporación o concejo municipal. Por lo tanto, ejerce y representa en su demarcación a la autoridad municipal.

Es aquella entidad investida de representatividad misma que es otorgada por las comunidades, especialmente para la toma de decisiones; siendo entonces el vínculo de relación con el gobierno municipal. El nombramiento de alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares lo emitirá el alcalde municipal, con base a la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas. (Pineda, 2005, p. 71)

Estos representantes de la comunidad en el poder local se encargan de la gestión, supervisión y de la ejecución de proyectos en sus comunidades, coadyuvan de esta manera a las administraciones municipales. En otro caso dota al mismo Estado de un órgano de fiscalización a través de los representantes de la sociedad de las comunidades que para su administración se divide un municipio, pudiendo ser aldeas, caseríos, cantones o barrios y zonas. Cada comunidad, de cada municipio, elige a sus autoridades, dentro de sus habitantes, quienes la representan ante el gobierno municipal en todo tipo de actividades. Van desde la gestión y control hasta la ejecución de proyectos, hasta la coordinación de acciones encaminadas al manejo de temas como seguridad y desarrollo comunitario. También colaboran con el gobierno municipal, en la ejecución de acciones de la administración pública municipal.

Otras actividades que realiza el alcalde auxiliar, en la práctica, para colaborar con la comunidad que los eligió es la de coadyuvar a otras instituciones de la administración pública, para trasladar, recoger y enviar correspondencia de juzgados, Ministerio Público, centros de salud y de la propia municipalidad, entre otras.

Respecto a la representación que ejercen los alcaldes auxiliares, el autor Julio Roberto Pineda García (2012) indica:

En la práctica diaria, la instancia o extensión estatal más cercana, directa o inmediata a los habitantes de las comunidades que integran el municipio, la constituyen los alcaldes auxiliares, por tal razón éstos podrían ser vistos por la comunidad como sus representantes directos ante la municipalidad. (p. 70)

Vista ésta según el autor como la función principal de los alcaldes auxiliares, representar a su comunidad ante el Concejo Municipal, que cabe mencionar, es la autoridad máxima del municipio. Se evidencia entonces que, para los comuneros, los alcaldes auxiliares o comunitarios, son su máximo representante ante la autoridad mayúscula del municipio, pero además ante otras dependencias de gobierno que se apoyan en la labor que éstos realizan en sus comunidades.

Así también, para el Concejo Municipal, los alcaldes auxiliares o comunitarios, son el conducto por el cual el ente gubernamental transmite sus decisiones al pueblo, dando a conocer su voluntad a través de las resoluciones que notifica y expone a través de estos personajes, que asisten a la municipalidad y luego comunican las noticias a los vecinos de su comunidad. Los alcaldes auxiliares o comunitarios, con derecho a presenciar las sesiones del Concejo Municipal, se convierten en relatores de los acontecimientos que ahí presencias, para sus vecinos comunitarios, cuyos intereses son tratados en tales sesiones.

Tal extremo, es reconocido por el ordenamiento jurídico guatemalteco, en el artículo 65 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002, del Congreso de la República de Guatemala, de cuya lectura se establece la verdadera razón de ser del alcalde auxiliar, que no es otra que, la de ser un delegado del gobierno municipal en aldeas, caseríos, cantones, barrios, zonas, colonias, parcelamientos, urbanos o rurales y fincas ubicadas en el ámbito geográfico del municipio, dentro de las que se considere necesario.

Regulación legal

a) Nacional

En cuanto a la normativa que regula lo relativo a los alcaldes auxiliares o comunitarios en Guatemala, es necesario comenzar con la Constitución Política de la República de Guatemala que establece en el artículo 224, cómo se encuentra organizada la división administrativa del territorio nacional.

Para efectos de la administración del poder público, donde es necesario establecer las demarcaciones territoriales donde se delega el ejercicio del mismo, y en donde encuentra su ámbito de estudio el alcalde comunitario o auxiliar, el artículo antes mencionado determina este extremo. De tal modo que, el territorio de la República se divide para su administración

en departamentos y éstos en municipios. Sobre la administración del poder público, el artículo 224 constitucional establece que la misma será descentralizada y, para tal efecto, indica que se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales, señalando, además, que los mismos podrán estar constituidos por uno o más departamentos, a criterio de los asambleístas.

El artículo 57, también constitucional, regula lo concerniente al derecho a la cultura, desarrolla su articulado en beneficio de toda persona, señalando que todas tienen derecho a participar libremente en la vida cultural y artística de la comunidad, así como a beneficiarse del progreso científico y tecnológico de la Nación. Se establece la obligación de dar participación a la comunidad de manera igualitaria, en virtud que la Constitución determina que el Estado de Guatemala es un estado Democrático y Republicano, es decir, todos eligen a sus representantes al gobierno libremente y toda persona que desee postularse a un cargo público, podrá participar en igualdad de condiciones. (Asamblea Nacional Constituyente, 1985)

Respecto del alcalde auxiliar o comunitario, el artículo 58 constitucional, reconoce el derecho a la identidad cultural, estableciendo que, al efecto, se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres.

Para complementar lo hasta ahora establecido, es necesario señalar que, la normativa interna se ve fortalecida, sobre todo en materia de Derechos Humanos, por lo que la legislación internacional establece, donde convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por Guatemala, son de vital trascendencia.

Lo anteriormente esgrimido, se sustenta en el artículo 46 constitucional, que establece; “Preeminencia del Derecho Internacional. Se establece el principio general de que, en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”, (Asamblea Nacional Constituyente, 1985)

b) Internacional

Es necesario indicar qué articulado internacional fundamenta la obligación estatal de reconocer y promover la participación de las comunidades indígenas en el ejercicio del poder público, en este sentido, a continuación, se acuña la normativa internacional correspondiente. Otro aspecto internacional que debe recordarse, lo establece la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en inglés *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, conocida por su abreviatura (UNESCO), órgano de la

Organización de las Naciones Unidas, que vela por el respeto a los derechos de las personas, atendiendo a su cultura, raza, etnia o grupo social al que pertenezca.

La representación de las comunidades en el ejercicio del poder público es de interés internacional, por ello han surgido distintas normativas internacionales, cuya finalidad es ayudar a la implementación del derecho de participación en condiciones de igualdad y respeto de la cultura y el origen de las poblaciones urbanas y rurales de cada estado, dentro de estas convenciones se encuentran los instrumentos que se detallan a continuación:

i. Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Cuerpo legal internacional en materia de Derechos Humanos, que en el artículo 18, establece, primero, el reconocimiento de los pueblos indígenas como iguales en derechos y obligaciones, determinando que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de sus propias decisiones, que afecten de cualquier forma sus derechos, por sí mismos o a través de representantes. Dichos representantes, deben ser elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, asimismo, tienen derecho de mantener y desarrollar sus propias

instituciones de adopción de decisiones. Lo que obliga a los Estados parte a establecer los mecanismos necesarios para garantizar el libre ejercicio de participación ciudadana en la vida política, económica, social y cultural del estado, y en todos los actos de la administración pública y fuera de ella. Todo esto, sin importar su origen, idioma, color de piel, orientación sexual u otra característica que lo individualice de los demás pertenecientes al grupo dominante.

ii. Convención Americana sobre Derechos Humanos

Este instrumento internacional se relaciona con el respeto de los derechos individuales de las personas, con relación al presente estudio, el derecho a participar libremente y sin discriminación, dentro de las decisiones del poder público. Se le conoce también como Pacto de San José, tomando el nombre de la ciudad de su suscripción, capital de la República de Costa Rica, que tuvo lugar el veintidós de diciembre de 1979. Este instrumento legal establece derechos tales como, el respeto a los derechos humanos, la obligación estatal de crear disposiciones internas para proteger dichos derechos, dentro de los que se destacan, el derecho a la vida y a la libertad, derecho al reconocimiento de la personalidad, derecho a la integridad personal, y una serie de protecciones a los derechos de las personas, como la igualdad.

