

Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

“ANÁLISIS A LA DECLARATORIA DE
INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS CONSEJOS
LOCALES DE DESARROLLO URBANO Y RURAL”

Tesis

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

Por

CARLOS ENRIQUE TENAS MARTINEZ

Previo a optar el Grado Académico de:

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

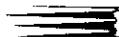
Guatemala, septiembre de 1999.

JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

DECANO	Lic. José Francisco de Mata Vela
VOCAL I	Lic. Saulo de León Estrada
VOCAL II	Lic. José Roberto Mena Izeppi
VOCAL III	Lic. William René Méndez
VOCAL IV	Br. José Francisco Peláez Cerdón
VOCAL V	Ing. José Samuel Pereda Saca
SECRETARIO	Lic. Héctor Aníbal de León Velasco

Nota:

“Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis”. (Artículo 25 del Reglamento para los Exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).



568-99

Guatemala 10 de agosto de



Licenciado
José Francisco De Mata Vela
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria, zona 12.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

11 FEB 1999

RECIBIDO
Horas: 14 Minutos: 40
Oficial:

Licenciado De Mata Vela.

En cumplimiento de la designación que el señor Decano de esa Facultad hiciera en mi persona, como consejero del estudiante Carlos Enrique Tenas Martínez, en el desarrollo de su trabajo de tesis: "ANALISIS DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS CONSEJOS LOCALES DE DESARROLLO URBANO Y RURAL", me permito informar a usted lo siguiente:

- a) Se acompañó al estudiante Tenas Martínez en todo su proceso de investigación sobre el tema, principalmente en reuniones de discusión sobre los diferentes aspectos del mismo, a efecto de orientar más sobre la metodología de enfoque y análisis que dieran un mejor soporte a los criterios del sustentante, que tratar de influir en estos últimos.
- b) Es importante hacer notar que el estudiante Tenas Martínez ha sabido plantear sus puntos de vista, analizarlos y defenderlos lo cual no le impidió en ningún momento atender las orientaciones, introducir los correctivos necesarios y así superar algunas inconveniencias metodológicas encontradas, concluyendo su trabajo en condiciones plenamente satisfactorias.
- c) No está demás agregar que el tema escogido es de crucial importancia dentro de un proceso democratizador que avanza lentamente en un marco de gobernabilidad decreciente, por los espacios cada vez más reducidos de participación ciudadana en la gestión pública, central y local.
- d) Por todo lo anterior, el trabajo concluido y presentado está en condiciones de ser admitido para su sustentación en el examen general de tesis y graduación correspondiente.

Sin otro particular hago propicia la oportunidad para manifestar al señor Decano las seguridades de mi consideración y aprecio.

LIC. RICARDO ALVARADO ORTIGOSA.



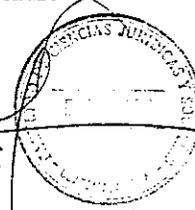


[Handwritten signature]

SECRETARIA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y
SOCIALES: Guatemala, diecinueve de febrero de mil
novecientos noventa y nueve.-----

Asíentamente, pase al LIC. SAULO DE LEON ESTRADA para
que proceda a Revisar el trabajo de Tesis del
bachiller CARLOS ENRIQUE OBAMA MARTINEZ y en su
opinion emitir el dictamen correspondiente.

[Large handwritten signature and scribbles]





Guatemala, 16 de marzo de 1999

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Secretaria, Zona 12
Centroamérica

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

16 MAR. 1999

RECIBIDO
Horas: 17 Minutos: 50
Oficial: [Signature]

Licenciado
José Francisco de Mata Vela
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente

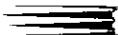
Señor Decano:

En cumplimiento a la providencia de fecha diecinueve de febrero del año en curso, por la cual se me encomendó revisar el trabajo de tesis del Bachiller CARLOS ENRIQUE TENAS MARTINEZ, me permito a usted informar:

- a) Que se efectuó el estudio del trabajo de investigación intitulado "ANALISIS A LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS CONSEJOS LOCALES DE DESARROLLO URBANO Y RURAL".
- b) En el trabajo de tesis se hace un análisis de los aspectos básicos sobre los cuales descansaron las acciones de inconstitucionalidad que en su oportunidad se plantearon; así como sobre la importancia de recuperar dichos consejos a través de acciones formales como son las reformas constitucionales.
- c) Se hace dentro del estudio de marras, un análisis sobre los efectos jurídicos y sociales que generó la declaratoria de inconstitucionalidad parcial por parte de la Corte de Constitucionalidad; asimismo, contempla dicho estudio propuestas sobre mecanismos para la recuperación, estructura y funcionamiento de los Consejos Locales o Comunitarios como se les intitula a la fecha.
- d) El trabajo cumple con los requisitos que establece el reglamento respectivo; en consecuencia, el mismo puede ser discutido en examen público en su oportunidad, por lo que se concluye en que es procedente ordenar su impresión.

Sin otro particular, atentamente

[Signature]
Lic. Saulo De León Estrada
Revisor





[Handwritten signature]

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y
SOCIALES: Guatemala, diecinueve de marzo mil novecientos noventa y
nueve. _____

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del
trabajo de tesis del Bachiller CARLOS ENRIQUE TENAS MARTINEZ
intitulado "ANALISIS A LA DECLARATORIA DE
INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS CONSEJOS LOCALES DE
DESARROLLO URBANO Y RURAL". Artículo 22 del Reglamento de
Exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis.



ALHI.

[Large handwritten signature and scribbles over the text and stamps]



AGRADECIMIENTO

A DIOS

Todo poderoso por iluminarme en los caminos de la vida.

A MIS PADRES. Por enseñarme a ser un hombre enteramente humano.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.

En especial a su Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por la oportunidad brindada y los conocimientos impartidos que fueron la base para mi preparación profesional e intelectual.

DEDICATORIA

Este acto de graduación está especialmente dedicado a las siguientes personas:

A mi hermano Edgar Aroldo Tenas Martínez, pilar fundamental en el desarrollo y crecimiento de mi familia.

A mi compañero y amigo Licenciado Alfredo Llamas Hernández, por esas muestras de solidaridad y respeto siempre guardadas.

A mi distinguido amigo y compañero de varias jornadas, Julio Alfredo Fernández (Alfredo Sánchez), persona a quien debo parte de la poca pero buena experiencia sobre organización social.

A mi esposa Leticia Morales de Tenas, a mis hijos Sugey, Didier, y Diego André, con toda mi fuerza y cariño.

A todas y todos, muchas gracias.

INDICE



Introducción

PARTE I

Capítulo I

Algunos aspectos administrativos y estadísticos de importancia 5

Capítulo II

Marco Teórico Doctrinario 11

2.1. Sobre las formas de organización social 11

2.2. Sobre el Estado de Guatemala 16

2.2.1. Sus fines 16

2.2.2. Su sistema de gobierno 16

2.2.3. Su forma de Régimen Político 17

2.2.4. La forma del Estado 18

2.2.5. Su forma de división administrativa 19

2.3. El Municipio 23

2.3.1. Concepto y Elementos 23

2.3.2. Su origen 24

2.3.3. Su importancia 25

2.3.4. Su autonomía 27

2.3.5. Su forma de división administrativa 29

2.3.6. El Gobierno Municipal y su estructura organizativa 31

a) Estructura 31

b) Competencia y funciones 32

2.4. Otras formas de organización social 34

2.4.1. Las Cooperativas 34

2.4.2. Los Partidos Políticos 34

2.4.3. Los Sindicatos 35



Capítulo III

La organización social y el derecho	41
3.1. La organización social a la luz del régimen constitucional vigente	41
3.2. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	42
3.2.1. Sobre la forma	42
3.2.2. Sobre el fondo	48

PARTE II

Capítulo IV

Inconstitucionalidad de los Consejos de Desarrollo Local	50
4.1. Análisis de la sentencia que contiene la declaración de inconstitucionalidad parcial del Decreto 52-87 del Congreso de la Rep.	50
4.2. Efectos jurídicos y sociales de la sentencia	69

Capítulo V

Síntesis Propositiva	80
5.1. Importancia de recuperar los Consejos de Desarrollo Locales	80
5.2. Líneas alternativas de acción	83
5.2.1. La Reforma Legislativa	84
5.2.2. La Reforma Constitucional	85

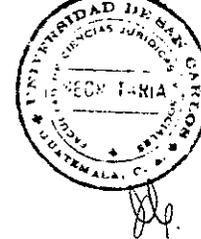
CONCLUSIONES	87
--------------	----

RECOMENDACIONES	90
-----------------	----

BIBLIOGRAFIA	
--------------	--



INTRODUCCION



INTRODUCCION

No puede conocerse una sociedad cuando se desconocen sus orígenes, su devenir histórico, sus costumbres y tradiciones, sus formas y mecanismos de resolver conflictos, tomando en consideración lo que dice la legislación formal comparada con lo que contempla el derecho consuetudinario, tan bello y rico dentro de la pluriculturalidad guatemalteca tradicionalmente marginado por los intereses de poder en juego.

Como es sabido, en Guatemala durante largos períodos de su historia, la democracia ha estado ausente, de cuya cuenta se afirma, que la mayoría de guatemaltecos no la conocen porque no la han vivido. En ocasiones se han vivido momentos democráticos pero de fachada, democracias parcializadas o bien dirigidas; lo cual no es democracia.

Dentro del presente trabajo se hacen breves referencias a tres momentos históricos de la vida de nuestro país, como son: la época precolombina, la época de la conquista, la revolución conservadora de 1871, la revolución democrática de 1944; sin dejar de mencionar la importancia histórico política, que reviste los Acuerdos para la paz firme y duradera suscritos el 29 de diciembre de 1996.

En todas estas etapas encontramos el estigma de la lucha social por la modernización y la democracia en todos sus campos y niveles, pero, fundamentalmente por la consolidación de un Estado de Derecho.



Desde la lucha insurgente que duró más de tres décadas, pasando por golpes y contragolpes de Estado, el proceso democratizador iniciado en 1984, ratificado en la Constitución Política de la República de 1985, hasta nuestros días, los guatemaltecos hemos escogido la ruta de la paz y la democracia. Nos resta ahora dentro del marco de los Acuerdos de Paz, el fortalecimiento y desarrollo de la democracia que nazca o se origine en la base social constituida por la organización comunitaria, pasando por los niveles intermedios, hasta llegar a su máxima, la organización a nivel nacional.

