

GUATEMALA RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL: DEL CENTRALISMO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Mónica Rocío MAZARIEGOS RODAS

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *Antecedentes y contexto del régimen jurídico del municipio en Guatemala*. III. *Marco jurídico municipal*. IV. *La transición a la participación ciudadana. Retos y desafíos del proceso*. V. *Anexo*. VI. *Referencias bibliográficas*. VII. *Referencias legales*.

I. PRESENTACIÓN

La legislación guatemalteca se caracterizó hasta el año 2002 por su enfoque municipalista y la férrea defensa del centralismo en ese nivel territorial, no sólo de los recursos, sino también de la toma de decisiones. La invisibilización de las dinámicas comunitarias fue la constante histórica de la legislación, dado lo cual existió en la práctica de muchos lugares un sistema oficial en paralelismo a un sistema tradicional.

La transición a la participación se refiere al reciente proceso de reforma y creación del nuevo marco jurídico municipal. Guatemala está “estrenando” una legislación con fuertes desafíos, cambios de enfoque y estrategias de intervención para el desarrollo local. Principalmente, cambios de paradigmas que favorecen la construcción de ciudadanía a través de la participación y el empoderamiento local.

Saber aprovechar el marco jurídico es el reto. Más adelante se podrá trabajar en revisar algunas lagunas que aún persisten y seguir en el intento permanente de acercar cada vez más la ley a las dinámicas y necesidades reales. Por el momento, entrar en el nuevo sistema de descentralización y participación implica, para la sociedad civil, fortalecer la coordinación intersectorial, así como las capacidades de monitoreo para la incidencia, elevar el nivel técnico de las propuestas y utilizar los espacios creados por

la ley. Para el Estado implica el reto de fortalecer su institucionalidad en todos los niveles, especialmente en el local, así como su apertura y su capacidad de interlocución con la sociedad civil.

El proceso está ya en marcha y a la vez “inaugurándose” en la cotidianidad de los nuevos mecanismos y figuras creados por la ley. Esperemos que se den los frutos. Mientras tanto, conozcamos un poco más en detalle cuáles fueron las constantes históricas y cuáles son las regulaciones actuales en Guatemala para los gobiernos municipales.

II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL MUNICIPIO EN GUATEMALA

La historia de la regulación y desarrollo de las instituciones municipales en Guatemala, de sus reformas, avances y retrocesos, está marcada, y eventualmente determinada, por dos constantes: una, la conformación pluricultural del Estado guatemalteco y las distintas concepciones que ha habido sobre cómo gestionar esa diversidad, y la otra, la estructura y cultura de gobierno centralista y autoritario.

Un dato que debe tenerse en cuenta como punto de partida para el análisis y la interpretación de la situación jurídico-política de Guatemala, en términos de democracia y gobernabilidad local, es que este país tiene, en América Latina, uno de los porcentajes más altos de población indígena¹ con relación al total de su población nacional. Esto significa que, formalmente, la institucionalidad republicana, democrática y representativa

¹ La población indígena en Guatemala se integra por los pueblos maya, xinca y garífuna. El pueblo garífuna está conformado por personas afrodescendientes que habitan la región próxima a la costa atlántica del país. Según el censo de 1994, cuatro de cada diez guatemaltecos son indígenas (43%). Instituto Nacional de Estadística (INE), *Censo de 1994, República de Guatemala, características generales de población y habitación*, Guatemala, INE, 1996. El censo del 2002 muestra un descenso en el porcentaje de población indígena: 39.5%, al lado de un 60.5% de población no indígena. En Instituto Nacional de Estadística. *XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación*, año 2002. Sin embargo, algunos expertos en el tema difieren del porcentaje oficial de población indígena, sosteniendo que éste se encuentra entre un 60 y 65%, si se tienen en cuenta los márgenes de población asimilada culturalmente. Para cifras no oficiales de población indígena véase Tzian, Leopoldo, *Mayas y ladinos en cifras. El caso de Guatemala*, Guatemala, Cholsamaj, 1994, así como Consejo Internacional de Tratados Indios, *Intervención escrita ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas*. 59o. Período de sesiones, Tema 6, Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y todas las Formas de Discriminación, 2003. En: http://www.treatycouncil.org/section_21141711212.htm.

de origen occidental, es una construcción política que no coincide del todo con la institucionalidad política y jurídica de las culturas maya, xinca y garífuna. No tomar en cuenta esta variable, o al menos no intentar buscar puntos axiológicos de coincidencia para potenciar el encuentro cultural, ha sido la razón del fracaso de la mayoría de políticas y leyes que se ha intentado implementar en las comunidades indígenas a lo largo de la historia.

El surgimiento de la república y la inauguración de la etapa constitucional en Guatemala se caracterizan por una visión culturalmente monista en el régimen jurídico, que tuvo como consecuencia, desde entonces hasta la fecha, la existencia paralela de dos institucionalidades con principios, cosmovisiones y estructuras diferentes: la institucionalidad oficial, reconocida en ley y la institucionalidad indígena, legitimada por las comunidades. Esta complejidad ha sido un factor que se visibiliza en la mayoría de propuestas de reforma y revisión del marco legal que se han discutido con posterioridad.

1. *Época prehispánica*

Antes de la invasión española a Guatemala, la forma de gobierno de los indígenas era, según Lina Barrios,² la combinación de dos sistemas: el primero, la organización de familias con base en patrilinajes segmentarios, y el segundo, la división de la sociedad en castas: nobles, plebeyos y esclavos, que produjo un Estado altamente jerarquizado.

Carmack³ confirma este planteamiento en su investigación sobre el grupo k'iché de Momostenango, al afirmar que los niveles de autoridad de dicho grupo durante el periodo prehispánico se encontraban organizados de la siguiente forma: en el primer nivel se hallaban los jefes de los supralinajes de Uatlán, capital quiché, que constituían un gobierno oligárquico, con la participación de cuatro personas con un nivel jerárquico que era determinado por la importancia de los linajes; seguidamente se encontraban los oficiales militares, de un linaje noble, común y secundario; el tercer nivel estaba constituido por jefes de linajes y funcionarios de los sectores rurales comunes, y en cuarto lugar se hallaba la jerarquía

² Barrios Escobar, Lina Eugenia, *La alcaldía indígena en Guatemala: época colonial (1500-1821)*, Guatemala, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales —IDIES—, Universidad Rafael Landívar, 1996, p. 43

³ Carmack, Robert M., *Rebels of Highland Guatemala —The Quiché-Mayas of Momostenango—*, University of Oklahoma Press, Norman and London, 1995, p. 34.

oficial, los cabezas de familias individuales que ejercían una autoridad patriarcal sobre los miembros de las familias extendidas (linajes vasallos rurales). El autor afirma que tradicionalmente las autoridades de los linajes controlaban la distribución de la tierra de los miembros de sus linajes, así como la preservación de sus rituales (de acuerdo con el calendario de los 260 días), el matrimonio (incluyendo el cuidado de los huérfanos) y otros problemas que afectaban el curso normal de la vida social rural.

2. Siglo XV. Primeros municipios y “Las Dos Repúblicas”

Los primeros municipios se establecieron después de la conquista, bajo una modalidad mixta, en donde convivían españoles e indígenas, con objeto de acelerar el proceso de cristianización e hispanización de los indígenas.

Este sistema dio lugar a múltiples abusos en contra de los indígenas,⁴ teniendo que recurrir a la separación residencial, que condujo a la formulación de la política de “Las Dos Repúblicas”: una República de españoles (que incluía castas, criollos, mestizos y personas de ascendencia negra) y otra de indios,⁵ lo cual ofreció la posibilidad a los indígenas de vivir en asentamientos separados de los españoles y castas, así como gobernarse a sí mismos a través del cabildo de indios.⁶

3. Siglo XVI. Debilitamiento de autoridades indígenas

Más adelante, durante el siglo XVI, los españoles impusieron cuatro instituciones para que los indígenas se gobernarán: los caciques, los caciques-gobernadores, los gobernadores indígenas y los cabildos de indios. Propiciaron la equivalencia de las autoridades impuestas por ellos con las tradicionales indígenas, pues les convenía que los descendientes de

⁴ Tales como el sometimiento económico y espiritual de los indígenas al despojarseles de sus tierras y al obligárseles a pagar tributos a la Corona y a profesar una religión distinta de la propia, la destrucción de su organización social, la quema de sus autoridades, la eliminación de sus prácticas rituales, el trabajo en la construcción de ciudades, el trabajo agrícola en favor de los españoles (en las mismas tierras que les fueron despojadas), el trabajo para la iglesia en la construcción de sus templos, y en trabajos de limpieza y quehaceres de la misma, así como de colaboradores obligados en la propagación de la fe católica. En Ixchiú, Pedro *et al.*, *Los alcaldes comunales de Totonicapán*, Guatemala, Serviprensa, 2000, p. 39.

⁵ Cuya creación surge a propuesta de la Iglesia católica. En *ibidem*, p. 40.

⁶ Barrios Escobar, *op. cit.*, nota 2, p. 7.

los ex gobernantes mantuvieran controlada a la población indígena y que ésta aceptara la colonización. Intentaron hispanizar y cristianizar a los caciques y caciques-gobernadores persiguiendo tener un efecto multiplicador con el resto de la población. Por su parte, los caciques-gobernadores mantuvieron una buena relación con los españoles a través del tributo y la mano de obra, sin cristianizar ni hispanizar a la población. El poderío de las autoridades tradicionales disminuyó, pues las autoridades locales que los españoles llevaron las desplazaron.⁷

4. Siglo XVIII. Sustitución de autoridades indígenas

A mediados del siglo XVIII la población no indígena que habitaba en territorios indígenas comenzó a presionar a las autoridades españolas para que les adjudicaran autoridades propias, de manera que existieron autoridades para cada grupo. Más adelante, en algunos lugares, el ayuntamiento (que para los no indígenas equivalía al cabildo de indios para los indígenas) sustituyó al cabildo indígena. El crecimiento de las ciudades españolas dio origen a la implantación de los alcaldes de barrio (alcaldes auxiliares), que posteriormente pasaron a ser los alcaldes indígenas.⁸ Des-

⁷ *Ibidem*, pp. 90 y 91.

⁸ Así, las formas jurídico-políticas de organización prehispánica en las comunidades indígenas, que dentro de la concepción jurídica occidental pueden catalogarse como instituciones de derecho natural, vinieron a ser oficialmente sustituidas por las instituciones de gobierno del sistema español. Las comunidades indígenas actuales mantienen aún algunas de sus instituciones propias en sus formas de organización interna, pero presentan también algunas instituciones de corte sincrético, producto de su empeño en mantener sus patrones de vida tradicionales y de la simultánea e inevitable influencia española impuesta por la vía legal. Las poblaciones indígenas desarrollaron estructuras adaptativas de organización, en las que pudieron haber sobrevivido instituciones prehispánicas, como las asambleas de principales, junto a figuras españolas o de tipo occidental, como las cofradías, las alcaldías indígenas y las alcaldías auxiliares (estas últimas reconocidas en el Código Municipal actual) conviviendo así no sólo con estas instituciones impuestas y creadas específicamente para ellas por los colonizadores, sino también con las leyes e instituciones propias de éstos, tales como las autoridades municipales, juzgados, gobernadores, hermandades religiosas, y el sistema republicano de justicia. Según Ochoa, a partir de que se establecieron en el Reino de Guatemala los ayuntamientos o “municipalidades indígenas”, compuestas de dos alcaldes, cuatro regidores y un escribano, pocos cambios ha habido hasta la fecha. Existe una jurisdicción de naturaleza múltiple en las comunidades, la cual se encontraba encaminada a garantizarse la resolución de sus asuntos comunitarios mediante procedimientos cuyo uso y elección ellos mismos se permitían; una condición vital, garantía de legitimidad política y en consecuencia de estabili-

pués, las Cortes de Cádiz permitieron la penetración de mestizos en los cabildos indígenas, participando activamente en el gobierno local.⁹

Aunque las autoridades mestizas fueron suplantando progresivamente a las autoridades indígenas en los cargos institucionalizados en la esfera pública, estas últimas subsistieron con un reconocimiento legítimo de las comunidades, pero sin ningún reconocimiento legal, y por lo tanto, ninguna participación en los niveles de toma de decisiones. Este fenómeno dio lugar al surgimiento y coexistencia de dos sistemas paralelos con funciones diferenciadas de gobierno local.