Nombramiento, características, objetivos y funciones de los alcaldes auxiliares

a. Nombramiento de los alcaldes auxiliares

El nombramiento de los alcaldes auxiliares lo emitirá el alcalde municipal, con base en la designación que hagan las comunidades de acuerdo con los principios, idoneidad, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas. También tomando en cuenta la autonomía de las municipalidades, que juntamente con el Gobernador de cada departamento, representan al Estado y su gobierno, dentro de la demarcación territorial que le corresponde. Dicha representación la ejercen de la siguiente manera, se nombran los alcaldes auxiliares para representar al gobierno en su comunidad, alcalde municipal en el municipio y el gobernador en la totalidad de los municipios del departamento.

b. Objetivos de la creación de alcaldes auxiliares o comunitarios en Guatemala

Es necesario determinar el objeto de la creación de los alcaldes auxiliares dentro de la administración del poder público en Guatemala, de esta cuenta, se sabe que estos se constituyen para el cumplimiento de ciertos fines que interesan al poder local, dentro de las que la Municipalidad de Amatitlán, Guatemala, en el sitio web oficial enumera las siguientes:

- i. Ejercer y representar por delegación a la autoridad municipal en su demarcación territorial.
- ii. Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y disposiciones de carácter general, emitidos por el Concejo Municipal o el Alcalde o Alcaldesa, a quien dará cuenta de las infracciones y faltas que se cometan.
- iii. Velar por la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales de su circunscripción territorial. (<http://amatitlan.gob.gt>, 2020)

Se puede afirmar entonces, que el objetivo principal de la creación de la figura de los alcaldes auxiliares o comunitarios en Guatemala, obedece a dos aspectos principales, siendo el primero de ellos, la necesidad de descentralizar el poder ante la falta de acceso a las comunidades y el segundo aspecto, la necesidad de legislar el derecho que las comunidades han preservado a través de la práctica.

c. Funciones de los alcaldes auxiliares o comunitarios en Guatemala

Las funciones de los alcaldes auxiliares o comunitarios en Guatemala, están integradas por una gama de responsabilidades y atribuciones que determinan su proceder, de tal cuenta que, se encuentran determinadas en el Código Municipal, Decreto 12-2002, del Congreso de la República de Guatemala, en el artículo 58, las siguientes:

Primero que nada, promover la organización y participación de la comunidad en la identificación y solución de los conflictos, a través de sus propios procedimientos. Seguidamente, el alcalde auxiliar o

comunitario, tiene la capacidad o la facultad legal para colaborar en la identificación de las necesidades locales y formulación de propuestas, ante el concejo municipal.

Otra facultad del alcalde auxiliar, es la de proponer, ante las autoridades del municipio, previo consenso con sus vecinos comunitarios, los lineamientos e instrumentos de coordinación en la comunidad para la ejecución. Así también, podrán elaborar, gestionar y supervisar, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo de sus respectivas comunidades, en conjunto. Los alcaldes auxiliares podrán operar en censos, así como en el levantamiento y actualización del catastro municipal. Están facultados a promover y gestionar en el ámbito comunitario y municipal las acciones que garanticen el uso racional y sostenible de la infraestructura pública.

Es también su función, la de ejercer y representar, por delegación del alcalde, a la autoridad municipal. El alcalde auxiliar debe ser el vínculo de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes. Dentro de sus funciones está la de rendir los informes que le sean requeridos por el Concejo Municipal al alcalde. Debe mediar en los conflictos, coordinando esfuerzos con el Juzgado de Asuntos Municipales y velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y disposiciones del

Concejo Municipal o el alcalde, a quien dará cuenta de las infracciones y faltas. Es obligación del alcalde auxiliar, velar por la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales. Debe desarrollar las demás funciones que le sean asignadas por la ley, como las que le delegue el Concejo Municipal o el alcalde municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Agrega el artículo 58 del Código Municipal, que los funcionarios y empleados municipales, deberán prestar, en lo que les corresponda, la colaboración necesaria para el cumplimiento de las atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar.

Al tenor del artículo seis del Código Municipal, las competencias de los municipios son propias atribuidas y por delegación. Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios. Las competencias atribuidas son las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto organización de los servicios del municipio, establecidos en la ley.

Por otro lado, según lo establecido en el artículo siete del Código Municipal, determina que el municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para ser sujeto de derechos y contraer obligaciones. En forma más general, para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.

Lo hasta ahora indicado deja en claro entonces, que la administración municipal resulta de vital significación para el desarrollo de los municipios, y que los órganos que integran al Concejo deben realizar maniobras que hagan efectiva esa gran tarea, por ende, resalta la trascendencia de la figura del alcalde auxiliar o comunitario. A esta razón, Dámaso Rosales (2019), analista en temas municipales en Guatemala, expresa que los alcaldes auxiliares, además de las atribuciones y funciones hasta ahora señaladas, deben llenar los requisitos siguientes:

Es importante que los alcaldes auxiliares sean personas comprometidas con ese liderazgo, esa credibilidad en los distritos que se vayan a crear. Es decir, que sea una elección democrática de los vecinos para los vecinos. Por otro lado, es importante ver los criterios en los cuales se va a salir de los diferentes distritos; es decir, si una zona grande en base a población cuántos distritos serán los que se van a conformar, eso es algo muy importante que se debe tomar en cuenta. (p. 2)

Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, específicamente en el artículo sesenta y cinco del Código Municipal, se establece la verdadera razón de ser del alcalde auxiliar, que es ser un delegado del gobierno municipal en aldeas, caseríos, cantones, barrios, zonas, colonias, parcelamientos urbanos y agrarios y fincas en que se considere necesario.

d. Importancia del cargo de alcalde auxiliar

A partir del reconocimiento del alcalde auxiliar como delegado del gobierno municipal en su respectiva demarcación o centro poblado, se pueden visualizar tres hechos que resaltan la importancia de tal cargo municipal:

- i. Ser la principal autoridad en la comunidad reconocida por los vecinos,
- ii. Por disposición legal es en la comunidad el representante o delegado del Concejo y Alcalde Municipal, y
- iii. En muchas comunidades es el único representante del Estado.

Es extendida la práctica que las comunidades por medio de asambleas, o por medio de sus autoridades tradicionales más conocidas como Concejos de Ancianos o Principales, Cabeceras, para citar algunos

nombres, proponen ante la alcaldía municipal a la persona para ejercer el cargo de alcalde auxiliar, lo que le da legitimidad a su actuación.

El alcalde auxiliar ejerce y representa, por delegación a la autoridad municipal en su demarcación territorial, es decir, en las comunidades bajo la influencia del centro poblado donde reside. En ejercicio de tal autoridad le deben obediencia los alguaciles y los agentes de policía municipal cuando les sea requerida su actuación.

Alcaldes auxiliares en Costa Rica y México

Costa Rica

En relación a este país centroamericano, la representación de la comunidad en el ejercicio del poder, posee ciertas particularidades dignas de ser estudiadas, a lo que se dará inicio por medio de los antecedentes. En Costa Rica, la administración pública después de su independencia, se convirtió en un Estado centralizado. Tanto en el Pacto Social Fundamental Interino del 1 de diciembre de 1821, primera constitución, como en el Primer y Segundo Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica, del 17 de marzo y de 16 de mayo de 1823, al gobierno local se le denominaba ayuntamiento.

Posteriormente, en la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica del 20 de abril de 1830, por primera vez se hace referencia a la Municipalidad.