En cuanto a su contenido, en el trabajo de investigación se contemplan las experiencias del pasado sobre organización social, asimismo cómo está se fue deteriorando hasta llegar a considerar cómo nos encontramos actualmente.

Dividido en cinco capítulos, el presente trabajo delinea aspectos estadísticos, históricos, jurídicos y sociales. El primer capítulo se refiere a la división administrativa del Estado en departamentos y regiones de desarrollo que incluye datos estadísticos de suma importancia sobre la población.

El segundo capítulo contempla un marco teórico doctrinario sobre las formas de organización social, conteniendo información sobre el Estado de Guatemala, el municipio y un somero recuento sobre las diversas formas de organización social habidas en el medio social contemporáneo en números.

El capítulo tercero y cuarto, son quizá los más extensos en su contenido, toda vez que se analiza parte por parte el fallo emitido por la Corte de Constitucionalidad a la luz del régimen constitucional vigente, sus efectos jurídicos y sociales.

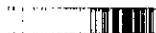
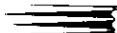


Por último, el capítulo cinco, nos lleva a conocer las síntesis propositivas, con particular énfasis en la importancia de recuperar la organización social comunitaria sobre la base de dos líneas alternativas de acción como lo son: a) La reforma legislativa; b) La reforma constitucional, como acciones formales de recuperación.

Al final del trabajo encuentra el lector las conclusiones a que se arribó, las recomendaciones planteadas y la bibliografía, revistas, comentarios y ensayos consultados; todo ello accesible para la persona inquieta sobre el tema; el cual como es natural y obvio no se agota con este estudio por su naturaleza y dinamismo social.

Con estas notas, se buscó únicamente aportar una luz más para el debate sobre la importancia de recuperar, fortalecer y desarrollar la organización social de base o comunitaria en Guatemala, la cual desde tiempos muy remotos es muy rica en tradiciones y costumbres y coadyuvar en lo posible, a hacer más factible la democracia plena y no de "paraguas" como aún la conciben algunos sectores de la sociedad guatemalteca.

El Autor





PARTE I

CAPITULO I

ALGUNOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y ESTADÍSTICOS DE IMPORTANCIA:

Guatemala es un Estado cuya población en números para 1995, oscilaba aproximadamente en los 10.6 a 11 millones de habitantes; es la más poblada de la región centroamericana.¹ Su población es de gran diversidad étnica, formada por más de 21 grupos indígenas en su mayoría de origen Maya-Quiché, dentro de los que existe heterogeneidad de expresión y costumbres.

Según estudios efectuados en 1991 por la Secretaría general de Planificación Económica - SEGEPLAN- la mayor parte de la población guatemalteca (62%) es rural y vive distribuida en 19,000 pequeñas comunidades de menos de 2,000 habitantes cada una, en una extensión territorial de 108,889 kilómetros cuadrados.²

Políticamente para su administración, Guatemala se divide en 22 departamentos y en 330 municipios. Estos departamentos fueron organizadas en ocho regiones y en tres niveles que son: a) el nivel nacional; b) el nivel departamental y c) el nivel municipal.³

¹ Informe sobre Desarrollo Humano, 1994. PNUD, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

² SEGEPLAN-UNICEF, Análisis de la situación del Niño y la Mujer en Guatemala. Revista SEGEPLAN, Guatemala, Agosto 1991.

³ Decreto 70-86 del Congreso de la República, Ley Preliminar de Regionalización.

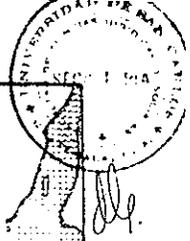
Este sistema de regionalización, permite diferenciar zonas con desigual nivel de desarrollo económico, siendo éstas regiones las siguientes:

	REGION	DEPARTAMENTO
I.	Metropolitana	Guatemala
II.	Norte	Baja Verapaz Alta Verapaz
III.	Nor-Oriente	El Progreso Izabal Chiquimula Zacapa
IV.	Sur-Oriente	Santa Rosa Jalapa Jutiapa
V.	Central	Sacatepéquez Chimaltenango Escuintla
VI.	Sur Occidente	Sololá Totoncapán Quetzaltenango Suchitepéquez Retalhuleu San Marcos
VII.	Nor-Occidente	Huehuetenango Quiché
VIII.	Petén	Petén

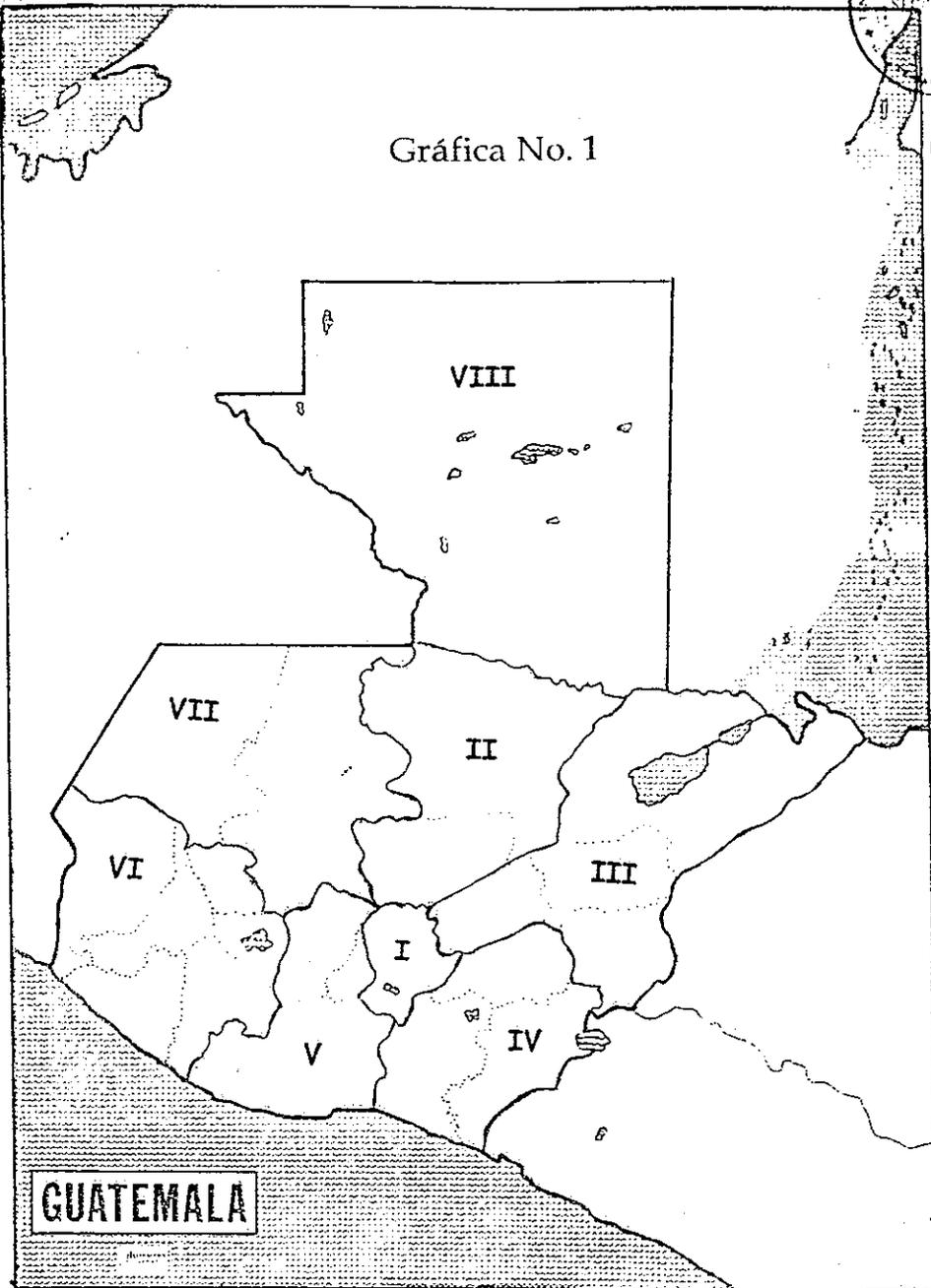
- Ver gráfica No.1

A criterio del autor, la forma como quedó aprobada por parte del Congreso de la República la distribución de los departamentos que integran cada una de las regiones señaladas, no es la más apropiada ni recomendable, por estimar que en la misma no se tomaron en consideración aspectos importantes y prácticos de facilidad y acceso a la administración pública, de comunicación e intercambio más apegados a nuestra realidad geográfica, ni aspectos determinantes que se originan en la idiosincrasia social.

De esa cuenta, a manera de propuesta se presenta la siguiente distribución regional de los departamentos de la República, en la cual se incluyen para cada una de dichas