5. Siglo XIX. Paralelismo de dos sistemas

En el siglo XIX, etapa de la reforma liberal, el fuero y la jurisdicción municipal constituyeron temas centrales para los reformadores de dicha época. Según Ochoa, ese siglo experimentó proyectos de reforma que asumieron a los fueros locales como parte de los espacios de apropiación a que el poder exterior creía tener derecho. En ese siglo se presenta una modalidad de gobierno local, en donde municipalidad y consejo de principales¹⁰ constituyeron formas de gobierno que permanecerían invariables en su coexistencia, incluso dentro de grandes ciudades y que se administraban bajo un sistema político dual: municipalidad ladina-municipalidad indígena.¹¹

dad para su gobierno. En Ochoa García, Carlos, *Los contextos actuales del poder local Gobernabilidad y municipalismo*, Guatemala, Iripaz, Publicaciones, 1993, p. 14.

⁹ Barrios Escobar, *op. cit.*, nota 2, p. 170.

¹⁰ Autoridad tradicional conformada por un consejo de líderes o dirigentes comunitarios destacados por su trayectoria de servicio. En los lugares en donde existe alcaldía indígena, por lo general el alcalde indígena tiene una trayectoria de servicio a la comunidad que incluye el haber sido alcalde comunitario e incluso haber formado parte del consejo de principales.

¹¹ La alcaldía indígena es una institución tradicional de la cultura maya, que en la práctica se constituye como la máxima autoridad de un sistema de gobierno que subsiste paralelamente al sistema oficial en el nivel municipal. Dicha institución no aparece actualmente en todos los municipios con población indígena. Subsiste en algunos, como Sololá y Chichicastenango. En otros lugares existen instancias análogas, como los consejos o asociaciones de alcaldes comunitarios (que son representantes y autoridad máxima de cada una de las comunidades que integran el municipio) como en el caso de Totonicapán, donde existe la Asociación de Alcaldes Comunales de los 48 cantones. Analizando el paralelismo que produce la coexistencia separada del sistema tradicional y el sistema oficial de gobierno municipal, Mario Sosa señala que en algunos casos el gobierno municipal subsiste compartiendo su poder, al menos en algunas de sus competencias, con el gobierno tradicional: la estructura de la alcaldía indígena. Agrega que los cargos de esta estructura se

La legislación de la época incorporó de la siguiente manera las nuevas previsiones en torno a las municipalidades:

A. 1825. *Integración de municipios y municipalidades*

Con la inauguración de la era constitucional en Guatemala, la primera Constitución, del año 1825, establece en su artículo 37 una división territorial integrada por departamentos, distritos y municipios. La instauración de municipalidades se contempla en el artículo 162, para los poblados que tengan más de doscientos habitantes, y para los que tengan menos, el artículo 163 instituyó la figura del alcalde auxiliar.¹²

Estas medidas marcan la tendencia de los proyectos de reforma del siglo XIX. Así, el municipio comenzaba a tener autoridades institucionalizadas en leyes nacionales, y comienzan a reconocerse autoridades en el nivel comunitario, con la limitación de ser nombradas por el alcalde municipal, y no electas por la comunidad, en donde subsistían paralelamente las autoridades tradicionales.

B. 1836. *Creación del cargo de alcalde auxiliar*

En el nivel de la legislación municipal ordinaria, la existencia del cargo de alcalde auxiliar está consignada en la primera ley municipal de Guatemala de 1836 “Organización y Reglamentación de las Municipalidades del Estado”, la que establecía, al igual que la Constitución de 1825, la elección por parte de la municipalidad, de un alcalde auxiliar para las poblaciones con menos de 200 habitantes.¹³ En esa época también se establece el sistema de alcaldías separadas para mestizos e indígenas.¹⁴

sitúan en el último escalón del sistema de cargos religiosos y sociales. Generalmente, cuando los alcaldes municipales no son indígenas, se presentan contradicciones entre ambas formas de representación y gobierno. En Sosa Velásquez, Mario Enrique, *Rupturas y construcción de poder en Santiago Atitlán*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Historia, Área de Antropología, SERJUS, 1998, p. 36.

¹² Primera Constitución del Estado de Guatemala. Guatemala, 1825, en: <http://www.monografias.com/trabajos13/consgua/consgua.shtml>.

¹³ Cfr. Fundación Centroamericana de Desarrollo —FUNCEDE—. *Las nuevas responsabilidades municipales de conformidad con el proceso de paz*, Guatemala, Fondo Nacional para la Paz y Banco Mundial, 1998, p. 30.

¹⁴ Barrios, Lina, *La alcaldía indígena en Guatemala: de 1821 a la Revolución de 1944*, Guatemala, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales —IDIES—. Universidad Rafael Landívar, 1998, p. 21.

C. 1871. *Mixtificación de municipalidades indígenas*

El año de 1871 se destaca en la historia por ser el periodo en que inicia la reforma liberal en el país. Muchos cambios se dan a partir de esa época. El país adquiere los derechos a la educación laica, a la propiedad, a la ciudadanía de algunos.

Sin embargo, a las políticas de la Revolución liberal se atribuye la concentración de la autoridad en el Poder Ejecutivo central y el consecuente debilitamiento de la organización de base comunitaria. La toma de decisiones desde el Poder Ejecutivo, en demérito del área rural en general, y de las comunidades campesinas en particular, terminó por concentrarse mediante la constitución del Estado moderno, que reclama para sí la soberanía sobre el territorio, la autoridad sobre la población y el derecho a la aplicación de la violencia legítima.¹⁵

Para los gobiernos locales, el 7 de diciembre de ese año, la situación vuelve a dar un importante giro, dado que se emitió un decreto que mixtificaba las alcaldías indígenas, combinando el ejercicio del poder con los mestizos.¹⁶

D. 1877. *Justicia a cargo de jueces de paz*

Hasta esa época, los alcaldes habían tenido la función de impartir justicia. En el caso de los alcaldes indígenas, éstos tenían la ventaja de impartirla en el propio idioma. Sin embargo, el presidente Justo Rufino Barrios decretó, el 14 de diciembre de 1877, que impartir justicia ya no sería atribución de los alcaldes, sino de los jueces de paz.

Ixchiú afirma que una de las características más importantes de este decreto radica en el reconocimiento de los alcaldes auxiliares como autoridades, junto con los jefes políticos, los gobernadores de los pueblos, los alcaldes municipales, jueces de paz y preventivos. Dicho decreto les reconocía la atribución a todas estas autoridades, de administrar pronta y cumplida justicia en caso de desacuerdo entre el patrón y el jornalero, y hacer que cada uno cumpliera con sus obligaciones.¹⁷

¹⁵ Torres Rivas, Edelberto y Arévalo de León, Bernardo, *Del conflicto al diálogo: el WSP en Guatemala*, Guatemala, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social —UNRISD— y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales —FLACSO—, 1999, p. 178.

¹⁶ Barrios, Lina, *La alcaldía indígena en Guatemala: de 1821...*, *cit.*, nota 14, p. 34.

¹⁷ *Op. cit.*, nota 4, p. 90.

E. 1879. Constitución centralista y alcalde auxiliar con función de policía

La Constitución de la República, de 1879, que contenía la inspiración liberal del régimen y que estuvo vigente hasta 1944, era un texto de 104 artículos, que en un contexto laico, centralista y sumario estableció, entre otros, un Poder Ejecutivo fuerte que funcionaba con la asesoría de un consejo de Estado de carácter consultivo y no representativo.¹⁸

Este ordenamiento marca la fuerte tendencia de centralización del poder en el organismo Ejecutivo, en especial en la presidencia. Esa centralización se replicó, desde entonces, desde el municipio hacia la comunidad. Prueba de ello es la Ley Municipal (decreto 242) de esa misma época, que especificaba que los alcaldes de las aldeas debían informar cada ocho días a las municipalidades que los habían nombrado, siendo considerados como agentes de policía. Cada finca con más de diez familias contaba con alcalde auxiliar, propuesto a la municipalidad por los dueños de las fincas.¹⁹

Este cuerpo legal establecía además que cuando los alcaldes auxiliares ya no merecieran la confianza de los dueños de las fincas, podrían ser removidos sin necesidad de ningún otro motivo.²⁰

6. Siglo XX. Militarismo, centralismo y desarrollismo

El siglo XX está marcado por una serie de quiebres políticos (dictaduras militares, revolución de 1944, contrarrevolución de 1954, conflicto armado interno de 1960 a 1996, acuerdos de paz...), que determinaron una serie de fenómenos y cambios no sólo en las regulaciones jurídicas municipales, sino en las relaciones de poder a nivel comunitario, municipal y nacional.

A. 1931. Supresión de autonomía municipal

El gobierno de Jorge Ubico suprime en 1931 la autonomía municipal, pero no se quitó a las municipalidades el gobierno de los municipios. En

¹⁸ Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, *Sistema constitucional de la República de Guatemala*, artículo introductorio a la Constitución Política de la República, Guatemala, Piedra Santa, 1992, p. 11.

¹⁹ Las atribuciones básicas de entonces eran las de cuidar y vigilar que los mozos o colonos se dedicaran a la ejecución del trabajo, que se evitara la vagancia, evitar la fabricación y venta clandestina de licor, e impedir que se cometieran faltas contra la moral pública. Cfr. Fundación Centroamericana para el Desarrollo —FUNCEDE—, *op. cit.*, nota 13, p. 32.

²⁰ Cfr. Ochoa García, Carlos, *op. cit.*, nota 8, p. 20.

este gobierno adquiere fuerza el cobro de tributos y la utilización de los indígenas para las obras de infraestructura. Surge también la figura del empírico, que se encargaba de trasladar al registro civil los datos de nacimientos y fallecimientos acaecidos en su jurisdicción y de controlar los trabajos y obras comunitarios.²¹ Este ordenamiento mantiene y refuerza la tendencia centralista que venía desde la reforma liberal.

B. 1945. *Descentralización administrativa, autonomía municipal y participación*

La Constitución de 1945, promulgada después del movimiento revolucionario que derroca a Jorge Ubico, trae consigo un cambio de tendencia que recoge los principios de justicia social que inspiraron la revolución de 1994, y dentro de sus principales contenidos propicia por vez primera la descentralización administrativa y reconoce la autonomía municipal.

Además, amplía los niveles de participación con el reconocimiento del voto a las mujeres y los analfabetos, el reconocimiento, por vez primera, del derecho de organización de partidos políticos y el principio de representación proporcional.²²

C. 1956-1965. *Participación limitada por el Ejecutivo*

Luego de la Contrarrevolución de 1954, la Constitución de 1956 recoge el nuevo programa conservador del gobierno de Carlos Castillo Armas, y pone bajo el control del Poder Ejecutivo la organización de las elecciones, la calificación de los resultados y la autorización de la participación política, centralizando nuevamente ciertas actividades determinantes para el futuro político del país.

La posterior Constitución de 1965 no representa cambio alguno de enfoque para el ámbito municipal, pues se mantiene dentro de la misma línea que la de 1956.²³

D. 1957 y 1988. *Regulación específica para el alcalde auxiliar*

El Código Municipal de 1957 (Decreto 1183), así como el de 1988 (Decreto 58-88) establecen un capítulo específico para los alcaldes auxiliares en

²¹ Ixchiú, Pedro, *op. cit.*, nota 4, p. 51.

²² *Cfr.* García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 18, pp. 12-14.