El siguiente paso, es el que se detalla del modo siguiente:

La Constitución Política de 10 de febrero de 1847, tiene como figura preponderante al Gobernador Político departamental, siendo que admite cuerpos municipales compuestos, en las cabeceras de departamento y en las poblaciones minoritarias. La Constitución Política de la República reformada de 30 de noviembre de 1848, por primera vez, introduce el Régimen Municipal, preceptuando que habrá en la capital de cada Provincia y en las cabeceras de cantón, cuerpos municipales. Es cuando se establece una relación inmanente entre cantón y gobierno municipal y la necesidad de someter el régimen municipal a disposiciones municipales. La Constitución Política de 27 de diciembre de 1859, se divide el territorio nacional en provincias, cantones y distritos, se hace referencia, a la necesidad de someter el régimen municipal a los respectivos estatutos municipales. (Jinesta, 2014, p. 128 y 129)

Es con la Constitución del 7 de noviembre 1949, que les concede una competencia general definida a través de un concepto jurídico indeterminado administración de los intereses y servicios locales y les confiere autonomía política y de gobierno.

En 1970 con el primer Código Municipal, las municipalidades recobran un papel relevante en la administración de los intereses y servicios públicos locales, y en 1998, se dicta el segundo Código Municipal, Ley Número 7794 de 30 de abril de 1998, con la pretensión de fortalecer la autonomía municipal y de separar de manera más precisa el gobierno y la administración local de la nacional.

En el año 2001, se establece un límite de gran relevancia para lograr el fortalecimiento de la descentralización territorial, este se impuso por medio de la reforma parcial al artículo 170 de la Constitución, como resultado de la aprobación de la Ley Número 8106 del tres de junio de 2001. En dicha ley, se dispone que del presupuesto ordinario de la República se les asignará a todas las municipalidades un diez por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente, según la norma transitoria de la reforma constitucional, de forma gradual y periódica en un plazo no superior de ocho años. (Jinesta, 2014, p. 1)

La referida transformación constitucional tuvo el fin evidente de fortalecer grandemente la descentralización territorial a través de un proceso gradual de transferencia de las competencias de la Administración Central. Concretamente, se trasladan funciones del Poder Ejecutivo, a las corporaciones locales, para que ejerzan, de manera exclusiva y excluyente, ciertas competencias y potestades.

Definición

En Costa Rica, al hablar de autoridades comunitarias, que en Guatemala se conocen como alcaldes auxiliares o comunitarios, no se encuentra ningún nombre que se asemeje, sin embargo, sí existe una figura que del

mismo modo que en el gobierno municipal guatemalteco, realiza las labores similares a las de los alcaldes auxiliares, se trata del regidor, con la salvedad que éste posee mayor protagonismo en las decisiones del gobierno local.

Tal como lo establece la Constitución Política en el artículo 168, la división territorial de este país está organizada por la ley en tres tipos de entidad nacional, señalando que, para los efectos de la administración pública, el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos.

En la anterior definición, se distinguen dos figuras, el alcalde y el vice alcalde, aunque sólo se define al primero, lo esencial resulta de la falta de voto del alcalde en las sesiones del Concejo, que, dicho sea de paso, también se denomina Concejo Municipal. Se encuentra al frente de un cantón, que sería el equivalente al municipio, tal como se conoce en Guatemala, por ser el segundo nivel de la autoridad sub nacional, tal como los municipios guatemaltecos, que están por debajo en la escala jerárquica o nivel de gobierno que posee el departamento. A este respecto, el cantón costarricense se define como la “subdivisión territorial de una provincia. Los cantones son la unidad administrativa más importante del país en el ámbito político, pues son los únicos con

gobiernos locales a los que por mandato constitucional les corresponde el concepto de municipio”, (Fernández, 2019, p. 3).

En este afán de dilucidar la división territorial de Costa Rica, con ánimo de entenderlo en el enfoque que se conoce en cuanto a división administrativa y política, es necesario entender qué figura o nivel de subdivisión territorial se asemeja a la de aldea, caserío, cantón, colonia u otra comunidad con representación en el gobierno municipal. La figura dentro de la división administrativa y política de Costa Rica, que se equipara a las comunidades en que se subdivide el municipio en Guatemala está el distrito, que es la subdivisión territorial de un cantón. No obstante, las características hasta ahora identificadas respecto al sistema de gobierno local y división política de Costa Rica, se encuentran varias definiciones, tal es el caso de la ley, donde a la ley que rige las actividades del Gobierno local se le denomina Código Municipal, entendiendo también que el poder local se denomina como Gobierno Municipal, integrado por un alcalde y el concejo municipal.

El órgano superior del gobierno municipal, se trata de un cuerpo deliberativo denominado concejo, mismo que se encuentra integrado por la cantidad de regidores que determinan las leyes costarricenses, así como por un funcionario ejecutivo, que es el alcalde, y dos vicealcaldes;

todos de elección popular. Al tenor del artículo ciento sesenta y nueve de la Constitución Política, la administración de los intereses y servicios de cada cantón estará a cargo del Gobierno municipal. Deliberativo se refiere al poder de meditar lo actuado, lo olicitado o lo resuelto, y, en base a ello y a las facultades del órgano, de acuerdo a sus capacidades, dictaminar o decidir sobre determinado asunto sometido a su voluntad o propio de su cargo.

En relación al regidor costarricense, equiparable al alcalde comunitario guatemalteco, hay que decir que tienen funciones bien establecidas dentro del Código Municipal de Costa Rica, tema que se trata más adelante, el regidor municipal, según lo establece la Procuraduría General de la República de Costa Rica, el regidor se define del modo siguiente:

Los regidores municipales son las personas electas por sufragio universal, que conforman el Concejo Municipal. El número de regidores por cada cantón varía de acuerdo al porcentaje de la población del país que ostenten. En todo caso, los Concejos Municipales deben estar integrados por no menos de cinco y no más de trece regidores. (Calderón & Monge, 2006, p. 78)

Definición que deja cierta insatisfacción al entendimiento del concepto, por lo que resulta necesario acuñar lo que al efecto señala Eugenia Carolina Aguirre Raftacco, en su tesis denominada La Política Social en Gobiernos Locales y su Atinencia: ¿Oportunidad de coordinación con el

Gobierno Central? Los casos de Curridabat, Alajuelita y Pérez Zeledón, quien los define como:

El órgano deliberativo conocido como Concejo Municipal, integrado también por síndicos y concejales de distrito. Sin embargo, solo los regidores tienen voto y hacen quórum en el órgano; además, tienen una presidencia y funciones específicas para fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio. (Aguirre, 2018, p. 55)

Tal como se denota en lo hasta ahora establecido, el regidor o los regidores, se definen como los funcionarios públicos electos por medio de elección popular, que ejercen la autoridad del municipio, dentro de un Concejo municipal, que, en Costa Rica, es la Autoridad Máxima de un Cantón, donde el alcalde no tiene poder de decisión en las sesiones de Concejo, solamente puede participar y tiene derecho de opinar.

Al respecto, agrega Olga Marina Cuc Son (2007), que los regidores se definen como: “los representantes de los vecinos, que por el hecho de estar reunidos en un solo cuerpo origina el ayuntamiento, como representación del gobierno local”, (p. 17)

Otro aporte interesante, es el que realiza Efrén Córdova, quien determina que al conjunto de regidores se le conoce como ayuntamiento, precisamente porque son representantes del pueblo, que toman decisiones

deliberativas respecto al gobierno local, de tal cuenta acuña la siguiente definición:

El término ayuntamiento, no alude a una entidad sino más bien a un acto; el acto de reunirse los vecinos como los variados elementos que participan en el gobierno del municipio. Es solo posteriormente que esa denominación se emplea para sustituir a la de regimiento o conjunto de regidores y hacer así referencia del cuerpo colegiado que tendrá a su cargo la deliberación, orientación y resolución de los asuntos que afecta el procomún. (Córdova, 1991, p. 72)

Lo que hasta ahora se ha dado a conocer, respecto de la figura del regidor en Costa Rica, da una idea de evolución del representante comunitario, asociado al alcalde comunitario, o alcalde auxiliar, con el agregado de que su participación en la toma de decisiones es mucho más protagónica, desplazando inclusive al alcalde municipal y a los concejales, en el sentido que su voto es deliberativo cual órgano colegiado, en conjunto con los síndicos que integran el Concejo Municipal de cada cantón.