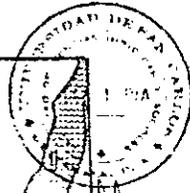
Gráfica No. 1



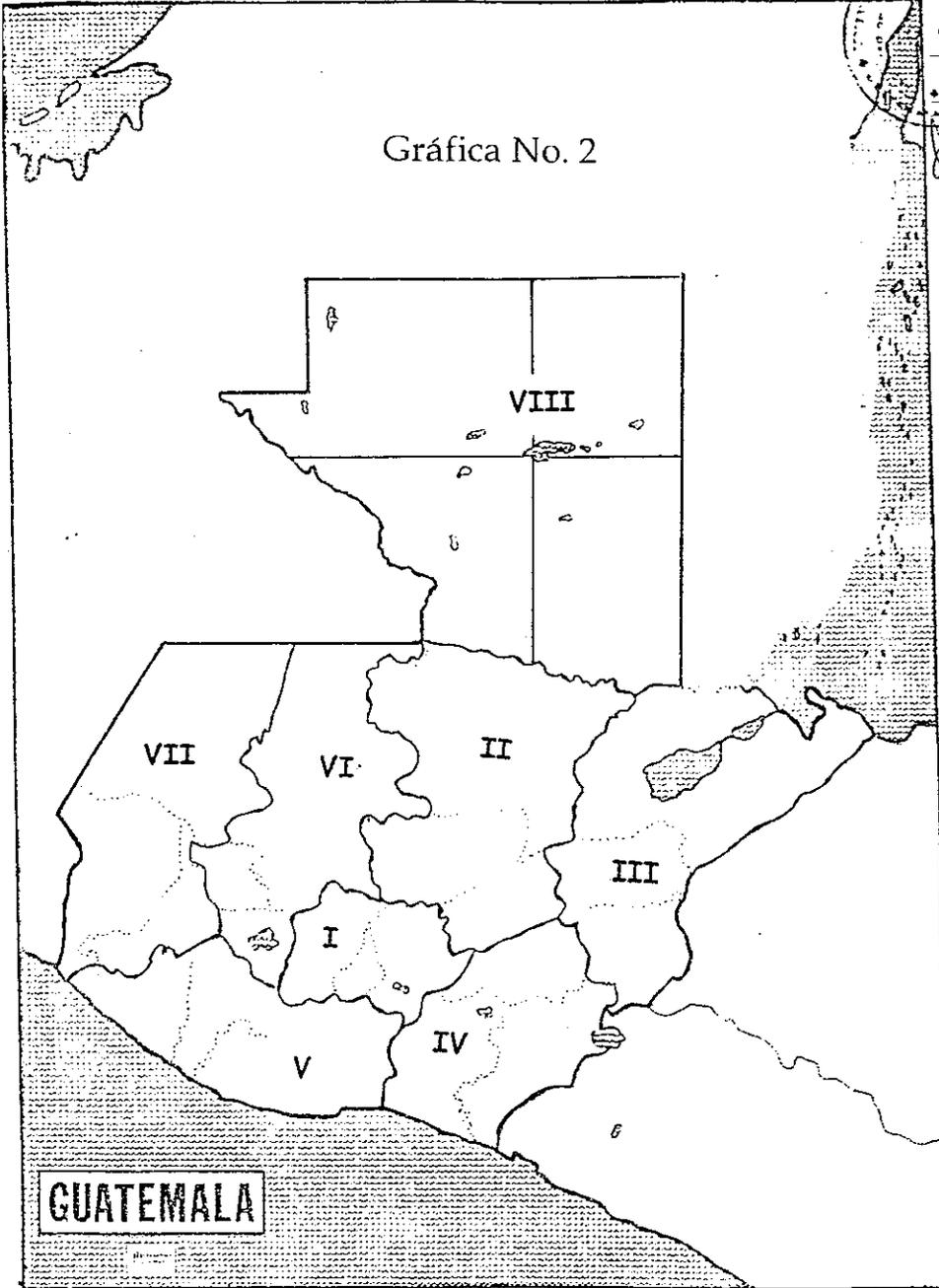
regiones, únicamente tres departamentos por región; haciendo la misma excepción para la región VIII (Petén), que por su vasta extensión territorial merece la categoría "Unica", haciendo la salvedad que la misma puede subdividirse en cuatro áreas de trabajo para más comodidad y alcance de los fines. La recomendación planteada, nace de algunas experiencias habidas y acumuladas en el trabajo de campo en materia de organización social a nivel territorial como sectorial en años anteriores en los cuatro puntos cardinales del territorio nacional, habiendo tomado en consideración en la misma aspectos de viabilidad y acceso a los centros de la administración pública formal. Siendo tal propuesta la siguiente:

	REGION	DEPARTAMENTO
I	Central	Guatemala Chimaltenango Sacatepéquez
II.	Norte	Alta Verapaz Baja Verapaz El Progreso
III.	Nor-Oriente	Izabal Zacapa Chiquimula
IV.	Sur-oriente	Santa Rosa Jutiapa Jalapa
V.	Sur	Escuintla Suchitepéquez Retalhuleu
VI.	Sur-Occidente	Sololá Totoncapán Quiché
VII.	Nor-Occidente	Quetzaltenango Huehuetenango San Marcos
VIII	Petén	Petén (Subdividido en cuatro áreas específicas de trabajo)

- Ver gráfica No. 2



Gráfica No. 2





Cabe considerar, que algunos departamentos del país, registran elevados porcentajes de población indígena bilingüe; tal es el caso de las siguientes regiones: a) en la región norte: los departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz registran un 95%; b) en la región Sur-occidente: los departamentos de Sololá y Totonicapán que registran un 85% y el de San Marcos que registran un 80%.

Estas regiones señaladas se caracterizan por presentar escasa infraestructura socio-económica y reducida prestación de servicios a la población.

De conformidad con el citado análisis de la situación en Guatemala efectuado por SEGEPLAN-UNICEF, la población guatemalteca se encuentra distribuida desigualmente en el territorio nacional, fenómeno que se le atribuye a la migración y al desigual desarrollo socioeconómico de las regiones, sin mencionar el citado estudio, factores como la violencia que vivió la población en esas regiones producto de la guerra interna que duró más de tres décadas.

Por ejemplo, en el análisis de las regiones Norte, Nor-Occidente y parte del Sur-Occidente, evidencian menor grado de desarrollo relativo, comparado con el resto del país y en ellos se concentra casi la mitad de la población guatemalteca especialmente indígena-rural, con un nivel de pobreza que se califica de extrema.



Actualmente, el mayor centro de concentración poblacional es la ciudad capital de la República en donde existen 176 asentamientos humanos y colonias marginales, con aproximadamente 700,000 habitantes, quienes viven en condiciones de extrema pobreza, en su mayoría desempleados o subempleados; quienes dependen en forma directa de la economía informal.⁴ En síntesis, la distribución entre urbana y rural de la población guatemalteca porcentualmente hablando es la siguiente:

Población (en millones)... ⁵	10.6 a 11
Urbana (%)	40.00
Rural (%)	60.00
Ladina (%)	52.00
Indígena (%)	48.00
Alfabeta (más de 15 años)	51.8
Analfabeta () ⁶	

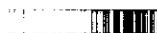
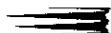
Dentro de estos niveles también encontramos que la población guatemalteca, en su mayoría, esta conformada por jóvenes. El 46% tiene menos de 15 años de edad, y para la población indígena la edad media es de 20 años y la no indígena es de 22 años de edad. Las mujeres representan el 49.5% de la población, de las cuales un poco menos de la mitad esta en edad fértil.⁷

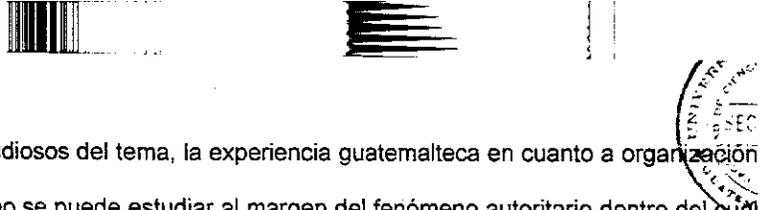
⁴ Según informe presentado por el Ministro de Trabajo de Guatemala en el último Congreso de Derecho Laboral, efectuado en la ciudad de Guatemala del 10 al 12 de marzo de 1997, en el que informó que el número de desempleados en Guatemala llegaba a un millón 600 mil.

⁵ Los puntos suspensivos significan la eliminación de años anteriores.

⁶ Informe sobre Desarrollo Humano 1994, PNUD, Fondo de Cultura Económica, México 1995.

⁷ SEGEPLAN-UNICEF. Ibid. Página 3.



A barcode is located at the top center of the page. To its right is a circular stamp with the text "UNIVERSIDAD DE GUATEMALA" around the perimeter and "FACULTAD DE CIENCIAS" in the center.

Para algunos estudiosos del tema, la experiencia guatemalteca en cuanto a organización social se refiere, no se puede estudiar al margen del fenómeno autoritario dentro del cual se ha vivido sometido durante largos períodos de su historia y de sus principios ideológicos. En el campo económico, tampoco se pueden obviar los métodos de implantación del modelo de desarrollo que nació con la Revolución Liberal de 1871, los que en gran medida continúan vigentes en el sistema productivo nacional en particular en el agro; sin dejar de mencionar el trasplante habido de modelos de organización social impropios a nuestra tradición organizativa como fueron las cajas rurales.

Los Consejos de Ancianos, la propiedad comunal de la tierra, etc., suplantando nuestros propios modelos por otros de tipo europeo o norteamericano, por ejemplo: el sindicalismo y el cooperativismo, tan en voga en los últimos tiempos.

CAPITULO II



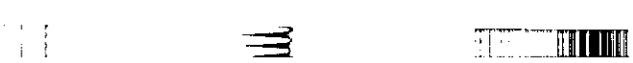
EL MARCO TEÓRICO DOCTRINARIO

2.1. Sobre las formas de organización social:

El Licenciado Carlos Arturo Soto Ramírez,⁸ nos dice: que entre las formas guatemaltecas contemporáneas de organización social encontramos las asociaciones sociales territoriales, compuestas por los Comités Pro-Mejoramiento General de la Comunidad, los Comités Pro-Mejoramiento Específico de la Comunidad (Escuelas, aguas, caminos, etc.); los municipios y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Así también nos dice el citado autor, tenemos las funcionales como las Cooperativas, las Asociaciones Laborales o sea sindicatos, las Cámaras Empresariales, los Partidos Políticos; sumándole a su enfoque, para los tiempos modernos, las Asociaciones u Organizaciones No Gubernamentales, que juegan también un papel muy importante para la población.

Las Organizaciones Sociales Funcionales de Base, de primer grado o nivel, dice Soto Ramírez, tienden a organizarse territorialmente en Asociaciones o en Federaciones y en segundo grado, en Confederaciones y pone de ejemplo que los artesanos de un municipio, a nivel gremial, pueden organizarse a nivel departamental, regional o nacional, lo cual puede también hacerse a nivel de cooperativas, sindicatos, cámaras empresariales, etc.

⁸ Soto Ramírez, Carlos Arturo. Tesis de Grado, INAP, Guatemala.



Para el autor mencionado, esta organización a nivel territorial de las asociaciones funcionales de primer grado que hemos nombrado, es válida, ya que tienen como finalidad satisfacer las necesidades de los asociados en una jurisdicción territorial más amplia que la local.

Lo que no se cita en este estudio, es en cuanto a la capacidad de convocatoria representativa que tienen estas organizaciones, sociales funcionales como las que se señalan, han hecho crisis producto de la ausencia de un genuino ejercicio democrático interno, lo que ha desembocado en una falta de confianza y credibilidad entre sus asociados, constituyéndose hoy por hoy, en organizaciones excluyentes y autoritarias, dirigidas con un estilo autoritario estructura vertical.

Sin embargo, en cuanto a su capacidad de convocatoria, encontramos esta capacidad de manera significativa en sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, no así en las organizaciones políticas, en las cuales se refleja de manera más significativa la crisis de convocatoria y representatividad.

Cabe recordar, que el estilo de vida que predominó la mayor parte del pasado de nuestro país fue muy rico en asociaciones sociales tanto territoriales como funcionales, debido a que tuvo un estilo de vida fundamentalmente comunitario corporativo o como lo nombran algunos autores "FOLK".⁹

⁹ Von Hoegen, Miguel. Notas sobre el Pasado y Lineamientos para el Futuro. Revista ASIES, página 18.