²³ *Ibidem*, p. 13.

las comunidades, al determinar su naturaleza, limitaciones y funciones. El cargo se define como obligatorio. Un elemento representativo del poder militar de esta época es que durante los años en que el conflicto armado se agudizó, los alcaldes auxiliares en las regiones con presencia guerrillera eran nombrados por el comandante de la zona militar, entre los patrulleros y comisionados militares (estos últimos fueron suprimidos por orden presidencial en 1995). Con la firma de los acuerdos de paz hasta 1996, el cargo de alcalde auxiliar recupera su dimensión civil, como un delegado de la autoridad municipal y un promotor del desarrollo de su comunidad.²⁴

E. 1970-1990. Centralización del poder y dependencia municipal del gobierno central

La época del conflicto armado interno se encuentra marcada por estrategias contrainsurgentes que influyeron en las relaciones de poder entre los diferentes niveles de gobierno, al buscar tener el mayor control militar posible sobre el ámbito local (municipal y comunitario) con el fin de detectar y eliminar células guerrilleras existentes o potenciales. En este contexto, afianzado por la tendencia centralizadora de la Constitución de 1965, los desplazamientos internos y hacia el extranjero y las estrategias desarrollistas que buscaban la movilización y dispersión de la población, se consiguió no sólo desarticular por completo el tejido social preexistente, sino también debilitar la participación ciudadana y el rol político que históricamente habían tenido las autoridades tradicionales, dejando a los municipios y comunidades bajo el control total de los gobiernos militares y sus comandos locales.

Durante la década de los años ochenta, caracterizada en sus inicios como la más sangrienta etapa del conflicto armado interno, la centralización del poder tuvo mayor impulso a partir del golpe militar dirigido por José Efraín Ríos Montt, que tuvo lugar el 23 de marzo de 1982, al dejar sin efecto la Constitución de 1965, e imponer en su lugar un Estatuto Fundamental de Gobierno emitido por una junta militar el 27 de abril de ese año.

Dicho Estatuto, incorporado como Decreto-ley 38-82, se encaminó a neutralizar la autoridad y funciones de los organismos Legislativo y Judicial e incidió especialmente en el ámbito local, con la militarización de las entidades estatales, autónomas y semiautónomas, la militarización de las comunidades y la represión de sus autoridades tradicionales. Asimismo, el presidente de facto se facultaba para nombrar a los gobiernos

²⁴ *Ibidem*, p. 34.

municipales, vicealcaldes, alcaldes e interventores. Estos cambios son similares a las modalidades empleadas por Ubico en 1935 para establecer y mantener su relación de poder sobre las municipalidades. La guerra, la regionalización político-militar del país y los programas de centralización llegaron a tener un decisivo impacto sobre el gobierno municipal, mediante la combinación de planes militares, proyectos desarrollistas y una legislación arbitraria, inaugurando de esta manera una nueva modalidad de articular el poder local al nacional.²⁵

7. 1990-2000. *Firma de la paz y reformas constitucionales desaprobadas*

Uno de los elementos reiterativos en los acuerdos de paz, suscritos entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca —URNG—, fue la necesidad de reformar la institucionalidad del Estado en diversos aspectos, mediante una serie de reformas a la Constitución, detalladas e incorporadas específicamente en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral.²⁶ A tal efecto, en 1997 el organismo Ejecutivo promovió ante el organismo Legislativo un proyecto para implementar dichas reformas. Sin embargo, la resistencia en ciertos sectores sociales y políticos a dicho proyecto —controversial, por transformar tantos aspectos institucionales a una sola vez, y complejo, por la instrumentalización del mismo por parte gobierno de turno para incorporar reformas acordes a sus intereses— demoró más de dos años la culminación del proceso. El desgaste fue tal, que cuando el 16 de mayo de 1999 se sometieron las reformas a referéndum popular, la abstención de la población (en particular de las comunidades indígenas) se tradujo en un 81.45%²⁷ y posibilitó el triunfo de los sectores opuestos a la modificación de la Constitución.

²⁵ Ochoa García, Carlos, *op. cit.*, nota 8, pp. 15, 16 y 22.

²⁶ Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito en Estocolmo, 7 de diciembre de 1996. Ver en: <http://www.congreso.gob.gt/>. Este acuerdo sintetiza las reformas prevista en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y en el Acuerdo sobre Fortalecimiento al Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

²⁷ Se atribuye al rechazo de la reforma el abstencionismo histórico que en general siempre existió en los procesos electorales de Guatemala, acrecentado por la falta de representatividad, capacidad de educación, convocatoria y movilización que tuvieron los actores políticos y sociales que favorecían la reforma. Sin embargo, un factor decisivo del rechazo fue la escasa campaña informativa por parte del gobierno respecto a la propuesta, considerando la marginación de amplios sectores de la vida política guatemalteca y la

Estas reformas incluían un cambio de enfoque de la Constitución, que habría impactado el régimen jurídico municipal en términos de elevar la participación ciudadana.

Sin embargo, además de la reforma constitucional, los acuerdos de paz también contemplaban la necesidad de reforma de las leyes ordinarias, donde se proponían mecanismos concretos que rompían las tendencias centralistas y culturalmente monistas de la legislación hasta entonces. Incluían, por ejemplo, el reconocimiento de mecanismos de participación para la población, mecanismos de consulta a las comunidades indígenas, mecanismos democráticos de planificación del desarrollo, etcétera.

Así, el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas contempla la promoción de una reforma al Código Municipal, para reconocer mecanismos que propicien la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones en asuntos que les afecten. Dicha reforma se promovería en el contexto de la autonomía municipal y del marco legal, reconociendo a las comunidades indígenas el manejo de sus asuntos internos, de acuerdo con sus normas consuetudinarias, en los siguientes puntos:

1. Definición del *status* y capacidades jurídicas de las comunidades indígenas y de sus autoridades constituidas de acuerdo con las normas tradicionales;
2. Definición de formas para el respeto del derecho consuetudinario y todo lo relacionado con el hábitat en el ejercicio de las funciones municipales, teniendo en cuenta, cuando sea el caso, la situación de diversidad lingüística, étnica y cultural de los municipios;
3. Definición de formas para promover la equitativa distribución del gasto público entre las comunidades indígenas y no indígenas integrantes del municipio, fortaleciendo la capacidad de dichas comunidades de manejar recursos y ser los agentes de su propio desarrollo, y

importancia de integrarlos en esta acción democratizadora. Esa debilidad de la acción educativa del Estado fue aprovechada por una campaña de desinformación falaz sobre el contenido de las reformas que sirvió para confundir a la población sobre el contenido y efectos de las mismas. Dicha campaña argumentaba que con los cambios constitucionales en favor de los pueblos indígenas se crearía un Estado dentro de otro Estado, se violaría el principio de igualdad, dignidad y derechos de todos los guatemaltecos y que se rompería la unidad nacional al reconocer los idiomas propios de los mayas, xincas y garífunas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, capítulo XI, numeral 33, 2001. En: <http://www.cidh.org/Indigenas/Informes.htm>

4. Definición de formas para la asociación de comunidades en la defensa de sus derechos e intereses y la celebración de acuerdos para diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo comunal y regional.

Por otro lado, reconoce la necesidad de institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional, así como de asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisiones en los distintos ámbitos de la vida nacional. El gobierno de Guatemala se comprometió en dicho acuerdo a promover las reformas legales que faciliten, normen y garanticen la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en la vida política.²⁸

Por otro lado, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria señala que para fortalecer las capacidades de participación de la población y la capacidad de gestión del Estado, el gobierno de Guatemala se compromete a promover una reforma al Código Municipal para que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el alcalde municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto.²⁹

Asimismo, establece el compromiso de propiciar la participación ciudadana en el marco de la autonomía municipal, profundizando el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales, con el consiguiente refuerzo de sus recursos técnicos, administrativos y financieros.³⁰

El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática reitera el compromiso de descentralizar la ad-

²⁸ *Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, suscrito en México el 31 de marzo de 1995, capítulo IV Derechos civiles, políticos, sociales y económicos, apartado B) Comunidades y autoridades indígenas locales, numerales 4 y 5 y apartados D) Participación a todos los niveles, numerales 1, 3 y 4 y E, numerales 3, 4-i, 4-ii, 5 y 6. En: <http://www.congreso.gob.gt/>.

²⁹ *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, suscrito en México, el 6 de mayo de 1996, capítulo I Democratización y desarrollo participativo, apartado A Participación y concertación social, numeral 10 Participación a nivel local, inciso a) Comunidades. En: <http://www.congreso.gob.gt/>. Cabe señalar que, sin embargo, en la práctica se presentan una serie de modalidades de elección y nombramiento del alcalde comunitario o auxiliar, dentro de las que encontramos el nombramiento directo, a criterio del alcalde municipal, el nombramiento por el alcalde municipal con base en una terna propuesta por la comunidad, y la elección directa por los vecinos, en asamblea comunitaria. Esta última es la que se presenta en la mayoría de comunidades indígenas y en algunas comunidades no indígenas del área rural. En Mazariegos, Mónica, *La institucionalización de la participación comunitaria*, Guatemala, Servicios Jurídicos y Sociales —SERJUS—, 2001.

³⁰ Capítulo I. Democratización y desarrollo participativo, apartado A: Participación y concertación social, numeral 10, inciso b.

ministración pública para fortalecer la participación comunitaria. Por otro lado, establece el compromiso del gobierno de Guatemala de fortalecer los gobiernos municipales y asegurar el fortalecimiento de los consejos de desarrollo, lo cual implica una mejora en la relación de las comunidades con estas instancias. Asimismo, se establece el compromiso de establecer los consejos locales de desarrollo,³¹ incluyendo en ellos las formas propias de organización comunitaria.³²

Así, los acuerdos de paz fueron un argumento fundamental para la promoción y argumentación de las posteriores reformas al Código Muni-

³¹ Este reconocimiento en el nivel comunitario se había intentado en la ley de la materia del año 1987, con objeto de promover la descentralización del desarrollo y la participación ciudadana en el ámbito político o de toma de decisiones sobre los programas y proyectos a ejecutar en la localidad. Por ello, la entrada en vigencia de la ley fue origen de muchas controversias. La ley establecía la creación de consejos locales de desarrollo en las comunidades que contaran con una población mínima de 250 habitantes mayores de 18 años. Los consejos se integrarían con una asamblea de vecinos y con un comité ejecutivo, y tendrían funciones de promoción del desarrollo y la participación ciudadana, de identificación de necesidades comunitarias y priorización de proyectos, de propuesta al consejo municipal de desarrollo, de coordinación de grupos organizados en la comunidad y de gestión de recursos para la ejecución de los proyectos. *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, Decreto 52-87, Guatemala, 1987, artículos 12-15. El 25 de julio de 1988 se interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra esta ley ante la Corte de Constitucionalidad, para declarar inconstitucionales los consejos municipales y los consejos locales de desarrollo urbano y rural. Dicha solicitud argumentaba, por un lado, que los consejos locales de desarrollo urbano y rural podrían ser utilizados o manipulados (cooptados políticamente) por el gobierno de turno para mantenerse en el poder, y por otro lado, afirmaba que la autonomía municipal se violaba, por un lado, porque el consejo de desarrollo municipal —que es la misma corporación municipal— dependería de la presidencia que coordinaría todo el sistema de consejos de desarrollo, lo que le quitaba independencia de actuación y, por otro lado, porque los consejos locales duplicaban las tareas de la municipalidad en el ámbito comunitario, actuando sin ninguna consulta ni subordinación a la misma. La Corte de Constitucionalidad: 1. Declaró que la organización y participación de la población no es inconstitucional; 2. Declaró que los consejos municipales no son inconstitucionales, en tanto se conforman por una corporación electa popularmente; 3. Declaró inconstitucional la forma de institucionalización o creación de los consejos locales de desarrollo urbano y rural, no así la institución como tal. Sin embargo, el fallo dejó sin efecto la previsión legal de su instalación en las comunidades, quedando la coordinación de los consejos desde el nivel nacional hasta el municipal y retomándose el tema nuevamente hasta en tiempos de los Acuerdos de Paz. Véase Corte de Constitucionalidad, *Gaceta de la Corte de Constitucionalidad*, Guatemala, expedientes acumulados 282-87, y 285-87, 1987.