Regulación legal

a. Constitucional

La Constitución Política de la República de Costa Rica, de fecha 7 de noviembre de 1949, dentro del título 12, establece todo lo relativo al Régimen Municipal, del modo en que a continuación se relata en forma sintética. Para empezar, el artículo 169, se refiere a la administración de

los intereses y servicios locales en cada cantón, determinando que la misma debe estar a cargo del Gobierno Municipal, que desde este articulado se le reconoce la calidad de cuerpo deliberante; Asimismo, regula que el Concejo Municipal será integrado por regidores municipales de elección popular, con calidad de funcionario ejecutivo a designación de la propia ley de la materia.

Seguidamente, se encuentra el artículo 170, que establece que las corporaciones municipales son autónomas, con asignación de fondos públicos provenientes del presupuesto de ingresos y egresos de la República de Costa Rica, señalando que a las mismas se les asignará igualitariamente, una suma que no será inferior a un diez por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. El mismo artículo señala que, las competencias municipales serán trasladadas directamente del poder ejecutivo a las corporaciones de cada cantón y cada provincia, determinando en la misma ley, la manear en que se hará la distribución de los recursos municipales.

Al tenor de lo establecido en el artículo 171, se regula lo relativo a los regidores municipales, quienes serán electos por cuatro años y desempeñarán sus cargos obligatoriamente. Se regula en este artículo,

que sea la ley quien determine el número de Regidores y la forma en que actuarán. Se establece la salvedad de las Municipalidades de los cantones centrales de provincias, las cuales estarán integradas por no menos de cinco Regidores propietarios e igual número de suplentes.

Más adelante, el artículo 172, delimita que cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz, pero sin voto. Con el objeto de salvaguardar la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia.

Estos órganos adscritos, se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades, en las leyes relativas a la materia. Esta norma determina que se apruebe una ley especial, la cual deberá ser aprobada por los dos tercios del total de los diputados, quienes, en el mismo cuerpo legal, fijarán las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación.

El artículo 175, se refiere al presupuesto ordinario o extraordinario de las municipalidades, donde cabe mencionar que deberá haber mayoría para su aprobación, y se incluye en este apartado, toda vez que el Regidor tiene voz y voto en la decisión que se apruebe.

b. Regulación ordinaria

En este caso, se trata del Código Municipal de la República de Costa Rica, del año 1998, cuerpo legal que regula sistemáticamente el régimen de las municipalidades en Costa Rica, dentro de esta normativa, se dedicó el título tercero a la Organización Municipal, con el articulado relativo al Gobierno Municipal, se establece que el mismo, reside en el Concejo Municipal, definido como un órgano colegiado integrado por los Regidores.

Así también, al Alcalde Municipal, órgano unipersonal que tiene la competencia de ejecutar los acuerdos del Concejo Municipal, siendo que tanto el Concejo Municipal y el Alcalde son de designación popular; los Regidores Municipales, la Presidencia del Concejo, las Sesiones del Concejo y acuerdos, el Auditor y Contador, el Secretario del Concejo y los Concejos de Distrito y Síndicos. Estos son los órganos colegiados a nivel distrital encargados de vigilar la gestión municipal y servir de canal de comunicación con el resto de los órganos municipales, integrado por

síndicos y presidido por un Intendente Distrital que tiene en el ámbito distrital las mismas competencias que el Alcalde a nivel cantonal.

El título cinco del Código Municipal costarricense, versa sobre el personal municipal, hablando en forma específica, del ingreso a la carrera administrativa municipal, el manual descriptivo de puestos general. La carrera de puestos en general se compone de sueldos y salarios, selección del personal, de los incentivos y beneficios. Además, establece la evaluación y calificación del servicio, de la capacitación municipal, de los permisos, de los derechos de los servidores municipales, de los deberes de los servidores municipales, de las prohibiciones, de las sanciones y del procedimiento de sanciones.

c. Regulación especial en leyes sectoriales

Estas leyes se contemplan como fundamento de las facultades de los regidores en Costa Rica, toda vez que el Regidor tiene voz y voto en las decisiones del concejo municipal, por lo tanto, deben de circunscribir sus competencias y atribuciones a los límites que establecen las leyes, en tal sentido, vale afirmar que existen diversas leyes sectoriales que les confieren competencias a las Municipalidades, por ende, a los regidores, tales como:

i. La Ley de Planificación Urbana: que trata sobre los planes reguladores y sus reglamentos de distribución en zonas, vialidad, construcción, entre otras; y, de modo más general, del urbanismo, regulando permisos, certificados de uso conforme de suelo, licencias de construcción, etcétera.

ii. La Ley General de Caminos Públicos: la cual, en forma sintética, es el fundamento que permite y faculta a la Corporación Municipal para hacerse cargo de la administración de la red vial cantonal.

iii. La Ley de la Zona Marítimo Terrestre: este es un cuerpo legal por medio del cual, se les confiere a los entes locales, la administración de la municipalidad, la elaboración de planes reguladores de desarrollo costero, el otorgamiento de permisos y concesiones.

iv. Ley sobre el Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, número 7755 del 16 de febrero de 1998, de las que pueden ser beneficiarias las municipalidades; y

v. Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, número 2428 de 14 de septiembre de 1959 y sus reformas, para el otorgamiento de permisos y concesiones sobre esos bienes del dominio público municipal.

Al tenor del artículo 121, inciso 13), de la Constitución Política de la República de Costa Rica, del año 1949, los municipios pueden proponer a la Asamblea Legislativa la creación de impuestos y ese órgano debe autorizarlos mediante una ley, por lo tanto, el Regidor tiene voto para tomar esta decisión.

d. Regulación reglamentaria

A nivel reglamentario, existen diferentes disposiciones reglamentarias, emitidas por cada una de las municipalidades, dentro de las atribuciones que le reconoce la Constitución de la República de Costa Rica, Código Municipal Costarricense y demás leyes especiales, al concejo y, en sí a los regidores, dichos reglamentos, son emitidos por cada una de las municipalidades, para regular diversas materias que son competencia de esos entes públicos, por ejemplo: regulación de cementerios de municipales, reglamento de recolección y tratamiento de desechos sólidos, reglamento de ordenamiento territorial, y todos los que sean necesarios para cumplir con los fines del gobierno local.

Conforme al artículo 13, inciso k), del Código Municipal el Concejo Municipal, puede dictar los reglamentos que regulen las consultas populares, conforme a las directrices impartidas por el Tribunal Supremo de Elecciones.

México

La república mexicana es el segundo país que se ha escogido para analizar dentro del presente trabajo, por lo que se inicia con los siguientes antecedentes. En México se siguió el destino del resto de naciones americanas, donde paralelamente a la tradición Municipal Europea, se desarrollaron estructuras sociales autóctonas como el *calpulli* y el *tlatoani*, que después de la colonización del continente incorporaron elementos que más adelante darían forma a los municipios americanos; entre ellas se encontraba el *calpulli*, el cual fue considerado como una organización familiar que evoluciono en el Imperio Azteca. Según Miriam Gutiérrez Sánchez, del Congreso Redipal Virtual III, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, el *calpulli*, poseía la siguiente definición y características:

Además de caracterizar el territorio, tenía su propio gobierno, se consideró una organización política que desempeñaba funciones sociales, económicas y militares. Comunidad agraria con autonomía y autosuficiencia alimentaria y financiera. Principal forma de organización política de la sociedad azteca o mexica, en la ciudad de Tenochtitlán. (Comsille, 1989, p. 17)

Posterior al *calpulli*, surgió otra forma de representación comunitaria en el ejercicio del poder local, el cual fue conocido con el nombre de *tlatoani*, pero que tenía cualidades distintas a las del *calpulli*, porque sus facultades se orientaron mayormente a la decisión judicial, además que su forma de elección se realizaba por derivación de la divinidad, por lo

tanto, no se puede considere que representaba realmente al pueblo, sino, más bien, lo gobernaba cual monarca, para lo cual poseía poder para crear disposiciones u ordenanzas, lo que implica una facultad legisladora, que se aparta en mucho de un representante comunitario en el ejercicio del poder local, dentro de la administración pública, este fenómeno, se caracterizó del modo siguiente:

El que gobierna, cuyo plural es *tlatoque*. Se trataba del máximo cargo en la jerarquía política, al que sólo tenían derecho aquellos que eran descendientes del primer *tlatoani*; todos fueron hijos, nietos o bisnietos de *Acamapichtli*, eran condiciones para aspirar al trono poseer las cualidades necesarias para ejercer con prudencia y eficacia el poder. A la muerte de cada *tlatoani*, el Concejo se reunía y elegía a su sucesor. (Vela, 2011, p. 40)

Estas formas de gobierno local, con autoridades comunitarias, subsistieron después de la invasión española a México, sin embargo, corrieron la misma suerte que otras características de la civilización Azteca y de las demás civilizaciones en México, fueron alienadas por el nuevo imperio, a este respecto, el autor Humberto Polo Martínez (2012) sostiene:

Aunque la Colonia trastocó esas formas de gobierno al cambiar de nombre algunos cargos de funcionarios del común e imponer otros como mayordomos, escribanos, alguaciles, alcaldes y regidores, esas prácticas ancestrales siguen vivas. Igualmente, modificó la antigua práctica que estatúa toda una vida para el ejercicio del mando, los españoles impusieron el término de un año para la renovación del poder. (p. 43)

Desde esta época post conquista, la elección de las autoridades comunitarias en México se ha venido estableciendo de conformidad con las costumbres y tradiciones de cada pueblo de los denominados originarios, puesto que su reconocimiento en los ordenamientos jurídicos de la nación, como en el resto de América, fue bastante limitado debido a la poca voluntad de las esferas de poder. Respecto de la elección de los alcaldes comunitarios en México, Mario Ortega Olivares (2010) expone:

En Tlanepantla la gente mayor decidía quién los iba a representar, a la Delegación no le quedaba otra que dar el nombramiento. En Tecoxpa se hacían asambleas públicas, como éramos pocos llegaba la mayoría de padres de familia, los proponían o ellos mismos se proponían e inmediatamente los designaban. En Oxtotepec se platicaba de los candidatos o la gente los reconocía. No tenían fecha de cambio, había gente que duraban 10 y 15 años. En Xochitepec venían a preguntar quién iba a ser subdelegado, la gente hacía sus asambleas para ver por quién votaba. En San Pedro Tláhuac y San Pedro Mártir los delegados ponían al subdelegado, y si no convenía lo quitaban. (p. 1)

Con respecto a este tema, Gutiérrez (2010) expone que los resabios de modelos de gobierno municipal propio de las civilizaciones prehispánicas en México, fue fusionándose con las prácticas impuestas por la Corona Española.

Con la llegada de los españoles a tierras del México Prehispánico, se dio una coexistencia del Municipio español con el municipio autóctono, lo cual origino al sistema municipal mexicano. Los primeros ayuntamientos mexicanos se ocuparon preferentemente de dictar las normas para el trazo de las poblaciones y a emitir ordenanzas para regular la vecindad forzosa de los españoles. (p. 4)

Más adelante en la historia de México, surgió el primer Ayuntamiento, el cual era compuesto por Regidores, pero no como representantes de las comunidades o gobiernos comunitarios, sino, la representación de las cúpulas dominantes establecidas por la corona española, de tal cuenta que éste primer gobierno local en México no contó con representación comunitaria, pues al indígena nativo no se le reconocía capacidad ni personalidad jurídica, de este modo lo relata Gutiérrez, en el extracto siguiente:

El primer ayuntamiento que se fundó fue el de la Villa Rica de Vera Cruz el 22 de febrero en el año de 1519, por Hernán Cortes, decide fundar en los arenales de *Chalchiucueyehcan* una ciudad con su ayuntamiento; así dispondría de un dominio real y podría separarse de la dependencia del gobierno de Cuba. Es con estos propósitos que funda, en nombre de los reyes y señores Juana y el emperador Carlos V, la Villa Rica de la Vera Cruz. (Gutiérrez, 2010, p. 1)

A este fenómeno inicial del gobierno municipal en México, siguieron varios actos mediante los cuales la creación de municipios se fue expandiendo en todo su territorio, sustituyendo las capitanías y las villas españolas, por ayuntamientos, de tal cuenta se suscitó la creación del municipio del Virreinato, con el aditamento del debilitamiento de la corona española por la derrota ante Carlos V, al efecto, Gutiérrez (2010) continúa su relato histórico, señalando:

Después de la Consumación de la Conquista, el municipio de la Nueva España se consolidó como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las nuevas poblaciones de españoles... El modelo de municipio implantado en México ... había

padecido la pérdida de facultades y prerrogativas, gracias al triunfo de Carlos V sobre las comunidades españolas en 1520, lo que propicio el fortalecimiento del modelo centralizador y el poder absolutista a favor del monarca. (p. 5)

Seguidamente a los fenómenos que ocurrieron al inicio del siglo XV, en España prevalecían los preceptos contemplados en la Constitución de Cádiz, constituyendo una fase notable de la evolución jurídica y política del ayuntamiento trataba de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas.

La Constitución de Cádiz, fue promulgada el 19 de marzo de 1812, estableció la organización de los Municipios como instancia básica de gobierno, organización territorial y poblacional. Con respecto al Ayuntamiento, disponía que su integración estaría compuesta por el alcalde, regidores, un procurador, síndicos, presididos por el jefe político o prefecto, que era el representante del gobierno central en el departamento; las atribuciones que le correspondía, eran las de administrar las aéreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas y cárceles municipales. (Gutiérrez, 2010, p. 5)

Estas manifestaciones del poder local comunitario en México, prevalecieron hasta inicios del siglo XVIII, donde se establecieron varios fenómenos políticos y sociales para aquella gran nación, puesto que se produjeron los movimientos que culminaron con la independización de la corona española y la creación de la nueva federación de estados mexicanos; en este orden de ideas, se consulta nuevamente a Miriam Gutiérrez Sánchez, quien da un relato histórico de tales fenómenos, en la forma siguiente:

Con la promulgación de la Constitución de Apatzingán, de 1814, se estableció que en los pueblos, villas y ciudades continuarían con los gobernadores y repúblicas, ayuntamientos ... Con el surgimiento del Plan de Iguala, de 1821, se establece la Independencia de México, y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos de la Constitución española de Cádiz. Esto concluyó con la Constitución de 1824 a través del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV, la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal, que dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos, regulándose los municipios por la Constitución de Cádiz. La instauración del modelo político nació con la Constitución de 1836, se suprimieron ayuntamientos y los pueblos fueron administrados por Jueces de Paz, Prefectos y Subprefectos. (2010, pp. 6-9)

Otros antecedentes del gobierno local en México, por ende, de las autoridades comunitarias o alcaldes comunitarios, los cuales, parafraseando los relatos de Gutiérrez (2010) se resumen a continuación:

- i. Constitución de 1857, que precisó la organización del país bajo el régimen de República Representativa Democrática, Federal y Popular. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país.
- ii. El Porfiriato, de 1876-1880, 1884-1911, el Municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.
- iii. La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano desarrollado de 1910 a 1917.
- iv. El Plan de Ayala y Guadalupe, 1911 se dictó la Ley General Sobre Libertades Municipales en Morelos, se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

La redacción de la Constitución Mexicana de 1917 estableció la libertad municipal y otorgarle al Municipio personalidad jurídica propia.