En este estilo de vida del pasado predominaron valores como: pertenencia a la comunidad y la solidaridad práctica entre sus miembros, superando valores egoístas como el individualismo y la competencia desleal característico de los tiempos actuales. En el pasado (1550-1930), se hizo operativo ese estilo de vida comunitario o corporativo, especialmente en lo que se conoció como "Cajas de la Comunidad", Las Cofradías Indígenas" y El Municipio.



En cuanto a las primeras, las Cajas de la Comunidad, servían para administrar los recursos de la localidad con la finalidad de financiar las construcciones y mantenimiento de obras de infraestructura, cubriendo además servicios de educación, que incluía pago de maestros, constituyendo la mejor forma de organización territorial.

En las segundas, "Las Cofradías Indígenas", heredadas de la Corona Española, se administraban los recursos de los asociados con la finalidad de financiar gastos de celebraciones religiosas, de asistencia social o socorro mutuo, atención a la viudez, a la orfandad, gastos mortuarios, entre otros.

En estas organizaciones (Las Cofradías Indígenas) y su campo de acción, podríamos decir que se encuentra el origen de lo que en los tiempos modernos se le denominó Seguridad Social y constituyeron la mejor forma de organización funcional.¹⁰

¹⁰ Soto Ramírez, Carlos Arturo. Ibid, 4-11-14.

En otro estudio relacionado con el tema, el prominente jurista guatemalteco Licenciado Jorge Mario Castillo González,¹¹ nos dice... "que las comunidades indígenas constituyeron formas pre-estatales de organización social, en donde el gobierno y la religión conformaron una misma entidad, con la figura de El Rey o El Principal, quienes ejercían funciones de Señor y Jefe del Ejército, apoyado dice, en formas administrativas analógicamente similares a las formaciones pre-estatales europeas o americanas.

Aunque muy poco se conoce de aquellas formas pre-estatales europeas o americanas de las que habla el Lic. Castillo González, las formas de organización social precolombinas en Guatemala eran únicas en su estilo de vida comunitario como ya se señaló anteriormente y eran además muy enriquecedoras y funcionales en cuanto a servicios y atenciones a la comunidad, abarcando áreas en las cuales los sistemas de seguridad social modernos, cubren solo en forma parcial, tal es el caso de la atención a la maternidad.

Lo que sí se puede afirmar, es que de las formas pre-estatales europeas y americanas de las que se nos habla el Lic. Castillo, se tomaron o implantaron formas de organización social como fue el caso de los sindicatos y las cooperativas, cuyo único resultado a la postre fue destruir parte de nuestro bello tejido social guatemalteco dentro del cual vivían nuestros antepasados indígenas.

¹¹ Castillo González, Jorge Mario. Derecho Administrativo, Instituto Nacional de Administración Pública - INAP- Guatemala, 1994. Páginas 155-157.

Lo que compartimos plenamente con el Lic. Castillo en su enfoque es que cuando existe una escasa literatura sobre el tema de organización del tejido social guatemalteco en su devenir histórico, peligrosamente puede caerse en la especulación.

En el caso de los municipios en el pasado, aquí se defendían los intereses de los criollos frente a los peninsulares y en las Alcaldías Indígenas establecidas en el siglo XVI, se reconocían como gobiernos locales de la población nativa frente a los peninsulares.¹² En cuanto a su fuente de financiamiento, ésta provenía del producto de las tierras comunales, cuya explicación la encontramos en el inexistente desarrollo industrial en que vivía el país.

Este estilo de vida denominado Cajas de la Comunidad o Cofradías Indígenas se mantuvo vigente en Guatemala hasta varias décadas después de la "Revolución Liberal" de 1871, llegando aproximadamente hasta 1930. Luego de esa fecha fue debilitándose y en otros casos, lo destruyó el estilo de vida y de gobierno que implantó el movimiento de aquella época.

En síntesis, el debilitamiento y destrucción de la organización comunitaria no pudo recuperarse; podríamos decir, que la única organización comunitaria que funcionó, aunque con muchas limitaciones, fueron los Comités Pro-Mejoramiento de la comunidad.

terga, Ricardo, citado por Von Hoegen, Miguel. Op. Cit. 19

En la década de los 80s, surgen las Coordinadoras Interinstitucionales que con posterioridad dieron origen a lo que hoy conocemos como Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.



Las Coordinadoras Interinstitucionales y los denominados "Polos de Desarrollo" fueron dos formas de organización social impulsadas por los gobiernos militares, con el propósito de implantar mecanismos de control sobre la sociedad civil, particularmente en aquellas áreas del territorio nacional en donde el fenómeno de la guerra interna tenía más presencia, por un lado y por el otro, estas dos formas de organización social también fueron usadas por los gobiernos militares como estrategias contrainsurgentes.

2.2 Sobre el Estado de Guatemala:

2.2.1. Sus fines: Conforme los artículos 1 y 2 de la Constitución Políticas de la República, el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la personal y a la familia y es su deber garantizarle a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de las personas.

2.2.2. Su sistema de gobierno: el artículo 140 constitucional define el sistema de gobierno como republicano, democrático y representativo. Republicano porque cuenta con una constitución escrita que organiza el poder público en sus artículos 152 al 156 y el orden jurídico en sus artículos 174 al 181, inclusive. Democrático, porque garantiza la separación de funciones (141), la representatividad (184, 190, 157, 254); garantiza la periodicidad (184,

190, 162, 254 y 187) y publicidad (30 y 184). Representativo, porque conforme los artículos 141 y 152, el poder soberano radica en el pueblo quien lo delega a través del sistema de democracia representativa para su ejercicio en los organismos ejecutivo, legislativo y judicial, prohibiendo la subordinación entre los mismos.



2.2.3. Su forma de régimen político: La Constitución Política de la República define el régimen político del Estado de Guatemala como un régimen de separación de poderes dentro de un sistema Presidencialista mezclado con elementos del sistema parlamentarista y define a la persona del Presidente de la República como Jefe de Estado, representante de la unidad nacional y de los intereses del pueblo, además de ser Comandante General del Ejército y responsable de dirigir la Política Exterior y las Relaciones Internacionales de Guatemala (182).

No obstante lo anterior, de poseer una forma de gobierno de corte presidencialista, encontramos en la Constitución de la República, elementos del sistema parlamentarista como: a) la Interpelación y el voto de falta de confianza para Ministros de Estado (166 y 167); b) la figura del Consejo de Ministros (195); c) Ministros de Estado (193); d) el Referendum (173); lo que da lugar a la existencia de un régimen político que podríamos denominar "Semiparlamentarista", el cual desde el punto de vista técnico administrativo - el semiparlamentarismo - como tal no existe.



2.2.4. Sobre la forma del Estado: En cuanto a la forma del Estado de Guatemala, éste es Unitario y Centralizado, con un mínimo de descentralización. De esa cuenta, en lo que a toma de decisiones se refiere, la figura de "El Señor Presidente" (a lo Miguel Angel Asturias, como señalan muchos críticos), centraliza la jerarquía, la decisión y el mando. Elementos éstos característicos de gobiernos paternalistas, autoritarios y excluyentes.

Dentro del marco teórico constitucional que se analiza en su conjunto, ni dentro del Título III; que se refiere al Estado de Guatemala, en ningún momento se define la nación guatemalteca y se hace referencia exclusivamente a Nacionalidad y Ciudadanía y como es sabido, desde el punto de vista doctrinario, jurídico como sociológico, Nación, Nacionalidad y Ciudadanía, son elementos del Estado que se diferencian unos de otros.

Es hasta el momento de suscribir el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas,¹³ en donde las partes se comprometen a promover reformas constitucionales en esa dirección y se defina la nación guatemalteca como... de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe. Esta valorización incluye a todas las nacionalidades habidas en la realidad del tejido social guatemalteco y que siempre han estado al margen de la legislación formal.

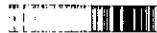
¹³ Punto IV. Derechos Civiles, Políticos, Sociales y Económicos, Letra "A", Marco Constitucional, México, D. F. 31-03-95.

2.2.5. Su forma de división administrativa: como ya fue señalada en apartados anteriores, el territorio de la república de Guatemala se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios, formando a la vez ocho regiones de desarrollo, el Congreso de la República tiene potestad para modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones a nivel nacional, regional, departamental y municipal. Asimismo, conforme al artículo 134, último párrafo, el Congreso de la República tiene potestad para crear o suprimir entidades descentralizadas.

Encontramos dentro del marco constitucional diversos artículos que se refieren a la descentralización. El artículo 76 se refiere a que el sistema educativo deberá ser descentralizado y regionalizado y dentro del marco de los acuerdos de paz,¹⁴ se estableció el compromiso gubernamental de facilitar la participación efectiva de los representantes comunitarios en la gestión educativa y cultural a nivel local, a fin de garantizar su eficiencia y pertenencia, reflejando criterios culturales, económicos, sociales, lingüísticos y ambientales.

Tenemos el artículo 79, que crea la Escuela Nacional Central de Agricultura - ENCA- con carácter descentralizado y autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, regida por su propia ley orgánica y una asignación no menor del 5% del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

¹⁴Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblo Indígenas, Letra "C", Regionalización.





El artículo 119, letras b) y f), el artículo 232, que dicen: Artículo 119. obligaciones fundamentales del Estado:...b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país....f) otorgar incentivos, de conformidad con la ley, a las empresas industriales que se establezcan en el interior de la República y contribuyan a la descentralización.

Artículo 232. La Controlaría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada...

En cuanto a la figura de la Desconcentración en la administración pública en Guatemala, es desconocida, además de no figurar en la Constitución de la República por razones políticas, educacionales y sociales. La palabra "Descentralización" que contiene la Constitución de la República, se le asocia u homologa a la Desconcentración.

En la legislación ordinaria, artículo 4o. Letra h) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, nos dice que es una función de dichos Consejos... "promover la descentralización y la desconcentración de la administración pública". Así la encontramos también en disposiciones reglamentarias, como por ejemplo el Acuerdo Gubernativo 73-84 Reglamento de la Ley de Creación del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en donde encontramos que dicho reglamento atribuye competencia exclusiva y permanente a cada dirección general en que se subdivide el



ministerio, al mismo tiempo que en otras disposiciones reglamentarias limita la facultad de tomar decisiones definitivas (propias de la desconcentración); tal es el caso del Reglamento Interno de la Dirección General de Minas (artículo 28) de la Dirección General de Servicios Técnicos (artículo 21), contenido en el Acuerdo Gubernativo 80-84. Estos extremos le dan carácter de aislada a esta figura administrativa de la desconcentración, además de ser inexistente en toda nuestra administración pública, por motivos como ya se señaló de índole políticas, educativos y sociales.