³² *Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*, suscrito en México, el 19 de septiembre de 1996. Capítulo V: Participación social, numeral 58. En <http://www.congreso.gob.gt/>.

cipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como para la creación de la Ley de Descentralización.

8. Siglo XXI. Apertura al reconocimiento y la participación

El proceso de reforma del marco jurídico municipal tiene lugar a inicios del siglo XXI, y es propiciado por varios factores: a) los antecedentes del intento de reformas constitucionales en 1999 y las propuestas de reforma a la legislación ordinaria previstas en los acuerdos de paz, que, por un lado, eran fundamento de presión de las propuestas desde la sociedad civil, que demandaba un modelo más horizontal y participativo en la planificación y gestión del desarrollo del Estado y, por otro, eran factor de condicionalidad de la cooperación internacional al país; b) las políticas que surgen en el marco del reajuste estructural y social y la búsqueda de una nueva relación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil; c) las críticas a la regulación vigente a esa fecha, que se consideraba centralista, cerrada a la participación ciudadana y basada en un enfoque culturalmente monista, y d) que como bien afirma Ochoa, al final del siglo XX, la alcaldía se había convertido en un ente prestatario de servicios y había perdido los elementos que antes le permitieron una eficaz función como instancia mediadora y de diálogo político.³³

Es así como en el año 2002, en el marco de la reforma y modernización del Estado, culmina el proceso de negociación del nuevo marco jurídico municipal, integrado por un nuevo cuerpo legal, que es la Ley General de Descentralización, así como por reformas a cuerpos legales preexistentes, como el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo. Cabe mencionar que algunas normas consideradas parte de la reforma integral a dicho marco jurídico siguen pendientes de creación y aprobación: Ley de Pueblos Indígenas, Ley de Regionalización y Código Tributario Municipal.³⁴

El marco jurídico vigente hasta antes de las reformas se encontraba conformado por el Código Municipal, Decreto 58-88,³⁵ la Ley de los

³³ Ochoa, Carlos, *op. cit.*, nota 8, p. 11.

³⁴ La creación de un nuevo Código Municipal, una nueva Ley de Servicio Municipal, una Ley General de Regionalización y un Código Tributario Municipal es dispuesto por la Constitución en el artículo 9 de sus disposiciones transitorias y finales, ordenando que el Congreso de la República las emita, a más tardar en el plazo de un año, a contar de su instalación. De éstas, la única ley vigente a la fecha es el Código Municipal.

³⁵ Código Municipal, Guatemala, Decreto 58-88 del Congreso de la República, 1988.

Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 52-87³⁶ y la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto 70-86.³⁷ Ninguna de estas leyes contenía declaración alguna sobre la conformación multicultural del Estado guatemalteco ni un enfoque que promoviera la participación ciudadana y la equidad de género en la participación. Por otro lado, se encontraban formuladas desde un enfoque marcadamente municipalista, que consideraba al municipio como el núcleo político, administrativo y territorial mínimo del Estado, sin reconocer la organización preexistente en la comunidad concreta, los mecanismos de participación legitimados en sus prácticas internas, ni las autoridades indígenas y tradicionales, que son el motor espontáneo y primario de la gobernabilidad local, reproduciendo así, en el nivel municipal, el mismo centralismo del nivel estatal.

Por tanto, la formulación y ejecución de planes de desarrollo y presupuestos, desde el ámbito municipal hasta el nacional, se llevaba a cabo sin ninguna participación y consulta que tomara en cuenta las necesidades reales y las propuestas formuladas desde las comunidades. No había tampoco ningún tipo de monitoreo ni auditoría social de estos procesos.

Todo ello responde a una concepción de la participación ciudadana limitada a la emisión del voto, razón por la cual todos los anteriores intentos de reforma para la participación y la descentralización fueron objetados, argumentando violaciones a la autonomía del municipio, pues se interpretaba la autonomía municipal como un derecho de la corporación municipal respecto a la población y no del municipio respecto al Estado central. De lo anterior se desprende la histórica ausencia de articulación legal de la participación comunitaria hacia el nivel municipal y nacional.

Los cambios más notorios y transformadores, incorporados al ordenamiento municipal en este proceso de creación y reforma legal, se refieren básicamente a:

1. El reconocimiento de la conformación pluricultural, multiétnica y multilingüe del Estado guatemalteco;
2. La apertura general de espacios de participación y en especial para los pueblos indígenas y mujeres;
3. El reconocimiento de las alcaldías indígenas y sus formas de funcionamiento;

³⁶ Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Guatemala, Decreto 57-82 del Congreso de la República. 1987.

³⁷ Ley Preliminar de Regionalización, Guatemala, Decreto 70-86, 1986.

4. El reconocimiento de la comunidad como sujeto dentro del nuevo sistema para la participación y la descentralización, así como de sus autoridades propias y sus usos, normas y costumbres;
5. La instauración de mecanismos de consulta en general y a los pueblos indígenas en particular, en los asuntos de su interés;
6. La creación de órganos técnicos de soporte a los procesos municipales, como las oficinas técnicas municipales, el sistema de administración financiera municipal y la unidad de auditoría interna.
7. El reconocimiento de la mancomunidad de municipios como forma asociativa para objetivos comunes de desarrollo entre dos o más municipios.

III. MARCO JURÍDICO MUNICIPAL

1. *Constitución Política de la República de Guatemala*

La Constitución actual, vigente desde 1986, inicia una nueva etapa en la historia política de Guatemala, pues coincide con la elección del primer gobierno de corte civil que inauguró los tiempos de democracia formal en el país.

Esta Constitución, de marcada inspiración liberal, reconoce un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. Estipula los diferentes niveles de la división geográfica del territorio: nacional, regional, departamental y municipal. Se les da categoría de gobierno únicamente a los niveles nacional y municipal, por ser los que cuentan con autoridades democráticamente electas por el sistema de sufragio universal y secreto.³⁸

La Constitución, dentro de su título V, “Estructura y organización del Estado”, dedica el capítulo VII al régimen municipal. Esta normativa mantiene un enfoque municipalista, que considera como nivel local mínimo el ámbito del municipio, siendo éste la forma de gobierno básico del régimen administrativo.

Según el enfoque constitucional guatemalteco, desde las Constituciones coloniales (Bayona y Cádiz) dentro del municipio se configuran dos importantes principios políticos:

³⁸ Constitución Política de la República de Guatemala, Guatemala, 1985, artículos 140, y 224. Código Municipal, Decreto 12-2002, Guatemala, 2002, artículo 2o.

1. Su representatividad, o sea, su carácter democrático-popular, que la Constitución reconoce y reafirman los acuerdos de paz;
2. Su autonomía, o sea, el alto grado de descentralización que la Constitución determina.³⁹

El periodo de duración del gobierno municipal, cuya modalidad es de concejo municipal integrado por el alcalde —a quien se reconoce derecho de antejuicio, salvo caso de flagrante delito— los síndicos y concejales electos por sufragio universal y secreto, es de cuatro años.⁴⁰

El principio de autonomía reconocido a los municipios del país ha tenido un papel determinante en términos de definición de políticas públicas, creación de leyes e interpretación legislativa. Aunque la Constitución no aporta ninguna definición sobre autonomía municipal, en virtud de este principio faculta a los municipios, según el artículo 253, a:

- a) Elegir a sus propias autoridades;
- b) Obtener y disponer de sus recursos, y
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.
- d) Emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos.

Para el cumplimiento de dichas ordenanzas y de todas sus disposiciones, las municipalidades podrán crear un juzgado de asuntos municipales y un cuerpo de policía, ambos a cargo del alcalde municipal.⁴¹

La Constitución establece límites a la autonomía municipal, para evitar que ésta sea absoluta, haciendo la salvedad de que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas actúan por delegación del Estado. Señala como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma: a) coordinar su política con la del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que corresponda; b) mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado; c) remitir al organismo Ejecutivo y al Congreso de la República sus presupuestos detallados con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos; d) remitir a los mismos organismos las memorias de labores e

³⁹ Maldonado Aguirre, Alejandro, *Código Tributario Municipal de la República de Guatemala, Análisis de antecedentes*, Guatemala, 2002, p. 10.

⁴⁰ Constitución..., *cit.*, artículos 254 y 258.

⁴¹ *Ibidem*, artículo 259.

informes específicos que les sean requeridos; e) dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal pueda desempeñar sus funciones; f) en toda actividad de carácter internacional sujetarse a la política del organismo Ejecutivo.⁴²

Sobre los recursos económicos, la Constitución establece que las corporaciones municipales deberán buscar fortalecer económicamente a sus respectivos municipios, para realizar obras y servicios. Les otorga la propiedad exclusiva de los bienes, rentas, arbitrios y tasas, y a estos bienes municipales les reconoce las mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado.⁴³

Las municipalidades no tienen la posibilidad de crear arbitrios y contribuciones especiales, dado que ésta es una facultad concedida por el artículo 239 con exclusividad al Congreso de la República. Sin embargo, tienen a su cargo la administración de los mismos, y junto al organismo Legislativo, la potestad de eximir a personas individuales o jurídicas del pago de tasas o arbitrios municipales, según el artículo 261 de la Constitución.⁴⁴

Como otra vía de ingreso municipal, la Constitución prevé que el organismo Ejecutivo incluirá en su presupuesto anual una asignación del diez por ciento para las municipalidades del país, el cual deberá destinarse, al menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.⁴⁵

La Constitución establece al final del capítulo, en el artículo 262, que las relaciones laborales de las municipalidades serán regidas por la Ley de Servicio Municipal (que como ya señalamos, se encuentra aún pendiente de aprobación).

Tal como se observa en lo desarrollado anteriormente, la vocación constitucional es de remarcar al municipio como ámbito local fundamental y nivel de gobierno mínimo dentro del territorio nacional. Este enfoque implica muchas ventajas y potencialidades, sobre todo si se toman en cuenta todas las posibilidades que abre para la organización y desarrollo local el reconocimiento de un principio de autonomía en el plano constitucional.

⁴² *Ibidem*, artículo 134.

⁴³ *Ibidem*, artículos 255-260.

⁴⁴ Véase también Código Municipal..., *cit.*, artículo 105.

⁴⁵ Constitución..., *cit.*, artículo 257.

Sin embargo, este enfoque llevado a sus extremos e interpretándolo como una facultad de las alcaldías para tomar decisiones inconsultas, y no como una facultad de los municipios para autogestionarse, desembocó en la invisibilización de la organización comunitaria y de las dinámicas que subyacían en ese nivel, lo cual fue también uno de los principales argumentos para la reciente reforma del marco jurídico municipal.

2. *Ley General de Descentralización*

El debate sobre la descentralización del Estado guatemalteco ha sido permanente desde la revolución de 1944. Sin embargo, la descentralización que manda la Constitución derivó en iniciativas de desconcentración, siendo esa la crítica más recurrente al proceso, dado que al impulsarse de esta forma la autonomía municipal no llegaba a ser plena, ya que a las municipalidades se les trasladaban competencias, mas no poder de decisión. La descentralización no llegaba al plano político, sino se quedaba en el administrativo.

Ochoa afirma que la desconcentración tuvo lugar fundamentalmente en los sectores educativo, judicial y financiero-impositivo y en mecanismos de implementación que evolucionaron directamente dependientes del poder central.⁴⁶

A partir de la creación y reforma del marco jurídico municipal, el impulso de la descentralización fue una de las prioridades, tanto en la agenda gubernamental (nacional y municipal) como en la no gubernamental. En ese sentido, la Ley General de Descentralización es considerada como la ley marco de la trilogía de leyes que en la actualidad se encuentran más directamente relacionadas con el municipio. Presenta también significativos aportes conceptuales sobre participación ciudadana y descentralización.

Esta ley marca las directrices básicas del proceso de descentralización, sin entrar a detallar concretamente los mecanismos abiertos para la descentralización y participación. Por esa razón, es una ley bastante breve, integrada por siete capítulos y un total de veintitrés artículos. Los capítulos son:

1. Disposiciones generales;
2. Programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del organismo Ejecutivo;

⁴⁶ Ochoa García, Carlos, *Los contextos actuales del poder local —governabilidad y municipalismo—*, Guatemala, Iripaz Publicaciones, 1993, p. 24.