Según Ortega Olivares (2010), las autoridades locales de los pueblos originarios del Distrito Federal en México, en los años 2003 y 2004, se han transformado debido a la reforma de la política, se han generado algunos cambios en cuanto a esta figura, lo cual describe del modo siguiente:

Entre 2004 y 2005, dado el vacío legal de dicha autoridad, en sus pueblos los identifican de diversas maneras: subdelegados, subdelegados auxiliares, coordinadores, coordinadores territoriales, coordinadores de enlace territorial, o enlaces territoriales, 64 % se consideran coordinadores o coordinadores territoriales. Sólo las autoridades de Tlalpan son respetadas por sus comunidades en su calidad de subdelegados; pero en 36 % no son reconocidos como subdelegados, ellos cumplen dichas funciones. Se reconocen como la autoridad electa inmediata, sólo por abajo del Delegado de Gobierno de la Ciudad de México. (p. 1)

Con el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en 1994, con la finalidad de llevar a cabo una lucha por el reconocimiento de la legitimidad de la autoridad indígena o comunitaria, como un derecho de los pueblos indígenas, lo que produjo sus resultados más prolíficos en el año 2001, con las reformas a la Constitución, en aspectos relacionados con los derechos de los pueblos originarios o indígenas, así lo relata Humberto Polo (2012) a continuación:

Hubo respuesta del Estado en 2001, se declara a la nación mexicana pluricultural y garantizan el derecho de los pueblos y las comunidades a la libre determinación y, a la autonomía para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización; II. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas, las autoridades o representantes, y III. Elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. (pp. 42 y 43)

Definición

El alcalde en México, personaje distinto al presidente municipal, es la persona electa popularmente para representar al Gobierno Central, ante las Demarcaciones Territoriales, las que no se denominan municipio, sino son una fracción de una ciudad, en este caso, la más representativa es la Ciudad de México, que se ubica en el Estado de México, una de las ciudades, sino la ciudad más habitada del mundo.

En los demás estados de la República mexicana, la distribución de los territorios si se da en municipios, ejidos, equiparable a lo que en Guatemala se conoce como aldeas, caseríos y cantones. La definición que al respecto acuña Polo Martínez (2012), complementa la conceptualización que hasta el momento se ha hecho sobre el alcalde en México, aportando la siguiente:

Las ideas expuestas anteriormente son puntos de apoyo en la construcción de la teoría de la administración pública en la comunidad local. No se trata de un concepto arbitrario ni de una noción sin sustento teórico-empírico, por el contrario, es un término apropiado para analizar la función de las autoridades civiles comunitarias en el marco legal en que se desenvuelven y que forma parte del entramado institucional del gobierno local o municipal. (p. 55)

Regulación legal

A. Constitucional

Se trata en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, el cual determina la división de los municipios en México. En él, se regula lo relacionado a los estados que integran la federación mexicana, señalando que estos deberán adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: a. Cada municipio será administrado libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y serán las suficientes para atender las necesidades municipales. b. Los municipios administrarán libremente su hacienda, y c. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente, entre otras.

B. Ordinaria

Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México

Según señala el artículo 2 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, para los efectos correspondientes, se establecen conceptos como: Alcaldesa o Alcalde: Persona titular de la Alcaldía; Alcaldía; El

órgano político administrativo de cada demarcación territorial de la Ciudad de México; Asuntos públicos: los relacionados con el interés general, la administración de recursos públicos, así como las garantías y mecanismos de realización de los derechos humanos, en el ámbito de competencia de las Alcaldías; Concejal: La persona integrante del Concejo de la Alcaldía; Concejo: El Concejo de cada Alcaldía; Constitución Federal: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Constitución Local, sus disposiciones son de orden público e interés general y tiene por objeto regular y establecer las bases para la integración, organización, administración, funcionamiento y atribuciones del Gobierno y de la Administración Pública de las demarcaciones territoriales y sus Alcaldías.

El mismo cuerpo legal, en el artículo 3, contempla lo relativo a las autoridades de las demarcaciones territoriales. Misma que constan de porciones del territorio urbano de la ciudad de México.

Las demarcaciones territoriales a que se hace alusión en el párrafo anterior, se fundamentan en el artículo 4 de la normativa contenida en la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, la cual, regula las demarcaciones territoriales de dicha Ciudad, estableciendo las reglas

para su funcionamiento, para lo cual se debe desarrollar su reglamento, y las disposiciones generales que aprueben los Concejos.

De la misma ley, el artículo 5, estipula lo relativo a las Alcaldesas, Alcaldes, Concejales y demás integrantes de la administración pública de las Alcaldías, a quienes se constriñe a realizar su labor y funciones, dentro del marco legal constitucional.

En este mismo orden de ideas, el artículo 15 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, regula las demarcaciones territoriales como la base de la división territorial y de la organización político administrativa de la Ciudad de México. Se conforman por habitantes, territorio y autoridades políticas democráticamente electas.

La estructura organizativa se regula en el artículo 16, mismo que habla de la integración de las Alcaldías, por una Alcaldesa o Alcalde y un Concejo, dotándolas de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, exceptuando las relaciones laborales de las personas trabajadoras. Dentro del articulado de esta ley, el artículo 17, habla acerca del encargo de las personas titulares de las Alcaldías y de quienes integren el Concejo, el cual durará tres años, contados a partir del 1º de octubre del año en que se hayan celebrado las elecciones.

Más adelante, el artículo 20 trata sobre las finalidades de las Alcaldías, donde destacan, ser representantes de los intereses de la población en su ámbito territorial, promover una relación de proximidad y cercanía del Gobierno con la población, la convivencia, la economía, la seguridad y el desarrollo de la comunidad que habita en la demarcación, facilitar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos, así como garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en los altos mandos de la Alcaldía. Le corresponde propiciar la democracia directa y consolidar la cultura democrática participativa, participación efectiva de niñas, niños y personas jóvenes, con discapacidad y mayores, en la vida social, política y cultural. También se encarga de velar por la participación de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en los asuntos públicos de la demarcación territorial, y otras que no estén reservadas a otra autoridad de la Ciudad y las que determinen diversas disposiciones legales.

En cuanto a las cualidades y requisitos para ostentar el cargo de alcalde, en el artículo 22, se establecen los requisitos para ser alcaldesa o alcalde, dentro de los que se mencionan: tener la ciudadanía mexicana en el ejercicio de sus derechos, por lo menos veinticinco años de edad, residencia efectiva en la demarcación territorial correspondiente, por lo

menos de seis meses ininterrumpidos, no ser legisladora o legislador en el Congreso de la Unión o en el Congreso de la Ciudad, juez, magistrada o magistrado, consejera o consejero de la Judicatura del Poder Judicial, no ejercer un mando medio o superior en la administración pública federal, local o de las Alcaldías, militar o miembro de las fuerzas de seguridad ciudadana; y no ocupar el cargo de ministra o ministro de algún culto religioso.

Como complemento de lo esgrimido hasta ahora, es necesario hablar de las atribuciones del alcalde y el límite territorial para ejercer tales facultades, al efecto, en el artículo 29, se establecen las competencias de las alcaldías, especialmente en cuanto a la demarcación territorial.

Existen, tanto facultades generales, como especiales, al efecto, el artículo 30 determina que las personas titulares de las Alcaldías tienen atribuciones exclusivas en las siguientes materias: gobierno y régimen interior, obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos, movilidad, vía pública y espacios públicos, desarrollo económico y social, cultura, recreación y educación, asuntos jurídicos, rendición de cuentas, protección civil y, participación de derecho pleno en el Cabildo de la Ciudad de México, las que posteriormente se desarrollan en los artículos 31 al 39.

Análisis de las similitudes y diferencias de las funciones del alcalde auxiliar en Guatemala, Costa Rica y México

Similitudes de las funciones del Alcalde Auxiliar en Guatemala, en comparación con Costa Rica y México

Las similitudes que existen, en primer término, con Costa Rica, radica en el origen colonial de la participación ciudadana en el ejercicio del poder público, asimismo, se nota que, las autoridades comunitarias, ejercen parte del poder local o municipal, de tal cuenta que, en Guatemala el alcalde auxiliar es representante del Poder Municipal ante la comunidad que representa, y el Regidor costarricense, participa en el ejercicio del poder municipal.