Existen muchos puntos de vista en algunos estudiosos de la materia, en cuanto a considerar la desconcentración como una etapa mínima de la descentralización. Para otros, forma parte de la descentralización e inclusive la consideran como etapa intermedia para llegar a la autonomía. Este instituto jurídico administrativo denominado "Desconcentración", técnicamente se configura cuando a un órgano inferior se le atribuyen ciertos poderes de decisión que aquel del cual jerárquicamente depende, para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado control de órgano superior.¹⁵

¹⁵ Apuntes de Derechos Administrativo, Colección de Textos Jurídicos, No. 11, Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas, USAC, Guatemala, marzo de 1993, Páginas 105 y sgs.



Un elemento fundamental y básico en el análisis de la figura jurídica de marras es que DEBE ESTAR PREVISTA EN LA LEY, o sea, que requiere fundamento legal para su validez, aplicación y vigencia, y no puede aplicarse sobre la base de una siempre orden. Además, debe ser "EXCLUSIVA" y "PERMANENTE".

Lo primero (exclusiva), en cuanto a que el órgano desconcentrado es el único autorizado para ejercitarla en sus funciones y competencias y lo segundo, o sea permanente, en cuanto a que no existe una nueva ley que la coarte. El poder de decisión que se subsume en la desconcentración, por disposición legal, ES DEFINITIVO, porque no requiere del Visto Bueno del órgano superior jerárquico ni de su aprobación, pero sí de su "control", cosa muy diferente a la aprobación.

De lo anteriormente señalado, encontramos que la desconcentración es un sistema administrativo que fundamentado en la ley implementa el Estado, facultando a ciertos órganos de mayor o menor jerarquía para la realización de determinadas actividades administrativas y otorgar así mayor viabilidad y efectividad a la administración pública sin el necesario Visto Bueno o aprobación del superior jerárquico aunque sí de su control administrativo, encaminados a la eficiencia y democratización de las funciones a que está llamado cumplir el Estado dentro de una concepción moderna del mismo y con ello, ir aboliendo la tradicional conducta del Estado centralizador y autoritario.

2.3. El Municipio:



2.3.2. Concepto y Elementos:

- a) Concepto: Municipio deviene del latín Municipium. m. Entre los romanos ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma. También se le denomina así al conjunto de habitantes de un mismo territorio jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.¹⁶

Manuel Ossorio, citando a Elguera, nos dice que municipio... es jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.¹⁷

Encontramos en las definiciones apuntadas, que el municipio es una institución jurídica que se gobierna por sus propias leyes, con personalidad jurídica propia, que se organiza para la dirección y administración de sus propios y particulares intereses, goza de autonomía, aunque depende siempre de un ente superior, el Estado.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 19a. Edición, Madrid, España. 1979, Pág. 905.

Ossorio, Manuel. Diccionario de Cc Jurídicas, Políticas y Sociales, Buenos Aires, Argentina, 1979, página 474.



De conformidad con nuestro ordenamiento jurídico vigente, el **Código Municipal** (Decreto 58-88 del Congreso de la República), artículos 1, 2 y 3, el municipio es un conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, está organizado en institución de Derecho Público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito. Como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad y capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones y en general, para el cumplimiento de su fines. El municipio, elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas el gobierno y la administración de sus intereses.



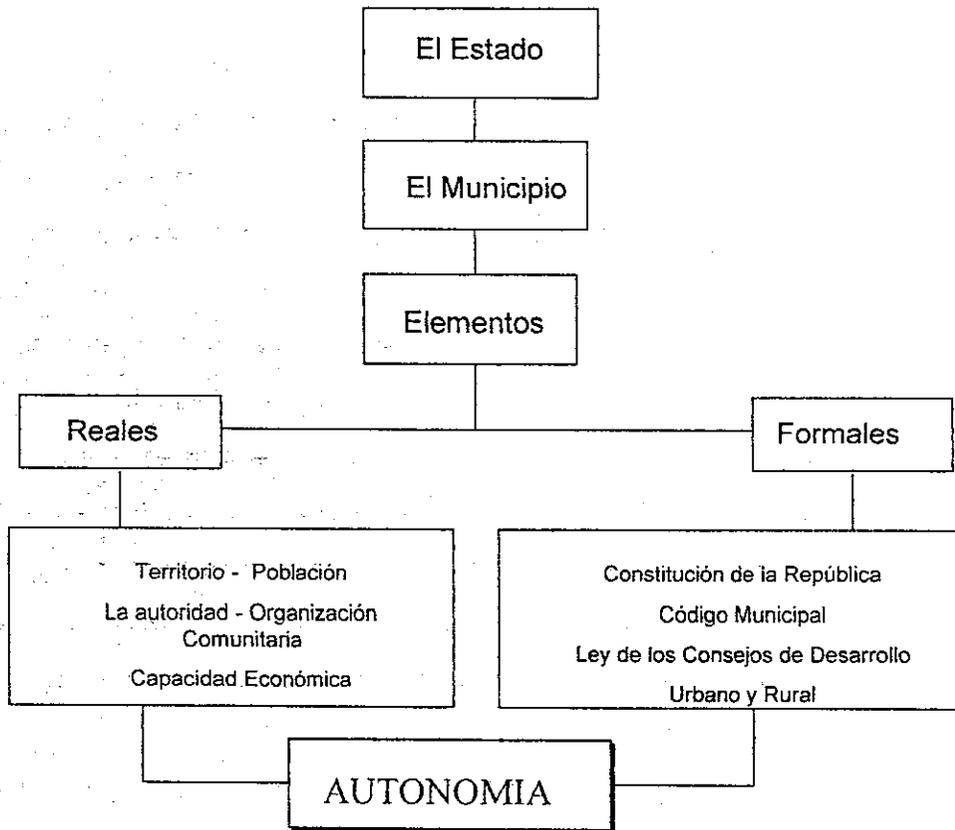
b) Elementos: (Ver gráfica 3)

2.3.3. Su origen:

En Guatemala, durante la época colonial al municipio se le conoció como "El Ayuntamiento" cuya organización nació con fines eminentemente militares y de imposición en contra de las formas tradicionales de organización de las comunidades indígenas. De esa cuenta, se dice que el primer municipio que existió fue un campamento militar conocido como "Santiago de los Caballeros", fundado en el año 1524 sobre los restos de la histórica ciudad sitiada de Iximché, capital del Reyno de los Cakchiqueles.



Gráfica No. 3





El Licenciado Carlos Arturo Soto Ramírez en su estudio "El Municipio Como Gobierno Local en Guatemala", indica que el primer ayuntamiento lo integraron el Alcalde, el Regidor, el Oficial de Hacienda, el Escribano Público y el Pregonero.

2.3.4. Su importancia:

Desde sus orígenes como en los tiempos actuales, el municipio juega un papel muy importante en la estructura organizativa del Estado. Constituye la parte fundamental en la organización territorial. Administrativamente es un ente que posibilita la ejecución de planes y programas de beneficio social además de ser un facilitador en la prestación de servicios públicos, por medio del cual se llevan a la práctica políticas de descentralización que planifica y ejecuta el Estado como ente supremo, delegándole gran parte de sus funciones. Para tales efectos, el Organismo Ejecutivo, por disposición constitucional debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinario del Estado, un 10% del mismo para ser entregado a la municipalidades del país (artículo 257) cuyo destino será, por lo menos, un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, servicios públicos e infraestructura y un 10% para gastos de funcionamiento.

El Estado al descentralizar parte de sus políticas en el municipio, lo hace con el objeto de democratizar la gestión pública y facilitar la prestación de los servicios por el acceso que se tiene para conocer la realidad del problema, por su inmediatez y por el necesario como saludable, control administrativo.



Se le ha criticado al Estado su poco interés en hacer conciencia en la población sobre el derecho que a ésta le asiste de fiscalizar los proyectos y programas que se ejecutan a nivel municipal bajo excusas y pretextos variados como diversos.

En virtud del crecimiento poblacional, la modernidad y la comodidad, la demanda de servicios públicos a prestar por parte de las municipalidades, va cada día en aumento, lo que obliga también al municipio a delegar parte de sus funciones en empresas privadas bajo su control y supervisión.

De los 22 departamentos en que se divide administrativamente el país, el que con más municipios cuenta es el departamento de Huehuetenango (31), le sigue el departamento de San Marcos (29), luego Quetzaltenango (24); siendo el que menos tiene, el departamento de Izabal que cuenta sólo con cinco de ellos, no obstante, su extensión territorial.

En el caso de este último, existe a la fecha una gran demanda en varias comunidades numerosas y organizadas por constituirse en municipio, debido a que los existentes no son funcionales para cubrir las necesidades y demandas de la población de aquellas comunidades, asimismo, que las vías de acceso son precarias y el precio de transporte muy elevado.

Por ejemplo; las comunidades periféricas a Río Dulce y al Lago de Izabal, jurisdicción del municipio de Livingston, el precio-costo de transporte vía acuática ida y regreso, es de Q.500.00, en tanto el otro municipio más inmediato, Morales, el precio-costo de transporte ida y regreso, es apenas de Q.20.00; extremos éstos

que reflejan, la desproporcionalidad en cuanto a costos y una contradicción de práctica administrativa sin mencionar otros problemas colaterales que dicha situación genera.



2.3.5. Su autonomía:

La teoría administrativa moderna admite la autonomía del municipio frente a gobierno central, sin embargo; también reconoce que políticamente esté subordinado al Estado. Así lo contempló por ejemplo; la Constitución Política de 1945, y la actual en su artículo 253.

En el pasado, se reconocen también algunos antecedentes de autonomía municipal relativa. Por ejemplo: durante el régimen del Dr. Mariano Gálvez la que con posterioridad fue desnaturalizada fundamentalmente con la implementación de políticas de control militar que imperaron con la Revolución Liberal de 1871, lo cual lo entendemos como un retroceso a la autonomía del municipio. Similares características tuvo durante la época de la Conquista, en donde el municipio fue visto y tenido como un campamento militar. Fue con la Revolución de 1944, cuando el municipio recupera su carácter de autónomo y así lo contempló la Constitución de la época.