3. Entidades e instituciones del organismo Ejecutivo;
4. Régimen financiero;
5. Fomento de la participación ciudadana en el proceso de descentralización y su organización;
6. Capacitación;
7. Disposiciones finales y transitorias.

El origen de esta ley, además de lo preceptuado por los acuerdos de paz, es el deber constitucional del Estado de promover la descentralización económica administrativa en forma sistemática, para lo cual se establecen las regiones existentes en la actualidad para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.⁴⁷

El concepto de descentralización integrado al ordenamiento jurídico por esta ley es:

Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de las políticas públicas municipales y locales, en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.⁴⁸

Uno de los elementos a destacar en este concepto es la transferencia de poder de decisión, funciones y recursos a las municipalidades, entida-

⁴⁷ Constitución..., *cit.*, artículos 119, incisos b) y f), 134 y 224. En concordancia con la Constitución Política de la República, la Ley Preliminar de Regionalización establece regiones de desarrollo con objeto de descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme las necesidades de la población. En Ley Preliminar de Regionalización. Decreto 70-86, Guatemala, 1986, artículo 1o.

⁴⁸ Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, Guatemala, 2002, artículo 2o. Cabe mencionar que el Reglamento de la Ley General de Descentralización, acuerdo gubernativo 312-2002, Guatemala, 2002, establece en su artículo 6 que los destinatarios de la delegación de competencias por la ley serán: 1. Las municipalidades individualmente consideradas; 2. Las mancomunidades de municipios; 3. Las demás instituciones del Estado, y 4. Las comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades.

des del estado y comunidades. Nótese que por primera vez se habla en la ley, de una descentralización de carácter político, que afecta al ámbito de la toma de decisiones, pues tradicionalmente en Guatemala el concepto de descentralización se había manejado exclusivamente para los ámbitos administrativo y financiero. Por otro lado, se destaca el realce a la participación ciudadana y la auditoría social, como elementos que rigen el proceso de descentralización.

La ley incorpora como objetivos:

1. Mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública;
2. Determinar las competencias y recursos que corresponden al organismo Ejecutivo que se transferirán a las municipalidades y demás instituciones del Estado;
3. Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población;
4. Facilitar la participación y control social en la gestión pública;
5. Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local;
6. Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente;
7. Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales;
8. Promover el desarrollo económico local, para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza, y
9. Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida.

Los objetivos de la ley, además de reflejar la intención general de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades, reflejan el giro general de las nuevas leyes y reformas hacia la ampliación de la participación ciudadana —que también es incluida dentro de los principios de la ley— y el control social de la población sobre la gestión pública, desde el nivel local hasta el nacional.⁴⁹

Además de lo anterior, en materia de participación ciudadana y auditoría social, la nueva Ley de Descentralización abre nuevas posibilida-

⁴⁹ Ley General de Descentralización..., *cit.*, artículos 4o. y 5o.

des: proporciona una definición de participación ciudadana, la primera y única en todo el ordenamiento jurídico nacional:

La participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización.

Se considera un gran avance, no sólo el hecho de reconocer la participación ciudadana, sino que este reconocimiento tenga como punto de partida a la comunidad. Es muy positivo que de manera general en las nuevas leyes se reconozca a la comunidad como organización de personas y territorialidad específica, e incluso se le reconozca como destinataria de la descentralización, pues debido a la ya mencionada controversia suscitada en 1987 (página 16 y pie de página 31) por el intento de reconocimiento de este nivel “inframunicipal”, respecto a lo que algunos pensaban que implicaba un atentado a la autonomía municipal —por considerarse que duplicaba sus funciones y pasaba por alto la autoridad municipal— existía una fuerte resistencia a reconocer este nivel territorial, a pesar que de facto ya existen niveles de organización suficientes para considerarlo un nivel más de la estructura administrativa y territorial del país.

La ley permite además que las comunidades sean parte de los proyectos a desarrollarse dentro de su ámbito territorial, en coordinación con la municipalidad, y por otro lado, que simultáneamente puedan realizar la auditoría social del proceso. Ésta es una de las innovaciones que cabe resaltar, pues por primera vez se habla de la posibilidad de una auditoría social, que se diferencia de la que hace la Contraloría General de Cuentas por parte del Estado, que es puramente contable y se lleva a cabo al final del proceso, mientras aquélla tiene un carácter político y de control social por parte de las comunidades y se lleva a cabo al inicio, durante y al final del proceso.⁵⁰

Las prioridades que la ley determina en el proceso, que además establece que será gradual, son las áreas de: 1. Educación; 2. Salud y asistencia social; 3. Seguridad ciudadana; 4. Ambiente y recursos naturales; 5. Agricultura; 6. Comunicaciones, infraestructura y vivienda; 7. Economía, y 8. Cultura, recreación y deporte.⁵¹ Se establece además la creación

⁵⁰ *Ibidem*, artículos 17-19, y Reglamento..., *cit.*, artículos 19-21.

⁵¹ *Ibidem*, artículos 60. y 70.

de un órgano responsable por parte del gobierno, sus atribuciones y mecanismos de coordinación.⁵²

En lo relativo a recursos municipales, se dispone que los presupuestos municipales anuales y sus sistemas de administración deben adecuarse a la metodología que adopte el sector público y a las políticas de descentralización aprobadas por el organismo Ejecutivo⁵³ y además, que los municipios y mancomunidades que se hagan cargo de competencias para el desarrollo integral municipal percibirán recursos que se distribuirán en proporción directa de los aportes locales relativos a sus respectivos niveles de pobreza y a su densidad demográfica y en los que se contabilizará tanto la recaudación de impuestos locales como la valorización de los aportes que los ciudadanos realicen en trabajo, especie o dinero para la provisión de bienes públicos.⁵⁴

3. *Código Municipal*

El Código Municipal es uno de los cuerpos legales que fue objeto de diversas reformas, las cuales, en sintonía con los acuerdos de paz, se orientan a la descentralización política hacia los municipios, al reconocimiento de la multiétnicidad, plurilingüismo y pluriculturalidad del país y al fortalecimiento de la autonomía municipal. Incluye una serie de reconocimientos a la organización preexistente en el ámbito comunitario, que lo diferencia del anterior Código Municipal, Decreto 58-88, caracterizado por su enfoque marcadamente municipalista, que si bien promovía la autonomía municipal y la descentralización administrativa hacia los municipios, reproducía el centralismo estatal desde el nivel municipal hacia las comunidades.

El nuevo código se integra de la siguiente manera:

Título I, Generalidades

Título II, Población y territorio

Capítulo I, Población

Capítulo II, Territorio

Capítulo III, Procedimientos para la creación y modificación de municipios

⁵² *Ibidem*, artículos. 9-11. El artículo 2o. del Reglamento ya citado, establece que ese órgano será la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República.

⁵³ *Ibidem*, artículo 16.

⁵⁴ Reglamento..., *cit.*, artículos 14 y 15.

Título III, Gobierno y administración del municipio

Capítulo I, Gobierno del municipio

Capítulo II, Mancomunidades de municipios

Capítulo III, De los alcaldes, síndicos y concejales

Capítulo IV, Alcaldías indígenas, alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares

Título IV, Información y participación ciudadana

Capítulo I, Información y participación ciudadana

Título V, Administración municipal

Capítulo I, Competencias municipales

Capítulo II, Policía municipal

Capítulo III, Régimen laboral

Capítulo IV, Funcionarios municipales

Capítulo V, Oficinas técnicas municipales

Título VI, Hacienda municipal

Capítulo I, Finanzas municipales

Capítulo II, Endeudamiento municipal

Capítulo III, Asignación constitucional

Capítulo VI, Presupuesto municipal

Título VII, Principios reguladores de los procedimientos administrativos

Capítulo I, Procedimientos administrativos

Capítulo II, Ordenamiento territorial y desarrollo integral

Título VIII, Régimen sancionatorio

Capítulo I, Faltas y sanciones

Capítulo II, Medios de impugnación

Capítulo III, Juzgado de asuntos municipales

Capítulo IV, Disposiciones finales

Concretamente, en el cuerpo de la ley, las principales reformas se desarrollan así:

A. Aspectos generales

Este código cambia la definición de municipio, en cuanto a su anterior concepción como conjunto de personas individuales organizadas y caracterizadas por sus relaciones de vecindad, pues se le da ahora una catego-

ría de unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Además, ahora se le caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo.⁵⁵

En concordancia con la Constitución, la autonomía municipal es planteada como la potestad del municipio de elegir a sus autoridades y ejercer por medio de ellas el gobierno y la administración de sus intereses, obtener y disponer de sus recursos patrimoniales, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Se prevé como límite a la autonomía la coordinación obligatoria de las políticas del municipio con las del Estado.⁵⁶

Dentro de las facultades de su autonomía se reconoce el derecho de los municipios de dividir su territorio de acuerdo con sus intereses, a través de disposición del concejo municipal. A lo anterior se agregó una disposición que dicta que la municipalidad remitirá cada año en el mes de julio, certificación de la división territorial de su municipio al Instituto Nacional de Estadística y al Instituto Geográfico Nacional.⁵⁷

En la línea de inspiración de las reformas al marco jurídico, este código reconoce como principios de actuación de los municipios la eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria.⁵⁸

En cuanto a las formas de coordinación intermunicipal, se permite, al igual que en el código anterior, la asociación de municipalidades para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines. Ésta tendrá personalidad jurídica propia y distinta de cada una de las municipalidades integrantes. Asimismo, se crea una nueva figura, que es la mancomunidad de municipios, la cual es la asociación de municipios con personalidad jurídica, constituida mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.⁵⁹ El objeto de ambas figuras es fomentar los lazos de cooperación y solidaridad intermunicipal e impulsar iniciativas de desarrollo microrregional, en el marco de uno o varios departamentos.

⁵⁵ Código Municipal..., *cit.*, artículo 2o., CM.

⁵⁶ *Ibidem*, artículo 3o.

⁵⁷ *Ibidem*, artículo 22, CM.

⁵⁸ *Ibidem*, artículo 5o., CM.

⁵⁹ *Ibidem*, artículo 10.

B. Participación ciudadana y auditoría social

Cualquier ciudadano/a que opte a la posición de alcalde, síndico o concejal requiere reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal;
- b) Estar en el goce de sus derechos políticos, y
- c) Saber leer y escribir.⁶⁰

El nuevo código reconoce la organización de vecinos en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las comunidades. Este último aspecto es reconocido por primera vez y se encuentra en consonancia tanto con el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas como con el Convenio 169 de la OIT.⁶¹

Las asociaciones civiles y comités de vecinos, autorizados por las gobernaciones departamentales y otras autoridades, quedarán, a partir de la vigencia del Código Municipal, bajo la competencia técnica y legal del alcalde municipal de su circunscripción territorial, y están exentas del pago de timbres fiscales.⁶²

Además, se reconocen dentro de los derechos y obligaciones de los vecinos, relacionados con la participación y auditoría social:

- a) Participar en actividades políticas municipales;
- b) Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias;
- c) Ser informado regularmente por el gobierno municipal, de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley;
- d) Integrar la comisión ciudadana municipal de Auditoría Social;
- e) Participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley;
- f) Pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio...⁶³

⁶⁰ *Ibidem*, artículo 43.

⁶¹ *Ibidem*, artículos 18 y 19.

⁶² *Ibidem*, artículo 175.

⁶³ *Ibidem*, artículo 17, incisos e), f), g), h), j), k).