Otra similitud con el sistema de Costa Rica, es la forma de sustentación legal en un código municipal, además el Regidor representa al Estado frente a la comunidad y viceversa, es electo por la comunidad para ser representada en el ejercicio del poder municipal. El fenómeno del alcalde auxiliar existente en Guatemala, con respecto a los regidores integrantes del poder municipal en Costa Rica, coincide en el ejercicio de actividades propias del poder público, dentro de la comunidad que representa, tales como, velar por servicios de utilidad pública, tanto en su

suministro, como en su mantenimiento y demás actos encaminados a su administración.

En cuanto a los alcaldes mexicanos, el alcalde auxiliar de Guatemala, concuerda en el origen colonial y sustento en las leyes de la colonia española, como la Constitución de Cádiz, o las denominadas Leyes de Indias. Otro punto de concordancia entre el alcalde auxiliar guatemalteco, con la figura del alcalde en México, resulta de la combinación de los antecedentes prehispánicos relacionados con el ejercicio del poder local o comunitario, fusionado con las características implantadas por imposición de las leyes de la corona.

Otra semejanza de Guatemala con respecto a México, es la subsistencia de la participación comunitaria a través del derecho consuetudinario y el escaso reconocimiento de la representación de comunidades indígenas o comunitarias en el ejercicio del poder local.

Los alcaldes de los territorios de la Ciudad en México, o de los Pueblos Originarios como se les conoce, realizan sistemas de elección similares a los aplicados para la elección de autoridades comunitarias en Guatemala, porque se postulan personas, miembros o residentes de la comunidad de que se trate, para ejercer el cargo por períodos de entre uno y dos años,

contemplando la asamblea de los vecinos de la comunidad, como órgano rector de la elección de los postulantes al cargo, y es la máxima autoridad del Gobierno Municipal quien los nombre, eligiendo entre las propuestas presentadas. Como similitud se encuentra también, que los alcaldes de las delegaciones en México, al igual que los alcaldes auxiliares en Guatemala, surgieron de la lucha de las clases indígenas por el reconocimiento de sus derechos, lo que obligó a ambos estados a darles la participación debida.

Diferencias en las funciones del Alcalde Auxiliar en Guatemala, en comparación con Costa Rica y México

Dentro de las diferencias que se han podido establecer a través del presente estudio, se encuentran las siguientes:

Con el Regidor del Cantón en Costa Rica, la diferencia es que la incidencia de este personaje, con respecto al alcalde auxiliar en Guatemala, radica, en primer lugar, en que el Regidor es integrante del Concejo Municipal, en cambio el alcalde auxiliar tiene menores facultades e incidencias en la toma directa de decisiones, mientras en Costa Rica, el Regidor tiene voz y voto, cuya potestad se encuentra ponderada, inclusive, por encima de la del Alcalde Municipal.

En Guatemala, en cambio, el alcalde auxiliar es solamente un enlace que representa al Poder Municipal frente a la comunidad que lo propuso, es decir, su poder o facultad no trasciende a otras comunidades que, aunque integran al municipio, no se encuentran ubicadas bajo la competencia administrativa del alcalde auxiliar que pertenece a otra comunidad vecina; en el caso del Regidor, su autoridad trasciende a todo el cantón.

En segundo lugar, la divergencia entre Regidor y alcalde auxiliar, es que el Regidor es parte de un órgano colegiado denominado Concejo, pero no está a cargo de un municipio, sino de un cantón, debido a la demarcación política y geográfica de Costa Rica. Si bien es cierto, el Regidor es parte del Gobierno Local, su forma de elección es totalmente distinta, porque obtiene su nombramiento por elección popular, a diferencia del alcalde auxiliar que es nombrado por designación directa del Alcalde Municipal, según las regulaciones legales correspondientes a cada país, tal como se evidenció en los apartados anteriores.

En cuanto al alcalde mexicano, se diferencia del alcalde auxiliar guatemalteco, en dos aspectos principales, el primero de ellos, es que se trata de alcaldes de territorios urbanos, en el caso de la Ciudad de México, o de ejidos en el caso de los municipios que conforman los Estados del interior de la República mexicana, en Guatemala ha

comenzado a aplicarse esta clase de participación de los pobladores de urbes en la toma de decisiones del poder municipal, pero no como alcaldes auxiliares, estos son funcionarios exclusivos de las comunidades ajenas al área urbana de los municipios, máxime en las ciudades importantes o cabeceras departamentales.

El segundo aspecto de divergencia en cuanto a los alcaldes comunitarios en México, a diferencia de los alcaldes auxiliares en Guatemala, radica en la participación en la administración del poder municipal, mientras que, en México, los alcaldes auxiliares administran recursos propios y manejan la prestación de los servicios públicos, en Guatemala el Alcalde Auxiliar se caracteriza por ser un gestor del gasto público, para la construcción de proyectos en su comunidad y la prestación de servicios en favor de sus vecinos comunitarios, es decir, no administra grandes recursos, salvo algunos casos donde se les permite recaudo de arbitrios por circulación de vehículos comerciales.

Luego del análisis efectuado, se puede afirmar que, los alcaldes auxiliares en Guatemala, con respecto de México y Costa Rica, se encuentran en desventaja, dado a que la intervención en la administración del poder municipal es mínima en relación con aquellos

países, porque los alcaldes auxiliares tienen menor injerencia en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones propias del poder local.

Los alcaldes auxiliares en Guatemala, por mandato legal, son los representantes del poder público ante la comunidad que los nombró para el efecto, sin embargo, sus funciones son menores a ese respecto, a diferencia de países como Costa Rica y México, donde se desempeñan como verdaderos funcionarios ediles, con poder de decisión, inclusive, por encima de la autoridad del alcalde municipal, como ocurre en Costa Rica, donde el alcalde comunitario participa con voz y voto de las reuniones del concejo municipal, y el alcalde, aunque también interviene, no posee esas facultades.

En el mismo sentido que se ha tratado hasta el momento, puede afirmarse que la figura del alcalde auxiliar, símil a la del alcalde comunitario establecido en México y el Regidor en Costa Rica, la posición de esta institución en el derecho administrativo guatemalteco, se encuentra en desarrollo inferior al de aquellas naciones, dado a que la participación del representante de la comunidad o de la sociedad en general, se ve limitada a contribuir con la ejecución y comunicación de actos de la administración pública. Los actos que se ejecutan o comunican, generalmente están tomados de antemano por otra autoridad,

en cambio, en Costa Rica y México, el alcalde y el regidor tiene mayor jerarquía y participación en la toma de decisiones.

En los países analizados comparativamente con Guatemala dentro del presente estudio, la opinión del representante de la comunidad tiene valor vinculante, mientras que, en Guatemala, se trata únicamente de un funcionario de limitadas competencias, cuya participación en la toma de decisiones es ínfima.

Por aparte cabe señalar que, otra desventaja en relación a los representantes de la comunidad en países como Costa Rica y México, son electos en forma análoga a la de las demás autoridades, a través de procesos de mayor confiabilidad, donde se da la participación del órgano rector del proceso electoral de cada país. Mientras tanto, en Guatemala, la elección se da por medio de una asamblea integrada por los ciudadanos que quieran asistir y participar en la elección y lo que se decide en dicha asamblea es la persona que consideran debe ser la representante y así se lo hacen saber a la autoridad municipal; asamblea que, dicho sea de paso, es una pequeña reunión de comunitarios.

En México y Costa Rica, existe un procedimiento electoral, supervisado por un órgano colegiado o especializado en materia electoral. En tanto que, en Guatemala, el alcalde es quien nombra o designa a la persona que la comunidad le propone, lo que abre la puerta a la elección a conveniencia de los grupos políticos y no de la comunidad.