En los tiempos actuales, a la luz de la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 78-86 del Congreso de la República) y de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se reconoce, se fortalece y se fundamenta la autonomía del municipio a través de las finalidades cualitativas y cuantitativas que dichas leyes

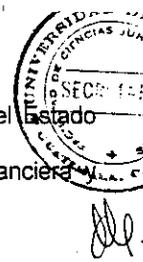
contienen, tal es el caso de la primera, cuyo fin es asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo; descentralizando la administración pública para el logro de las acciones de gobierno originadas de las necesidades de la población. En cuanto a la segunda, que es la de impulsar el desarrollo urbano y rural del país y lograr el bienestar de la población, formulando políticas de ordenamiento territorial, orientadas a superar las desigualdades sociales y económicas existentes en las diferentes regiones del país y entre lo urbano y rural.

No encontramos en estas disposiciones legislativas en ningún momento, actos atentatorios en contra la autonomía del municipio, por el contrario, sí contienen disposiciones que le fortalecen.¹⁸

En síntesis, podemos apreciar que actualmente no se le puede negar la autonomía al municipio, aunque política y jurídicamente, tiene sus limitaciones como por ejemplo la dependencia directa del financiamiento del Estado bajo la excusa que sus ingresos son insuficientes, extremo éste no del todo aceptable en virtud que en el territorio nacional existen un buen número de municipios con capacidad autofinanciera para cubrir sus necesidades y demandas. También es sabido que existen otros municipios en los cuales sí se justifica la asistencia financiera estatal por sus bajos ingresos económicos.

Artículo 9, segundo párrafo, Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución Política de la República de Guatemala y Segundo Considerando y artículo 1o. De la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 70-86 del Congreso de la República).

De esa cuenta, en base a estudios objetivos de la realidad nacional, el Estado podría despreocuparse de aquellos municipios con capacidad autofinanciera y poner mayor énfasis en aquellos otros de mayores niveles de pobreza.

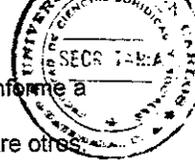


En síntesis, conforme a la legislación vigente, la autonomía del municipio se limita a lo siguiente: a) elegir sus propias autoridades; b) obtener y disponer sus recursos; c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, el cumplimiento de sus fines propios, pudiendo para el efecto emitir ordenanzas y reglamentos (253), no así la emisión de leyes que de conformidad con el artículo 171 letra a), de la Constitución Política de la República, es potestad exclusiva del Congreso de la República, debido a la naturaleza de nuestro Estado que es Unitario.

2.3.6. Fines y Objetivos:

Acorde con la naturaleza jurídica, política y social del municipio, los fines y objetivos que persigue y por los cuales se organiza, son muchos y variados; entre los que podemos citar están:

- a) Que el municipio se constituye y organiza para velar y promover el desarrollo económico, político, social, cultural y moral de sus habitantes; actividad que debe desarrollar y fomentar en forma sistemática, promoviendo la organización de sus habitantes para que éstos participen en forma voluntaria, efectiva y organizada en la solución de los problemas locales:



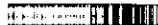
b) Cumplir y velar que se cumplan los fines y deberes del Estado que conforme a los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República, tiene, entre otros, los siguientes: proteger a las personas y a la familia y la realización del bien común, garantizándoles a sus habitantes la libertad de organizarse o asociarse que se contempla en su artículo 34; sin descuidar la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de las personas;

c) Promover el desarrollo del municipio;

d) Velar por la integridad territorial, fortaleciendo su patrimonio económico, natural y cultural; y,

e) El municipio o poder local como también se le denomina, es el órgano encargado de cumplir y velar que se cumplan las políticas de desarrollo que para el efecto lleva a cabo el Estado en cumplimiento de sus fines y deberes, creando para los efectos ordenamientos jurídicos como son la ley preliminar de regionalización y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.¹⁹

Artículo 7o. Del Código Municipal (Decreto 58-88 del Congreso de la República).





La organización administrativa de cada municipalidad es muy propia, acorde con sus demandas y necesidades, en sintonía con su autonomía administrativa y funcional.

b) Competencia y funciones:

Conforme a los artículos 39 y 40 del Código Municipal, corresponde al gobierno municipal, con exclusividad, la deliberación y decisión de asuntos relacionados a su gobierno y a la administración del patrimonio e intereses de su municipio; pudiendo emitir para los efectos las ordenanzas y reglamentos respectivos no así leyes, por ser ésta una potestad exclusiva del poder legislativo.

Es competencia del Concejo Municipal, entre otras: a) elaborar, aprobar y ejecutar planes, proyectos y programas de desarrollo urbano y rural en concordancia con el plan nacional de desarrollo y el sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y rural; b) promover la participación ciudadana en la identificación de las necesidades locales, formulando propuestas de solución; y, c) incentivar la participación ciudadana dentro de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.



b) Funcionalidad de las suplencias:

De conformidad con el artículo 206 del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus reformas, el Concejo al primero sustituye al Alcalde en su ausencia temporal o definitiva. Los Concejales suplentes, sustituyen a los Concejales titulares en su respectivo orden; y cuando no hubiese suplentes para llenar las vacantes se tomará en cuenta la continuación en la planilla de aquella que hubiere obtenido el mayor número de votos entre los disponibles.

c) Durabilidad:

El artículo 37 del Código Municipal clasificó a las municipalidad en cuatro categorías, las que van de la primera a la cuarta, dependiendo del número de habitantes. La primera categoría es de 100,000 y más, la segunda de 20,000 y más, la tercera de 10,000 y más y el resto es para la cuarta categoría.

Conforme al artículo 207 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, las de primera y segunda categoría tendrían una durabilidad de cinco años y las restantes de dos años y medio. Sin embargo; esta clasificación quedó en desuso y totalmente abrogada al tenor 254 constitucional reformado; habiéndose derogado así el artículo 256 constitucional que las contenían y de manera implícita operó la derogatoria de los artículos 37 del Código Municipal y 207 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

4. OTRAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL:



Entre formas de organización social y que también juegan un papel importante en la dinámica por fortalecer el tejido social en Guatemala, tenemos:

2.4.1. Las Cooperativas:

En el departamento de Guatemala, perteneciente a la Región I, Metropolitana, es en donde mayor impulso ha tomado el movimiento cooperativo. De esa cuenta, aparecen inscritas hasta el mes de febrero de 1998, 288 cooperativas, que incluye seis federaciones, una confederación y cooperativas de base. De esas 288 cooperativas formalmente inscritas, solo 104 están funcionando en forma activa y las restantes 184, se encuentran inactivas.²⁰

De los porcentajes anteriormente señalados, la mayor parte de cooperativas tienen como finalidad el ahorro, el crédito, el consumo y otras que disfrazan su finalidad como el caso del transporte urbano metropolitano, quienes se organizan como tal, con el propósito de gozar de privilegios y proteccionismos fiscales, no tanto así para la ayuda mutua, según lo expresado por la fuente consultada.

No obstante, la aceptabilidad que ha tenido este tipo de organización social en Guatemala, su nivel de crecimiento lo podemos calificar como relativo al número de habitantes que tiene el país.²¹

Departamento de Registro y Estadística del Instituto Nacional de Cooperativas - INACOP -
Ver informe "Población en Millones", del presente trabajo. Página

Con base al análisis anterior y a la fuente consultada, tenemos que a nivel nacional existen un total de 1,287 cooperativas, que reúnen un total de 247,734 asociados, organizadas en diez federaciones y una confederación denominada CONFECOOP.²²

De conformidad con el número de asociados con que cuentan, se promedia 192 asociados por cooperativa, suma que no llega ni a la décima parte de nuestra población en números.

	Inscritas	Federaciones	Confederaciones
Región metropolitana	288	6	1
A nivel nacional	1,287	10	1
TOTAL	1,575	16	2

2.4.2. Los Partidos Políticos:

Este tipo de organización social es el más importante en la organización de tejido social dentro de un Estado democrático por ser éstos, los partidos políticos, los llamados a jugar un papel de intermediadores directos entre la sociedad y el poder político. Con lo anteriormente indicado, no se está descartando la existencia de otras organizaciones sociales que también puedan desempeñar este papel, pero son los partidos políticos, por antonomasia, los llamados a cumplirla.

²² Departamento de Registro de CONFECOOP

Las críticas que en los momentos actuales se hacen en contra de las organizaciones políticas son muchas, contundentes y razonables, por el hecho que no han sabido dar respuestas con seriedad y responsabilidad a las demandas que nacen de las necesidades que la población plantea. Se cuestiona también a estas organizaciones de base, su ausencia de ejercicio democrático interno, el caudillismo, el divorcio entre discurso y acción y en cuanto a su capacidad de convocatoria, ha quedado demostrado que es muy escasa.

Otros elementos que se suman a la crítica son como por ejemplo: el utilitarismo para el enriquecimiento ilícito de algunas de sus camarillas, el electorerismo y el de ser manejadas al estilo de empresas mercantiles.

En el proceso electoral del año 1995, al igual que los anteriores eventos electorales, se puso de manifiesto la atomización de los partidos políticos. En esta oportunidad fueron 30, el número de aquellos que lograron su inscripción; de esos 30, 29 participaron en elecciones, de los cuales para 1998, únicamente seis quedaron con personalidad jurídica vigente, habiendo desaparecido 23 de aquellos que no lograron el 4% del total de votos válidos, ni llevar ningún Diputado al Congreso de la República, conforme a la disposición legal establecida en el artículo 93, letra b) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente).²³

opress centroamericana, Revista "Guatemala, Elecciones 1995", Guatemala, C. A. Octubre de 1995, p. 3.



2.4.2. Los Sindicatos:

Según datos habidos hasta el año 1995, la cifra de organizaciones sindicales legalmente inscritas en el Departamento de Registro de Organizaciones Sindicales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se desglosan de la siguiente forma:²⁴ 984 Sindicatos, 31 Federaciones y 5 Confederaciones clasificados además de la siguiente manera:

Cuadro No. 1

Sindicato por sector	
Privado	811
Público	173
TOTAL	984

Cuadro No. 2

Sindicato por área geográfica	
Urbana	454
Rural	530
TOTAL	984

²⁴ El Movimiento Sindical Guatemalteco en 1995. Instituto de Investigación y Autoformación Política, INIAI y Fundación Friederich Ebert, Guatemala, mayo 1995, páginas 11 y 12.