Se mantiene la figura del cabildo abierto, que puede ser convocado por decisión de las dos terceras partes del concejo municipal. Cuando la importancia de los asuntos a tratar en las reuniones del concejo municipal lo amerite, éste podrá consultar la opinión de los consejos comunitarios de desarrollo, a través de sus representantes autorizados.⁶⁴

Se abre un nuevo título, llamado “Información y participación ciudadana”, que regula los derechos de información y participación ciudadana y los mecanismos específicos, determinando cuestiones nuevas, como que cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el concejo municipal podrá, con el voto de las 2/3 partes de sus miembros, acordar consultas con los vecinos bajo cualquiera de las siguientes modalidades:

- a) Consulta solicitada a la corporación municipal por el 10% de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados de éstas serán vinculantes si participa al menos el 20% de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.
- b) Consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, aplicando criterios propios de sus costumbres y tradiciones, cuando se trate de asuntos que les afecten.

Las modalidades de estas consultas podrán ser las siguientes:

1. Consulta en boleta diseñada para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y lugares donde se llevará a cabo.
2. Aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso.
3. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el 50% de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.⁶⁵

El secretario, que es el funcionario municipal encargado de redactar la memoria anual de labores de la corporación municipal, tiene ahora la función de presentarla, dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, entre otros, al consejo de desarrollo municipal, en donde están representadas las comunidades a través de sus alcaldes comunitarios.⁶⁶

⁶⁴ *Ibidem*, artículo 38.

⁶⁵ *Ibidem*, título IV, artículos 63-66.

⁶⁶ *Ibidem*, artículo 84, inciso d).

El gobierno municipal establecerá, previa consulta con las autoridades comunitarias, los mecanismos que garanticen a los miembros de las comunidades el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias cuya administración se haya encomendado tradicionalmente al gobierno municipal. Estos mecanismos deben basarse en los mecanismos de consulta establecidos en el código.⁶⁷

Cada mes de febrero los concejos municipales que utilicen préstamos internos o externos deberán informar a la población, a través de los medios de comunicación disponibles, sobre el destino y ejecución de los recursos.⁶⁸

Con el propósito de facilitar la transparencia administrativa y la auditoría social de la ejecución presupuestaria, el presupuesto se estructurará por programas y proyectos.⁶⁹

El presupuesto será propuesto por el alcalde municipal⁷⁰ a consideración del concejo municipal, y su aprobación requerirá el voto de las 2/3 partes de los integrantes. La municipalidad debe administrar y distribuir su presupuesto de manera equitativa entre las comunidades rurales y urbanas, indígenas y no indígenas, tomando en cuenta la densidad demográfica, necesidades básicas insatisfechas, indicadores de salud y educación, la situación ambiental y la disponibilidad de recursos financieros. Asimismo, si las condiciones financieras municipales lo permiten, las alcaldías comunitarias o auxiliares recibirán anualmente una asignación financiera del presupuesto municipal, la cual deberán utilizar en gastos de administración y operación.⁷¹

El alcalde municipal podrá integrar los compromisos acordados en el seno de su consejo municipal de desarrollo,⁷² así como las recomendaciones de la oficina municipal de planificación, en la formulación del presupuesto municipal. Asimismo, el concejo municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias comunicar y discutir las propuestas que quieran incluir en el presupuesto, y les informará posteriormente los factores que incidieron en la inclusión, exclusión

⁶⁷ *Ibidem*, artículo 109.

⁶⁸ *Ibidem*, artículo 117.

⁶⁹ *Ibidem*, artículo 129.

⁷⁰ Quien estará asesorado por las comisiones de Finanzas y Probidad y demás funcionarios municipales.

⁷¹ Código Municipal..., *cit.*, artículos 131 y 133.

⁷² Siempre que estos proyectos hayan sido aprobados en las otras instancias de gestión de la inversión pública.

o programación diferida de los proyectos en el presupuesto.⁷³ Esta última norma se considera uno de los mayores avances dentro de los nuevos reconocimientos, aunque su limitante es la falta de vinculación de las propuestas comunitarias, la cuales se quedan únicamente como propuestas.

El alcalde deberá informar trimestralmente al concejo municipal sobre la ejecución del presupuesto, y, para hacer posible la auditoría social, el concejo municipal compartirá en el mismo transcurso, con el consejo municipal de desarrollo, el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal. La misma información deberá estar a disposición de las comunidades a través de los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares y a la población en general, utilizando los medios a su alcance.⁷⁴

Las oficinas, registros, documentos y expedientes en la municipalidad son públicos, y cualquier persona puede consultarlos y obtener certificaciones de los mismos (información para la auditoría social).⁷⁵

C. Reconocimiento del nivel de la comunidad, de los alcaldes auxiliares o comunitarios y de los alcaldes indígenas

Como ya mencionamos, uno de los más grandes avances en las nuevas leyes es el reconocimiento del nivel de la comunidad y de sus autoridades tradicionales. El nuevo código reconoce a la autoridad dentro de los elementos del municipio, la cual será ejercida tanto por el concejo municipal como por las autoridades propias de las comunidades de su jurisdicción; a la comunidad organizada, al ordenamiento jurídico municipal y al derecho consuetudinario del lugar.⁷⁶

Los conflictos de límites jurisdiccionales entre comunidades serán resueltos con mediación del concejo municipal en coordinación con las autoridades reconocidas por las comunidades.⁷⁷

Se reconoce a las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo. Asimismo, se reconoce a las alcaldías comunitarias o auxiliares como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal. El nombramiento de los al-

⁷³ Código Municipal..., *cit.*, artículo 132.

⁷⁴ *Ibidem*, artículo 135

⁷⁵ *Ibidem*, artículo 139.

⁷⁶ *Ibidem*, artículo 8o., inciso c).

⁷⁷ *Ibidem*, artículo 25.

caldes comunitarios o auxiliares lo hará el alcalde municipal, con base en la elección o designación de las comunidades, de acuerdo con sus principios, valores y procedimientos, y la duración del cargo será del tiempo que determine la asamblea comunitaria, con base en sus principios, valores, normas y procedimientos. La única condición es que este tiempo no exceda el tiempo que dura la corporación municipal.⁷⁸

El alcalde comunitario tiene ahora algunas nuevas funciones relacionadas con la búsqueda del desarrollo y la incidencia de la comunidad en el gobierno municipal, a diferencia del anterior código, que en sus funciones reflejaba al alcalde auxiliar únicamente como representante del alcalde municipal en la comunidad y no como representante de su comunidad ante la alcaldía municipal. Estas nuevas funciones son:

- a) Promover la organización y participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales;
- b) Colaborar en la identificación de las necesidades locales y en la formulación de propuestas de solución a dichas necesidades;
- c) Proponer lineamientos e instrumentos de coordinación en la comunidad para la ejecución de programas o proyectos por parte de personas, instituciones o entidades interesadas en el desarrollo de las comunidades;
- d) Elaborar, gestionar y supervisar programas y proyectos que contribuyan al desarrollo integral de la comunidad;
- e) Colaborar en el levantamiento y actualización del catastro municipal;
- f) Promover y gestionar acciones que garanticen el uso racional y sostenible de la infraestructura pública;
- g) Mediar en los conflictos comunitarios;
- h) Velar por la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales.

El concejo municipal sesionará al menos dos veces al año con los alcaldes comunitarios o auxiliares de su municipio para coordinar actividades, y además, cada municipalidad podrá regular retribuciones para el servicio de alcalde comunitario o auxiliar, de acuerdo con sus recursos financieros.⁷⁹

⁷⁸ *Ibidem*, artículos 55-57.

⁷⁹ *Ibidem*, artículos 58, incisos a), b), c), d), e), f), h), j), l), y 59. Tradicionalmente y hasta antes de la vigencia de este código, el desempeño del cargo de alcalde auxiliar se

El alcalde, síndicos, concejales, alcaldes comunitarios o auxiliares y alguaciles cumplen por su cargo con el deber cívico, contemplado en el artículo 135 de la Constitución, de prestar servicio social de acuerdo con la ley, y esta circunstancia se hará constar en sus credenciales, cuando desempeñen gratuitamente el cargo.⁸⁰

D. *Equidad de género*

El Código asume y reconoce el concepto de equidad de género, entendido como la no discriminación entre ambos sexos.⁸¹

E. *Reconocimiento a los usos, normas, costumbres y tradiciones del lugar*

Se reconocen las formas propias de organización tradicionales dentro de las formas de organización de vecinos.⁸²

hizo *ad honorem*, ya que en las comunidades indígenas existe la concepción milenaria de poder y autoridad como un atributo que dignifica a la persona por la oportunidad de servir y promover la búsqueda del bienestar comunitario. De acuerdo con estos valores, el ocupar cargos de autoridad es un signo de honra para la persona. El poder dignifica a quien lo detenta, y para la asamblea de la comunidad, sus autoridades son delegados y no representantes, en virtud que ellos llevan la voz de las decisiones tomadas en asamblea y no las toman arbitrariamente amparándose en los cargos que ocupan. En ese sentido, el tener autoridad implica, entre otras, las siguientes atribuciones: a) el ejercicio del poder local (el gobierno de la comunidad); b) la protección de bienes e infraestructura comunales; c) celar por los límites de la comunidad; d) promover el desarrollo y bienestar comunales; e) coordinar las diferentes actividades de los comités de desarrollo; f) ejecutar las decisiones de la asamblea de la comunidad y g) velar por el orden comunitario. Véase Mazariegos, Mónica, *La institucionalización...*, *cit.*, p. 69. En tiempos de discusión de la reforma hubo un amplio debate sobre la posibilidad de retribución al cargo de alcalde auxiliar o comunitario, dado que en las comunidades no indígenas se veía críticamente la falta de retribución al cargo, mientras que en las comunidades indígenas había la controversia entre mantener la tradición de servicio comunitario *versus* la necesidad económica de los líderes comunitarios que dedican gran parte de su tiempo productivo a las tareas de organización. Además, en algunos casos, los alcaldes municipales argumentaban la falta de recursos para cubrir honorarios. Finalmente, la fórmula del legislador fue proponer el pago cuando haya posibilidades en el presupuesto municipal.

⁸⁰ Código Municipal..., *cit.*, artículos 172 y 173.

⁸¹ *Ibidem*, artículo 176. Además de esta norma, el código, en su artículo 36, prevé en la conformación de las comisiones de trabajo municipales, una comisión destinada específicamente a la familia, la mujer y la niñez.

⁸² *Ibidem*, artículo 18.

Los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio deben respetar los lugares sagrados o de significación histórica o cultural.⁸³

El juez de asuntos municipales conocerá de los asuntos que afecten las buenas costumbres, ornato y limpieza de las poblaciones, el medio ambiente, la salud, los servicios públicos municipales y los servicios públicos en general cuando el conocimiento de tales asuntos no esté atribuido al alcalde, al concejo municipal u otra autoridad municipal o *al ámbito de aplicación tradicional del derecho consuetudinario*.⁸⁴

Cuando las transgresiones administrativas concurren con hechos punibles, el juez de asuntos municipales certificará lo conducente a las autoridades correspondientes, tomando en cuenta el derecho consuetudinario. De ser necesario, se hará asesorar de un experto en esa materia.⁸⁵

El juez de asuntos municipales cuidará que en las diligencias de titulación supletoria no se violen las normas consuetudinarias cuya aplicación corresponde tomar en cuenta. Asimismo, cuidará que se apliquen las normas del derecho consuetudinario correspondiente en los asuntos en que una obra nueva cause daño público o se trate de obra peligrosa para los habitantes y el público.⁸⁶

F. Nuevas competencias y funcionamiento de las municipalidades

Dentro de las competencias generales del concejo municipal podemos destacar:

- a. La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales;
- b. Autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio;

⁸³ *Ibidem*, artículo 143.

⁸⁴ *Ibidem*, artículo 165, inciso a).

⁸⁵ *Ibidem*, artículo 165, inciso b).

⁸⁶ Código Municipal..., *cit.*, artículo 165, incisos c) y e).