Otro aspecto en el que se encuentra en desventaja la institución del alcalde auxiliar en Guatemala, es que, el alcalde comunitario, tiende a ser designado por simpatizar con el Alcalde Municipal o con miembros del Concejo Municipal, que utilizan esta figura para ubicar estratégicamente a personas afines a sus ideologías políticas, a efecto de adelantar proselitismo por medio de las acciones de gobierno municipal en favor de las comunidades, estableciendo la falacia de la bondad del político, cuando que, los trabajos que se hacen, constituyen su plena obligación como funcionario público.

Conclusiones

Por medio del presente estudio, se logró identificar las funciones de los alcaldes auxiliares en Guatemala, dentro de las que destaca la característica de servir como enlace entre el poder público municipal y la comunidad que representa, además de ser un gestor de proyectos y servicios en favor de sus comunitarios, pero no administra los recursos del Estado, ni posee voz y voto en las sesiones de Concejo Municipal, siendo un representante de la comunidad que lo propuso, porque no puede decirse que es electo popularmente, dado que no se realiza a través de sufragio, y esta elección que se hace por medio de asambleas, tampoco es controlada por el máximo órgano en materia electoral en Guatemala, es decir, no hay participación ni control por parte del Tribunal Supremo Electoral, sino, sólo en aspectos que tiene que ver más con la calidad de ciudadano de los postulados y la certificación de la plenitud en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

A través del estudio realizado, se logró también identificar las funciones de los alcaldes auxiliares en Costa Rica y México, logrando determinar que en Costa Rica, no se conoce un personaje de la vida política con el nombre de alcalde auxiliar, solamente se pudo hacer una comparación homologada con la figura del Regidor, regulado en un Código

Municipal, como representante comunitario en el ejercicio del poder municipal, con marcadas y especiales características, facultades y formas de elección; en el caso de México, resalta la representación de áreas urbanas de la Ciudad de México en el ejercicio del poder público del ayuntamiento de dicha urbe, donde los municipios de los Estados del interior de la República sí poseen representantes de áreas rurales, tal como en Guatemala, pero, la división geográfica y política de estos territorios no se da en aldeas, caseríos o cantones como en Guatemala, sino en ejidos y rancherías.

Se logró también, realizar un análisis comparativo de las funciones del alcalde auxiliar en los países de Guatemala, Costa Rica y México, donde se pudo establecer que las similitudes que existen con ambos países son, en concreto, la representación de las comunidades ante el poder local y del mismo modo, logrando determinar que existen varias actividades que realizan tanto Regidores, Alcaldes Comunitarios o de Pueblos Originarios, como los Alcaldes Auxiliares, en el sentido que los tres coexisten con los demás órganos de la municipalidad o ayuntamiento, según sea el caso, con el propósito de descentralizar y descongestionar el poder local del municipio, y, agilizar en lo posible la administración pública con respecto de cada comunidad que integra el municipio o el cantón, este último para el caso de Costa Rica.

Referencias

- Aguirre Raftacco, E. C. (2018). *La política social en gobiernos locales y su atinencia: ¿Oportunidad de coordinación con el Gobierno Central? Los casos de Curridabat, Alajuelita y Pérez Zeledón* (s.e. ed.). San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Barrios, L. (1996). *La alcaldía indígena en Guatemala: época colonial (1500-1821)* (Serie Socio Cultural ed.). Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Calderón Gassman, A., & Monge Quirós, D. (30 de marzo de 2006). *Sistema Costarricense de Información Jurídica*. Recuperado el 15 de junio de 2020, obtenido de Procuraduría General de la República de Costa Rica: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=13791&strTipM=T
- Carmona Dávila, D. (2020). *Memoria Política de México*. Distrito Federal México. Edición Perenne, de Instituto Nacional de Estudios Políticos: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/4/22041519.html>

- Córdova, E. (1991). *Curso de Gobierno Municipal* (s.e. ed.). Distrito Federal, México: Porrúa.
- Comsille, V. M. (1989), *ABC del Municipio*, Revista “Contaduría y Administración”, Distrito Ferereal. Mexico. Facultad de Contaduría de la UNAM.
- Cuc Son, O. M. (2007). *Consecuencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la Reelección de las Autoridades Municipales de la Región Norte del Departamento de Guatemala Durante los años de 1985 a 1999* (s.e. ed.). Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC.
- Fernández Masís, H. (2019). *Serie para Entender Cómo se Eligen las Autoridades Municipales en Costa Rica* (1era. ed.). San José, Costa Rica: IFED-TSE.
- Grandin, G. (2008). *La sangre de Guatemala, Raza y nación en Quetzaltenango 1750-1954*. Guatemala: Editorial Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Gutiérrez Sánchez, M. (junio de 2010). *Congreso Redipal Virtual III, de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea*. Recuperado el 15 de 06 de 2020, de Evolución Jurídica del Municipio en México: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRVIII-20-10.pdf>
- Jinesta Lobo, E. (Septiembre-Diciembre de 2014). *Administración Municipal Pública (Costa Rica)*. Recuperado el 15 de 06 de 2020,

de Revista de Ciencias Jurídicas N0 135 (123-174):
file:///C:/Users/CORREOSEGURO/Downloads/21541-
Texto%20del%20art%C3%ADculo-50356-1-10-20151022.pdf

Municipalidad de Amatitlan. (2020). Recuperado el 18 de 5 de 2020, de
Corporación Municipal 2020-2024, Alcaldías Comunitarias o
Auxiliares: <http://amatitlan.gob.gt/wp/alcaldias-comunitarias-o-auxiliares/>

Ochoa, C. F. (2013). *Trayectoria histórica de las alcaldías indígenas*.
Recuperado el 19 de 5 de 2020, de Asociación de Investigación y
Estudios Sociales ASIES: <https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/Momento-2013-4-Trayectoria-historica-de-las-alcadias-indigenas.pdf>

Organización de las Naciones Unidas, A. (13 de septiembre de 2007).
Sito web oficial ONU. Recuperado el 27 de 05 de 2020, de
Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos
Indígenas:
https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Ortega Olivares, M. (julio-diciembre de 2010). *Nueva antropología
versión impresa ISSN 0185-0636*. Recuperado el 15 de 06 de 2020,
de Pueblos originarios, autoridades locales y autonomía al sur del
Distrito Federal:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362010000200005

Pineda García, J. R. (2012). *La Falta de Regulación Para que los Alcaldes Auxiliares o Comunitarios, del Municipio de San Pedro Ayampuc, del Departamento de Guatemala, Puedan Realizar las Funciones y Atribuciones que Estipula el Artículo Cincuenta y Ocho del Código Municipal* (Tesis de grado ed.). Guatemala: USAC.

Polo Martínez, H. (noviembre de 2012). *Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.* Recuperado el 17 de 06 de 2020, de Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/admoncom2.pdf>

Rosales, D. (25 de 11 de 2019). *www.prensalibre.com*. Recuperado el 19 de 5 de 2020, de Reformas al reglamento de Ordenamiento Territorial de la capital establecen que alcalde no elegirá a sus auxiliares con cargos en la municipalidad sin consultar a los vecinos.: <https://www.prensalibre.com/ciudades/guatemala-ciudades/vecinos-de-cada-zona-capitalina-podran-elegir-a-su-alcalde-auxiliar/>

Vera, E. (2011), *Los Tlatoanis Mexicanas*, Edición Especial 40, Distrito Federal México, Editorial Raíces.

Legislación nacional

Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Publicada en el Diario de Centroamérica el 31 de mayo de 1985. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2002). *Código Municipal*. Decreto 12-2002. Publicado en el Diario de Centroamérica el 2 de abril de 2002. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2013). *Ley del Organismo Judicial*. Decreto 2-89. Publicado en el Diario de Centroamérica el 5 de julio de 2013. Guatemala.

Legislación internacional

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). *Ley Sobre el Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional*, número 7755.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1959). *Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales*, número 2428 y sus reformas.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1968). *Ley General de Caminos Públicos municipales*, 4240.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1977). Ley de la Zona Marítimo Terrestre, de la República de Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). Código Municipal de la República de Costa Rica,

Parlamento de la Federación Mexicana. 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2018). Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.