Cuadro No. 3



Organizaciones que renovaron su personería jurídica según sector	
Privado	176
Público	110
TOTAL	984

Cuadro No. 4

Organizaciones del sector público	
Gobierno Central	Entidades autónomas y descentralizadas
62	48

Cuadro No. 5

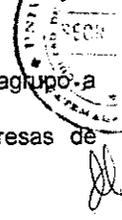
Organizaciones del sector privado			
Urbano	102	Rural	74
De empresa	76	Gremial e informal	26
Rural asalariada	32	Rural no asalariada	42

Según la fuente consultada, este dato no está actualizado en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por lo que obligó a acudir al Departamento de Protección de Trabajadores de la Dirección General de Trabajo, en donde aparecen que de Enero de 1992 para diciembre de 1994, 286 sindicatos de los 984 que contiene la gráfica 1 y 2, renovaron sus Comités Ejecutivos; situación que refleja una contradicción con el dato aportado, toda vez que conforme al artículo 222, literal a) del Código de Trabajo, la vigencia de un Comité Ejecutivo de un sindicato, es de dos años y al no realizarse nueva asamblea general para la elección de nuevo comité ejecutivo, éstos quedan acéfalos de pleno derecho.

Asimismo tenemos en el precitado estudio, que de 31 Federaciones y 5 Confederaciones existentes a nivel nacional, únicamente están vigentes siete federaciones y una confederación, respectivamente.

Este dato estadístico es similar al que reportan los registros y estudios sobre este fenómeno social durante la década de los años 70s., caracterizado por los elevados índices de represión estatal sistematizada en contra de la organización sindical. Sin embargo, a pesar de dicha situación prevaleciente en épocas pasadas siempre existió organización sindical, contándose entre éstas, por ejemplo: la Central de Trabajadores Federados, la cual aglutinó a ocho organizaciones, la Central Nacional de Trabajadores - CNT -, dentro de la que se sumaron gran número de sindicatos urbanos y campesinos, así como cooperativas rurales. La Confederación Nacional Campesina -CUC-, que agrupó sindicatos campesinos, la Federación Autónoma Sindical de Guatemala - FASGUA - que agrupó sindicatos de la industria y de servicios; y la Federación de

Sindicatos de Empleados Bancarios y de Seguros - FESEBS - que agrupa a organizaciones sindicales del sistema bancario nacional y de empresas de seguros.



En relación al problema de la falta de desarrollo de las organizaciones sindicales, las causas las podemos encontrar entre otras, en las siguientes:

El temor de la población laborante de organizarse en sindicatos, como consecuencia de las políticas de represión física de que fueron objeto en el pasado y la represión psicológica de que son objeto en el presente.

La pérdida de credibilidad y confianza de la población y de los trabajadores en particular en la dirigencia sindical, como consecuencia de la desnaturalización que ha vivido el movimiento sindical, ya que por vínculos o intereses de carácter político partidista o por falta de ejercicio democrático interno, lo cual vulnera su autonomía funcional y social.

Concatenado a esto último, sus principales efectos los encontramos en su capacidad convocatoria, la cual comparada a la de otras formas de organización social realizadas, podríamos decir que la del movimiento sindical tenemos es la menos alta.





CAPITULO III

LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y EL DERECHO

3.1. La organización social a la luz del régimen constitucional vigente:

La Constitución Política de la República en su artículo 34, garantiza la libertad de asociación, a la cual se le adhieren también otras garantías como derecho de petición colectiva (28), el acceso a dependencias estatales (29), la inviolabilidad de su sede y correspondencia (23-24), la libertad de locomoción y manifestación pacífica (26-33); entre otras. Asimismo, en el Título V, Capítulo II, establece las regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales (224 segundo párrafo), y para la organización y coordinación de la administración pública, crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, coordinado por la persona del Presidente de la República (225).

Por mandato constitucional dicho consejo tiene a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como el ordenamiento territorial.

Para los efectos del ordenamiento territorial antes nombrado, la Constitución de la República en su artículo 90. Transitorio, impuso al Congreso de la República, la emisión de la Ley Preliminar de Regionalización, dando origen así, a lo que es hoy por hoy, el Decreto 70-86 del Congreso de la República, el cual a su vez en su

contenido, crea VIII regiones de desarrollo, las cuales a su vez conforman el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, con potestad legislativa para "Proponer" al Congreso de la República la modificación de la actual integración y número de regiones en que fue dividido el territorio nacional, extremo sobre el cual el autor en el Capítulo I, numeral 1.1. del presente trabajo, hace una crítica a la integración actual y una síntesis propositiva.



3.2. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural:

3.2.1. Sobre la forma:

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se instituyen 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, conformando un Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

3.2.1.1. Forma de Integración del sistema:

- a) Consejo Nacional
- b) Consejos Regionales
- c) Consejos Departamentales
- d) Consejos Municipales
- e) Consejos Locales (*)

(*) Declarados inconstitucionales por la Corte de Constitucionalidad.



Conforme el artículo 229 constitucional, los Consejos Regionales y Departamentales, deberán de recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del Gobierno Central.

NIVEL NACIONAL

Coordinador	Presidente de la República
Director Ejecutivo	Vice-Presidente (en ausencia del Presidente de la República).
Secretario	Secretario General de SEGEPLAN
Coordinadores Regionales	(VIII Regiones)
Otros	1 Alcalde por cada región (8 regiones) 1 Representante de cooperativas 1 Representante de Cámaras empresariales 1 Representante de Sindicatos 1 Representante de ONGs 1 Representante de USAC 1 Representante de Universidades Privadas

Total de integrantes: Tentativamente 26 (sin considerar la discreción presidencial).

Fuente: Art. 3, Decreto 52-87 C. R.



Funciones: Básicamente, promover la descentralización y las desconcentración de la administración pública, dar cumplimiento a los planes y programas nacionales de desarrollo. Promover la participación efectiva de la población en la identificación y solución de sus problemas, entre otros. (Art. 4).

NIVEL REGIONAL

Jn Gobernador	Coordinador General Representa al Presidente de la República
Jn Alcalde	De cada departamento que integra la región
El Secretario	De cada departamento que integra la región
Jn Representante Ministerial	Del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural de otros que el Presidente considere.
Otros	2 Representantes de Cooperativas 2 Representantes de Cámaras empresariales 2 Representantes de Sindicatos 2 Representantes de ONGs

Total de integrantes: Tentativamente 13.

Fuente: Artículo 5to. Decreto 52-87.



Los integrantes Alcalde Municipal, Cooperativistas, Cámaras empresariales, sindicatos ONGs, tendrán un suplente y durarán en sus funciones un año, pudiendo ser reelectos por dos períodos más.

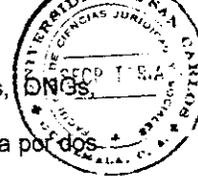
Funciones: Básicamente proponer planes, programas y proyectos de desarrollo en la región; promover el desarrollo de la región, evaluar la ejecución de los planes programas y proyectos y aplicar medidas correctivas.

NIVEL DEPARTAMENTAL

Presidente	Gobernador Departamental
Secretario	Representante Departamental de SEGEPLAN
Otros	Los Alcaldes Municipales del Departamento 1 Representante del Ministerio de Desarrollo Urbano y rural y de los Ministerios a discreción presidencial. 2 Representantes de Cooperativas 2 Representantes de Cámaras empresariales del departamento 2 Representantes de Sindicatos del departamento 2 Representantes de ONGs Los Secretarios Generales departamentales de los Partidos Políticos legalmente inscritos (tienen voz pero No voto).

Fuente: Art. 7 Decreto 52-87 del C.R.

Los representantes de las Cooperativas, Cámaras empresariales, sindicatos, durarán en sus funciones, un año y tendrán suplente, pueden ser reelectos hasta por dos periodos.



Funciones: Básicamente, promover la participación de la población en la identificación y solución de sus problemas; promover planes, programas y proyectos de desarrollo para el departamento, evaluar los planes, programas que se ejecuten.

A NIVEL MUNICIPAL

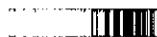
El Alcalde Municipal es quien lo preside.

Los demás miembros de la Corporación Municipal (*)

Fuente: Art. 9, Decreto 52-87 del C. R.

Funciones: Identificar e inventariar las necesidades del municipio, el desarrollo de una conciencia colectiva de participación, promover el desarrollo económico, social y cultural del municipio, entre otros.

(*) Resulta inútil, ineficaz y obsoleto, la existencia de un Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, integrado por la Corporación Municipal con las mismas funciones que le asigna el Código Municipal en su artículo 40. De esa cuenta, debe modificarse la forma de integración a este nivel estableciendo aspectos como: Promover acciones para hacer efectiva la descentralización y desconcentración administrativa; promover y desarrollar en coordinación con el gobierno municipal, la formulación y planificación de políticas de desarrollo a nivel comunitario dándole participación a los vecinos del municipio integrados en Consejos Comunitarios o Asociaciones Municipales comunitarias con el apoyo para la formulación de su personalidad jurídica por la Corporación Municipal.



Desde el punto de vista de la técnica administrativa, la forma de integración del sistema, los niveles nacional, regional y departamental, son centralizados y unitarios en cuanto a la jerarquía, el control y el mando, tomando en consideración que el primero (Nacional), lo coordina el Presidente de la República; el segundo (Regional), lo integra el Coordinador Regional nombrado por el Presidente de la República quien lo preside, guiado por la figura del Gobernador Departamental, funcionario que, conforme el artículo 227 constitucional, también es nombrado por el Presidente de la República y quien a su vez, preside el nivel departamental.

Encontramos que únicamente en los niveles municipal y local, se excluyen de la centralización y control de mando, lo cual les deja un escenario más descentralizado y por ello, de más participación ciudadana, democrática y efectiva para la gestión pública.

2.2. Sobre el fondo:

La Ley Preliminar de Regionalización, nace con el fin de reunir en cada región, los departamentos con similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que participen sectores organizados de la población. Y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, además del ordenamiento territorial se oriente a superar las desigualdades sociales y económicas existentes entre las diferentes regiones del país y entre el área urbana y rural, promoviendo la participación y organización ciudadana en el desarrollo integral del país.



de

PARTE II

CAPITULO IV

INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO LOCAL

4.1. Análisis de la sentencia que contiene la declaración de inconstitucionalidad parcial del Decreto 52-87 del Congreso de la República.

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

Declárese la inconstitucionalidad de los artículos 2do., inciso e), 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 29 del Decreto 52-87 del Congreso de la República.