- c. La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, lo mismo que a los órganos de coordinación de los consejos comunitarios de desarrollo y los consejos municipales de desarrollo;
- d. La fijación de sueldo y gastos de representación del alcaldes; las dietas por asistencia a sesiones del concejo municipal y, cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares, así como emitir el reglamento de viáticos correspondiente;
- e. La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;
- f. La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio.⁸⁷
- g. Las comisiones de carácter obligatorio para toda municipalidad serán:
 - 1. Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes;
 - 2. Salud y asistencia social;
 - 3. Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda;
 - 4. Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales;
 - 5. Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana;
 - 6. Finanzas;
 - 7. Probidad;
 - 8. Derechos humanos y paz;
 - 9. Familia, mujer y niñez.⁸⁸

Cabe mencionar que además de la asignación constitucional y los ingresos fiscales previstos por la Constitución para las municipalidades, el código prevé la posibilidad del endeudamiento municipal, respetando el principio de capacidad de pago, así como la posibilidad de emitir, negociar y colocar títulos valores en el mercado nacional o internacional, para lo cual deben tener la opinión favorable del organismo Ejecutivo y de la Junta Monetaria.⁸⁹

⁸⁷ *Ibidem*, artículo 35, incisos c), k), l), p), x), y).

⁸⁸ *Ibidem*, artículo 36.

⁸⁹ *Ibidem*, artículo 110.

G. Creación de órganos técnicos de soporte a los procesos municipales

El Código Municipal prevé la creación de órganos técnicos, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de las municipalidades y darle más consistencia a sus propuestas hacia afuera del municipio como a su gestión interna. Estos órganos son las oficinas técnicas municipales, el sistema de administración financiera municipal y la unidad de auditoría interna.

Cada concejo municipal tendrá una oficina de planificación, que será la encargada de coordinar y consolidar los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo municipales. Esta oficina producirá la información necesaria para que el concejo municipal elabore las políticas públicas municipales.⁹⁰

Asimismo, cada municipalidad tendrá una unidad de administración financiera integrada municipal —AFIM—, que será la encargada, entre otras funciones, de:

1. Elaborar, en coordinación con la oficina municipal de planificación, la programación y formulación del presupuesto, la programación de la ejecución del presupuesto y la evaluación de la gestión presupuestaria;
2. Asesorar al alcalde y al concejo municipal en materia de administración financiera;
3. Dirigir y administrar todo el proceso de liquidación y recaudación de impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones;
4. Administrar la deuda municipal;
5. Coordinar con el INFOM y la ANAM los planes de capacitación correspondientes para la aplicación del código municipal y las leyes conexas.

Cuando la situación municipal no permita tener una AFIM, el tesorero ejercerá esas funciones.⁹¹

Con el fin de velar por la correcta ejecución presupuestaria, las municipalidades contarán con un auditor interno, quien deberá implantar un sistema eficiente y ágil de seguimiento y ejecución presupuestaria.⁹²

⁹⁰ *Ibidem*, artículo 95.

⁹¹ *Ibidem*, artículos 97 y 98.

⁹² *Ibidem*, artículo 88.

4. *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*

Esta ley específica fue sujeta de reformas en el año 2002. La anterior Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, de 1987, estableció el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural para organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial, y promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país.⁹³

Los consejos de desarrollo son órganos paritarios, conformados por representantes de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil, con el fin de planificar participativamente el desarrollo del país y llevar a cabo la fiscalización y auditoría social, potenciando la transparencia en la gestión de los funcionarios y la corresponsabilidad de la ciudadanía en la toma de decisiones en los distintos niveles territoriales.

Esta ley establecía la participación municipal en el artículo 2, donde regulaba la integración del sistema de la siguiente manera: a) Consejo Nacional; b) consejos regionales; c) consejos departamentales, y d) consejos municipales. El vacío más fuerte que se le atribuía era la ausencia de participación del nivel de la comunidad, en donde existen de facto todas estas tareas de contribución al desarrollo que se dan por igual en los demás niveles. La ley lo propuso inicialmente, mediante la integración de consejos locales de desarrollo en las comunidades, pero como ya se mencionó, éstos fueron declarados inconstitucionales por un fallo de la Corte de Constitucionalidad en 1987.

Así, la discusión de las reformas a esta ley tuvieron un espacio central para este tema, por lo que al ser aprobadas, mediante el Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, abren nuevos espacios de participación ciudadana mediante la inclusión de representantes de los pueblos maya, xinca y garífuna, así como de mujeres en todos los niveles del sistema.

Además, se crea el nivel comunitario de participación dentro del sistema, para que existan consejos comunitarios de desarrollo y que las comunidades estén representadas a través de sus alcaldes comunitarios ante el Consejo Municipal de Desarrollo.

⁹³ Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 57-82, del Congreso de la República, Guatemala, 1987, artículo 1o.

La nueva ley se encuentra integrada por cinco capítulos:

Capítulo I. Naturaleza, principios y objetivo

Capítulo II. Integración y funciones

Capítulo III. Financiamiento de los consejos de desarrollo

Capítulo IV. Disposiciones generales

Capítulo V. Disposiciones finales y transitorias

Dentro del cuerpo de la ley, estas propuestas se encuentran desarrolladas así:

A. Aspectos generales

Se define al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural como el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y no indígena para llevar a cabo la planificación democrática del desarrollo.⁹⁴

Los principios del sistema son:

- Respeto a las culturas de los pueblos;
- Armonía en las relaciones interculturales;
- Eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública;
- Promoción de procesos de democracia participativa en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades;
- Conservación del equilibrio ambiental y desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos;
- Equidad de género.⁹⁵

El objetivo del sistema es organizar y coordinar la administración pública, mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada en todos sus niveles (comunitario, municipal, departamental, regional y nacional).⁹⁶

En concordancia con la cosmovisión maya, la toma de decisiones en el seno de los consejos de desarrollo será por consenso, y sólo a falta de éste serán por mayoría simple.⁹⁷

⁹⁴ *Ibidem*, artículo 1o.

⁹⁵ *Ibidem*, artículo 2o.

⁹⁶ *Ibidem*, artículo 3o.

⁹⁷ *Ibidem*, artículo 2o.

B. Participación ciudadana y auditoría social desde el nivel comunitario hasta el nacional

Cada nivel del sistema tiene la función de llevar a cabo la formulación de políticas, planes, programas y proyectos⁹⁸ y proponer la distribución de los recursos de preinversión e inversión pública,⁹⁹ con base en las propuestas de priorización de los consejos de desarrollo del nivel inmediato siguiente. En esta misma lógica, informar a dichos niveles sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior.¹⁰⁰

Cada nivel tiene también la función de promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y soluciones, para su desarrollo integral.¹⁰¹

Se introduce, dentro de los niveles del sistema, al nivel comunitario de participación con sus respectivos consejos comunitarios de desarrollo.¹⁰²

Los consejos departamentales de desarrollo tendrán la función de apoyar a las municipalidades del departamento en el funcionamiento de los consejos municipales y comunitarios de desarrollo y de velar por el cumplimiento de sus cometidos.¹⁰³

El consejo de desarrollo en el nivel municipal se integra también por los integrantes del concejo municipal, pero además, de representantes de otros sectores importantes para el municipio, de la siguiente forma:

- a) El alcalde municipal (coordinador);
- b) Síndicos y concejales que determine la corporación municipal;
- c) Hasta veinte representantes de los consejos comunitarios de desarrollo, designados por los coordinadores de los consejos comunitarios de desarrollo;
- d) Representantes de entidades públicas con presencia en la localidad;
- e) Representantes de entidades civiles locales que sean convocadas.¹⁰⁴

⁹⁸ *Ibidem*, artículos 6o., inciso e), 8o., inciso d), 10 inciso d), 11 inciso e).

⁹⁹ *Ibidem*, artículos 6o., inciso h); 10, inciso f); 12 inciso h).

¹⁰⁰ *Ibidem*, artículos 6o., inciso i); 8o., inciso h), 10, inciso h), 12 inciso i).

¹⁰¹ *Ibidem*, artículo 6o., inciso d); 8o., inciso b); 10, inciso b), 12 inciso b), 14 inciso b).

¹⁰² *Ibidem*, artículos 4o., inciso e), 13-17.

¹⁰³ *Ibidem*, artículo 10 inciso a).

¹⁰⁴ *Ibidem*, artículo 11.

Los consejos comunitarios de desarrollo se integrarán así.¹⁰⁵

- a) La asamblea comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad;
- b) Un órgano de coordinación, integrado de acuerdo con los principios, valores, normas y procedimientos del lugar, o en forma supletoria de acuerdo con la reglamentación municipal existente.¹⁰⁶

En los municipios donde existan más de veinte comunidades se crearán consejos comunitarios de segundo nivel, cuya asamblea estará integrada por miembros de los consejos comunitarios de desarrollo del municipio. Ellos nombrarán a sus representantes ante el consejo municipal de desarrollo, de entre los coordinadores de los consejos comunitarios de desarrollo.¹⁰⁷

C. Pueblos indígenas

Las reformas incluyeron reconocimientos específicos en materia de pueblos indígenas. Por ejemplo, en el nivel comunitario habrá consejos asesores indígenas, para brindar asesoría al órgano de coordinación del consejo comunitario de desarrollo y al consejo municipal de desarrollo de donde exista al menos una comunidad indígena.¹⁰⁸ Esto fue con la intención de reconocer a las autoridades tradicionales de las comunidades.¹⁰⁹

¹⁰⁵ *Ibidem*, artículo 13.

¹⁰⁶ El artículo 16, que se aplicará supletoriamente, establece que se integrará por el alcalde comunitario, quien lo preside, y por hasta un máximo de doce representantes electos por la asamblea general.

¹⁰⁷ Ley de Consejos..., *cit.*, artículo 15.

¹⁰⁸ *Ibidem*, artículo 23.

¹⁰⁹ Según Pedro Ixchiú, la elección de la autoridad indígena en Totonicapán se sigue caracterizando por el consenso comunal (anteriormente con apego a los dones espirituales) determinándose, según la fecha de nacimiento, la capacidad de la persona para ocupar un puesto de servicio en la comunidad. En la actualidad, tienen acceso a los cargos de autoridad quienes sirven a la comunidad, quienes tienen liderazgo y quienes hacen carrera voluntaria o nombrada (por ascenso en la escala de cargos). Dichos cargos no son adjudicados por intereses personales o político-partidistas para elevar la posición social de las personas, pues ésta se gana a partir del servicio que se ha prestado, *op. cit.*, p. 128. En esa misma línea, Castañeda y Guevara afirman que para los mayas el poder no se concibe como la imposición de decisiones, sino como la capacidad de servir y resolver necesidades y problemas de la colectividad. La autoridad se desprende de la posición de respeto de una persona, y ese respeto se relaciona más con la capacidad de aconsejar que de mandar. En Castañeda, Amílcar y Guevara, Carlos, *Documento de trabajo: poder lo-*

Las consultas a los pueblos indígenas en todos los asuntos que les afecten se llevarán a cabo mediante sus representantes ante los consejos de desarrollo, en tanto se emite la ley que regule dichas consultas.¹¹⁰ Existe una previsión de crear una ley específica para las consultas, en concordancia con el Convenio 169 de la OIT y el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, pero aún se encuentra pendiente de creación. Mientras tanto, la ley de Consejos de Desarrollo cubrirá dicha laguna legal.

D. Apoyo técnico, funcionamiento y financiamiento de los consejos

Cada consejo regional y departamental contará con una unidad técnica que les asesore en la elaboración y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo y preinversión e inversión pública.¹¹¹

Los consejos de desarrollo podrán crear las comisiones de trabajo que consideren necesarias, las cuales serán apoyadas por la unidad técnica.¹¹²

Los recursos de los fondos sociales se asignarán con base en las políticas, planes y programas priorizados desde el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.¹¹³

5. Convenio 169 de la OIT

En Guatemala rige el principio de preeminencia del derecho internacional en materia de derechos humanos sobre el derecho interno. El artículo 46 de la Constitución Política de la República establece que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno, lo cual es confirmado en dos leyes más: el artículo 9o. de la Ley del Organismo Judicial¹¹⁴ y el artículo 3o. de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad.¹¹⁵

cal y pueblos indígenas en Centroamérica. Encuentro Mesoamericano de Líderes sobre Poder Local y Derechos Indígenas, Guatemala, 1998.

¹¹⁰ Ley de Consejos..., *cit.*, artículo 26.

¹¹¹ *Ibidem*, artículo 25.

¹¹² *Ibidem*, artículo 24.

¹¹³ *Ibidem*, artículo 29.

¹¹⁴ Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 1989.

¹¹⁵ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad, Decreto 1-86 del Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 1986.

Las regulaciones del Convenio 169¹¹⁶ de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Guatemala, pueden constituirse como fundamento del reconocimiento de la multiculturalidad, el derecho propio de las comunidades y los usos, normas, costumbres y tradiciones de los pueblos. En este caso específico, dicho convenio sería el cuerpo legal a citar en materia de regulación internacional, dado que contiene una serie de regulaciones aplicables al ámbito municipal, que también son un fundamento importante de las reformas hechas al marco jurídico nacional:

- El artículo 4o. establece en su inciso 1) que deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados;
- El artículo 5o. establece, en su inciso a), que deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos, y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean colectiva e individualmente.
- El artículo 6o. establece una serie de obligaciones gubernamentales: en su inciso a), la obligación de consulta a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; en su inciso b), la obligación de establecer los medios de participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan.
- Cabe mencionar también el artículo 7o., que establece que los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo; además, el derecho de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

¹¹⁶ Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1989.

IV. LA TRANSICIÓN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. RETOS Y DESAFÍOS DEL PROCESO

El cambio de enfoque de la legislación municipal en Guatemala, que implica un nuevo marco para la descentralización y la participación ciudadana, como sistema integral para la planificación del desarrollo, confirma la institución del municipio como agente de desarrollo y de la comunidad como actor primario del nuevo sistema. Asimismo, abre canales de interlocución entre Estado y sociedad civil, entre todos los niveles de la organización administrativa.

Esto permite que la población, especialmente de las comunidades rurales y urbanas del interior del país, demande la participación que les corresponde en la toma de decisiones, en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo y políticas públicas, la administración pública y el desarrollo en general. Esto genera nuevos paradigmas en términos de gobernabilidad local, lo cual demuestra la insuficiencia del sistema representativo, que ahora tiene que incorporar a sus estructuras, mecanismos de democracia participativa, donde la población es corresponsable y partícipe de las decisiones, y su presencia no se limita a la emisión del voto cada cinco años. Esta tendencia que vemos en concreto en el ordenamiento guatemalteco es una variable repetida en la actualidad en muchos otros países, y está derivando en la generación de sistemas de democracia más incluyentes y complementarios.

Para echar a andar el nuevo sistema existen aún algunos retos que más allá de la ley, las buenas prácticas han de resolver, como la búsqueda de generación de recursos propios de una manera coherente con la situación económica local, evitar la cooptación de líderes locales por parte de los partidos políticos, aprovechar las formas de organización preexistentes y no duplicar estructuras de participación en el nivel local y romper el bloqueo cultural dando cabida a las formas propias de organización y a las autoridades tradicionales en estos nuevos procesos.

Además, las leyes aún contienen de una serie de vacíos y deficiencias, dentro de las que figuran como las más relevantes, por un lado, la falta de vinculancia que tienen las propuestas provenientes de las bases comunitarias, para ser tomadas como referentes obligados en la planificación, ejecución y fiscalización del desarrollo, y por otro, la falta de asignación de recursos para el funcionamiento de los niveles comunitario y municipal, que son los básicos del sistema de consejos de desarrollo.

Estos vacíos pueden resolverse de momento con la implementación de prácticas democráticas y la apertura de las autoridades municipales a los nuevos paradigmas de gobernabilidad local, así como con el rol proactivo que pueden tener las organizaciones de la sociedad civil para mejorar sus niveles de participación y propuesta, rompiendo las inercias sociales del autoritarismo hacia la participación democrática.

V. ANEXO

PRINCIPALES INNOVACIONES EN EL NUEVO MARCO JURÍDICO SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

<i>Temas</i>	<i>Ley General de Descentralización</i>	<i>Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural</i>	<i>Código Municipal</i>
Principios	<ul style="list-style-type: none"> * Autonomía municipal * Eficiencia y eficacia * Solidaridad social * Respeto a multiculturalidad * Diálogo, negociación y concertación * Equidad económica, social y desarrollo * Combate exclusión, discriminación y pobreza * Equilibrio ambiental Participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> * Respeto a las culturas de los pueblos; * Armonía en relaciones interculturales; * Eficacia y eficiencia en administración pública; * Promoción de procesos de democracia participativa en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades; * Conservación del equilibrio ambiental y desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos; * Equidad de género 	
Descentralización política	<ul style="list-style-type: none"> * El Poder Ejecutivo trasladará: poder de decisión, competencias, funciones y recursos a municipalidades, instituciones del Estado y comunidades 		
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> * Comunidad participa en planificación, ejecución y control de gestiones del gobierno en el proceso. * Comunidad participa en obras, programas y servicios en coordinación con municipalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> * Cada nivel formula políticas, programas y proyectos según prioridades del nivel siguiente. * Creación de consejos comunitarios de desarrollo y consejos comunitarios de 2o. nivel * Consejos comunitarios de desarrollo responsables de ejecución de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> * Participación en planificación de políticas públicas municipales * Participación en ejecución de obras municipales

Pueblos indígenas		<ul style="list-style-type: none"> * Representación pueblos indígenas * Consejos asesores indígenas * Consultas a pueblos indígenas mediante sus representantes 	<ul style="list-style-type: none"> * Reconocimiento a formas propias de organización tradicionales * Se reconocen, respetan y promueven alcaldías indígenas * Personalidad jurídica para comunidades de pueblos indígenas * Respeto a lugares sagrados o de importancia histórica o cultural * Juez de asuntos municipales conocerá cuando no conozcan autoridades municipales o el derecho consuetudinario * Juez de asuntos municipales observará derecho consuetudinario en su gestión y se hará asesorar cuando sea necesario
Avances en materia de género		<ul style="list-style-type: none"> * Se reconoce la equidad de género * Se institucionaliza la participación de las mujeres desde nivel departamental hasta nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> * Se reconoce la equidad de género * Se crea una comisión municipal sobre mujer, niñez y familia
Auditoría social	<ul style="list-style-type: none"> * Comunidades organizadas harán auditoría social de programas de descentralización 	<ul style="list-style-type: none"> * Información ejecución presupuestaria * CDUR evalúan planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario y verifican cumplimiento. * CDUR reporta sobre el desempeño de funcionarios públicos. * Consejos comunitarios de desarrollo responsables de auditoría social 	<ul style="list-style-type: none"> * Se reconoce derecho y obligación a: * Ser informado/a * Se crea comisión ciudadana municipal de auditoría social * Participar en consultas a los vecinos * Pedir consulta popular municipal en los asuntos de trascendencia. * Cabildo abierto: pide opinión de consejos comunitarios de desarrollo * Informar a población sobre destino y ejecución de préstamos y sobre el estado de ingresos y egresos. Concejo municipal: dos sesiones al año con alcaldes comunitarios.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en México el 6 de mayo de 1996. <http://www.congreso.gob.gt/>.

- Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral*. Suscrito en Estocolmo, 7 de diciembre de 1996. Ver en: <http://www.congreso.gob.gt/>.
- Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, suscrito en México el 31 de marzo de 1995. <http://www.congreso.gob.gt/>.
- Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*, suscrito en México el 19 de septiembre de 1996. En: <http://www.congreso.gob.gt/>.
- BARRIOS ESCOBAR, Lina Eugenia, *La alcaldía indígena en Guatemala: de 1821 a la Revolución de 1944*, Guatemala, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales —IDIES—, Universidad Rafael Landívar, 1998.
- La alcaldía indígena en Guatemala: época colonial (1500-1821)*, Guatemala, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales —IDIES—, Universidad Rafael Landívar, 1996.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 14a. ed., Buenos Aires, Heliasta, 1979, t. I.
- CARMACK, Robert M., *Rebels of Highland Guatemala. The Quiché-Mayas of Momostenango*, University of Oklahoma Press, Norman and London, 1995.
- CASTAÑEDA, Amílcar y GUEVARA, Carlos, *Documento de trabajo: poder local y pueblos indígenas en Centroamérica*, Guatemala, Encuentro Mesoamericano de Líderes sobre Poder Local y Derechos Indígenas, 1998.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, capítulo XI, 2001. En <http://www.cidh.org/Indigenas/Informes.htm>.
- CONSEJO INTERNACIONAL DE TRATADOS INDIOS, *Intervención escrita ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas*. 59o. Período de sesiones, Tema 6, Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y todas las Formas de Discriminación, 2003. En: http://www.treatycouncil.org/section_21141711212.htm.
- FUNDACIÓN CENTROAMERICANA DE DESARROLLO —FUNCEDE—, *Las nuevas responsabilidades municipales de conformidad con el proceso de paz*, Guatemala, Fondo Nacional para la Paz y Banco Mundial, 1998.
- GÁLVEZ BORREL, Víctor *et al.*, *Estado, Participación popular y democratización*, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales —FLACSO—, 1994.

- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Sistema constitucional de la República de Guatemala*, artículo introductorio a la Constitución Política de la República, Guatemala, Editorial Piedra Santa, 1992.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Censo de 1994, República de Guatemala, características generales de población y habitación*, Guatemala, INE, 1996.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación*, Guatemala, 2002.
- IXCHIÚ, Pedro *et al.*, *Los alcaldes comunales de Totonicapán*, Guatemala, Serviprensa, 2000.
- LINARES, Luis, *Los conflictos municipales en el periodo post acuerdos de paz*, Guatemala, Fundación Centroamericana de Desarrollo —FUNCEDE—, 1997.
- MALDONADO AGUIRRE, Alejandro, *Código Tributario Municipal de la República de Guatemala. Análisis de antecedentes*, Guatemala, 2002.
- MAZARIEGOS, Mónica, *La institucionalización de la participación comunitaria*, Guatemala, Servicios Jurídicos y Sociales —SERJUS—, 2001.
- OCHOA GARCÍA, Carlos, *Los contextos actuales del poder local, gobernabilidad y Municipalismo*, Guatemala, Iripaz, Publicaciones, 1993.
- SOSA VELÁSQUEZ, Mario Enrique, *Rupturas y construcción de poder en Santiago Atitlán*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Historia, área de Antropología, SERJUS, 1998.
- TORRES RIVAS, Edelberto y ARÉVALO DE LEÓN, Bernardo, *Del conflicto al diálogo: el WSP en Guatemala*, Guatemala, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social —UNRISD— y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales —FLACSO—, 1999.
- TZIAN, Leopoldo, *Mayas y ladinos en cifras. El caso de Guatemala*, Guatemala, Cholsamaj, 1994.

VII. REFERENCIAS LEGALES

- ASOCIACIÓN NACIONAL DE MUNICIPALIDADES —ANAM— *Recopilación de leyes relacionadas con el quehacer municipal*, Guatemala, 1999.
- Código Municipal*, Decreto 58-88 del Congreso de la República, Guatemala, 1988.
- Código Municipal*, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, Guatemala, 2002.
- Constitución Política de la República de Guatemala*, Guatemala, 1985.

- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, Organización Internacional del Trabajo, 1989.
- Corte de Constitucionalidad, *Gaceta de la Corte de Constitucionalidad*, expedientes acumulados 282-87 y 285-87, Guatemala, 1987.
- Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad*, Decreto 1-86 del Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 1986.
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, Decreto 57-82 del Congreso de la República, Guatemala, 1987.
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, Decreto 11-2002 del Congreso de la República, Guatemala, 2002.
- Ley del Organismo Judicial*, Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 1989.
- Ley General de Descentralización*, Decreto 14-2002, Guatemala, 2002.
- Ley Preliminar de Regionalización*, Decreto 70-86, Guatemala, 1986.
- Primera Constitución del Estado de Guatemala*, Guatemala, 1825. Ver en <http://www.monografias.com/trabajos13/consgua/consgua.shtml>.
- Reglamento de la Ley General de Descentralización*, Acuerdo Gubernativo 312-2002, Guatemala, 2002.