EXPEDIENTES ACUMULADOS 282-87 y 285-87

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, integrada por los Magistrados Adolfo González Rodas, quien la preside, Alejandro Maldonado Aguirre, Edgar Enrique Larraondo Salguero, Edmundo Quiñóñez Solórzano, Fernando Barillas Monzón, Gabriel Larios Ochaíta y Edgar Alfredo Balsels Tojo. Guatemala, diecinueve de mayo de mil novecientos ochenta y ocho.

Se tiene a la vista para resolver los planteamientos de inconstitucionalidad General Total impugnando el Decreto 52-87 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de

Desarrollo Urbano y Rural, presentadas la primera por el Señor Jorge Antonio Serrano Elías, con los respectivos auxilios profesionales y la segunda, por Carlos Alfonso González Quezada, Ana María del Carmen González Sáenz y Fermín Gómez, con el respectivo patrocinio profesional.

Los formulantes pretenden en el primer caso, que en sentencia, se declare la inconstitucionalidad total del Decreto 52-87 del Congreso de la República dejándolo sin vigencia y en el segundo caso de declare la Inconstitucionalidad Parcial de la Ley en mención, específicamente, las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2, 8, 9, 11, 112, 13, 14, 115, 16, 17, 28 y 29 de la misma.

ANTECEDENTES

I. MOTIVOS EN QUE DESCANSAN LAS IMPUGNACIONES:

- A) El interponente Jorge Antonio Serrano Elías expresa, que el Decreto 52-87 del Congreso de la República, que contiene la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, adolece de vicio total de inconstitucionalidad porque con su creación se ha modificado la División Administrativa del territorio nacional, que prevé el artículo 224 de la Constitución Política de la República, lo que menoscaba gravemente la autonomía municipal garantizada por la misma Constitución en el artículo 134; y porque al promulgar el citado Decreto, se ha omitido la Consulta Popular a que se refiere el artículo 173 de la Constitución y exigida por la norma 280 del mismo cuerpo legal superior, como requisito para que el Congreso pueda emitir reformas a la Constitución.

El formulante afirma que el Decreto 52-87 impugnado constituye "un golpe a la autonomía municipal" afectando la descentralización que por mandato constitucional, es propia de dicha autonomía; que denota "un absorbente centralismo estatal", debido a la dependencia económica administrativa a que quedan sujetos los municipios, en relación a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, lo que debilita la autoridad de los mismos. Que si se entiende por "autonomía municipal" la libertad que se concede al municipio para dirigir los asuntos concernientes a su administración, ésta es lesionada por el Decreto cuestionado, el que por tratarse de una ley general, debió efectuarse previo a su promulgación, la Consulta Popular ordenada constitucionalmente y que no habiéndose hecho así, el mismo deviene inconstitucional, "atentándose contra la seguridad jurídica y contra el imperio de la ley".

Argumenta que tal Decreto contraría los artículos 175 y 253 de la Constitución Política de la República, estimando que el artículo 175 citado refiere que ninguna ley podrá contrariar las disposiciones constitucionales y la que así lo haga "será nula ipso jure". Que la autonomía municipal resulta, a criterio del interponente, lesionada por el Decreto que se impugna de inconstitucionalidad, toda vez que éste crea "una duplicidad de funciones de los Consejos Municipales en sus artículos 9 y 10, limitando las potestades del municipio en lo que respecta a la iniciativa, decisión y ejecución de sus asuntos y de disponibilidad de los recursos municipales, las que atribuye a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, especialmente al Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, especialmente al Consejo Nacional en el que se centralizan las funciones referidas, según el artículo 4, literal b) de la ley mencionada.



Concluye resumiendo, en que el Decreto 52-87 del Congreso de la República de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, infringe, viola y tergiversa los artículos 175 y 253, de la Constitución Política de la República de Guatemala siendo en consecuencia, nulo ipso jure, por estar afectado de vicio total de inconstitucionalidad.

- B) Por su parte, los otros accionantes antes nombrados, en su planteamiento de inconstitucionalidad parcial del mismo Decreto 52-87, impugnan los artículos 1, 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 28 y 29, afirmando que las normas citadas violan infringen y tergiversan los artículos 225, 226 y 228 de la Constitución Política de la República, las que contienen la regulación para la organización y coordinación de la Administración Pública, en tanto que el Decreto que tachan, en su artículo 1, contraría tales normas constitucionales al agregar a los Consejos Nacionales Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, dos consejos más denominándolos "Consejos Municipales" y "Consejos Locales". En cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 9 al 17, 28 y 29 de la Ley que atacan, manifiestan que son nulos, porque norman las funciones, la coordinación e integración de los Consejos Municipales y Locales, no establecido constitucionalmente.

Agregan que el artículo 1 desnaturaliza jurídicamente el precepto contenido en el artículo 225 de la Carta Magna y el espíritu constitucional con que fue creado el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Rural, otorgándole una función o fin que no le corresponde, pues el mandato constitucional no ordena al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural "promover la organización y participación de la



población en el desarrollo integral del país". Estiman que el agregado que la Ley impugnada hace a las disposiciones señaladas en la Constitución, constituye "un abuso de poder legislativo", el que tiene "un sistema de organización y participación política de la ciudadanía en general, beneficiando al partido oficial" de que de esa manera podría asegurarse la perpetuación en el poder.

Señalan que al crear el sistema de "Consejos" y dentro de éste, un nuevo órgano denominado "Consejo Municipal", han olvidado que las corporaciones municipales son instituciones autónomas, las que se rigen por el Código Municipal y que cuando actúen en función de "Consejos Municipal de Desarrollo Urbano y Rural", estarán sujetas por arriba al Presidente de la República quien coordina dicho Consejo, disposición que destruye la concepción clásica de la Corporación Municipal, socavando la célula de la democracia representativa, restándole los derechos que la Constitución le reconoce en el capítulo séptimo. Señalan también que la Ley impugnada ha omitido desarrollar el precepto del artículo 231 de la Constitución Política, lo que conceptúan las normas "inconstitucionalidad por omisión".

Que al contrariar las normas constitucionales citadas, por medio de la creación del Decreto 52-87 se está violentando el artículo 175 por el que la Constitución manda que ninguna ley puede contrariar sus disposiciones; que igualmente se vulnera el artículo 119, literal b) de la misma, relativo a la obligación del Estado a promover la descentralización administrativa, pues el referido Decreto, por contrario, la concentra, formando una pirámide cuyo vértice superior resulta ser el Presidente de la República, como ya se dijo, al coordinar todos estos consejos





retrocediendo de esta manera a un absolutismo. Finalmente, manifiestan que cumplen con el deber constitucional de velar como ciudadanos porque la Constitución Política de la República se cumpla, interponiendo la presente acción de inconstitucionalidad, para que se mantenga en el país, el principio de legalidad.

II. ALEGACIONES EN LAS AUDIENCIAS:

El Congreso de la República no evacuó las audiencias que le fueron conferidas, únicamente se pronunció el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación), manifestando que no existe en el Decreto 52-87 del Congreso de la República, inconstitucionalidad alguna. Que dicho cuerpo legislativo no ha hecho otra cosa que complementar y desarrollar los preceptos y mandatos constitucionales contenidos en los artículos 225, 226 y 228 de la Constitución Política de la República, sin que con ello se haya conculcado la autonomía municipal, que lo que pretende es impulsar el desarrollo de las áreas urbanas y rurales del país que desde hace mucho tiempo han venido siendo marginadas por el poder gubernamental, pero con nuevas concepciones en el Presidente, el gobierno ha manifestado preocupación por mejorar tal aspecto.

Asimismo, expone que no está sustituyendo a los órganos administrativos, ni conformándose un nuevo sistema administrativo. Opina que las argumentaciones de los accionantes de las inconstitucionalidades solo dejan entrever "el escaso conocimiento del texto constitucional, pues es precisamente el desarrollo de esas normas, el que ha plasmado en la ley impugnada; que tales argumentaciones reflejan además un interés político, arribando a la conclusión de que los planteamientos de inconstitucionalidad en contra del Decreto 52-87 del Congreso de la República, deben declararse SIN LUGAR".



CONSIDERANDO

I

Le corresponde al Congreso de la República, la potestad legislativa, que le atribuye la Constitución Política de la República, no solo al estatuir que la soberanía la delega al pueblo en los organismos del Estado, confiriendo expresamente al Legislativo, la atribución de decretar, reformar y derogar las leyes, estando sujeto únicamente a la Constitución y a las leyes, basado lo anterior al Principio de Jerarquía Jurídica del Estado de Derecho, en el sentido que ninguna ley ordinaria o reglamentaria, puede contrariar disposiciones constitucionales (Artículos 171, 175, inciso a); 152 y 141 de la Constitución Política de la República).

II

Que para determinar si una ley se sujeta a la Jerarquía y limitaciones constitucionales, se ha establecido la vía privativa especial de acudir a la Corte de Constitucionalidad, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional como máximo intérprete de nuestro más alto conjunto normativo, determinar si las leyes emitidas, rebasan o no las limitaciones constitucionales y si se sujetan a su máxima jerarquía, confrontando unas con otras dentro del espíritu del régimen jurídico establecido que es democrático y representativo (artículo 269 constitucional).



Que su planteamiento de inconstitucionalidad general del Decreto 52-87 del Congreso de la República, el interponente Jorge Antonio Serrano Elías, en su relación de HECHK expuso... "En atención a este precepto constitucional (se refiere al contenido del artículo 225), el Congreso de la República el día tres de septiembre de mil novecientos ochenta y siete, emitió la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, contenida en Decreto número 52-87, desarrollando en consecuencia el régimen administrativo del territorio de la República MODIFICANDO LA DIVISION ADMINISTRATIVA DEL PAIS pero menoscabando LA AUTONOMIA MUNICIPAL" y omitiendo la Consulta Popular señalando existencia de prohibición para la primera y Mandato Constitucional, para la segunda.

Al respecto de lo señalado por el interponente, la Corte de Constitucionalidad considera que, no obstante respetar el énfasis de las palabras utilizadas por el accionante, implica una contradicción de conceptos que reducen la consistencia de este aspecto de denuncia de inconstitucionalidad general de la ley impugnada; señalando que conforme al artículo 280 Constitucional, contiene un procedimiento de reforma constitucional basado en la votación por mayoría calificada de determinadas partes de la Constitución que no sean aquellas que el propio texto declara inderogables (Art. 281) o las que se puede decretar o reformar una Asamblea Nacional Constituyente (278). El artículo 278 constituye una forma de democracia directa, la Consulta Popular, que según la tesis del accionante, fue omitida, en donde descansa su pretensión.



Extremo que la Corte de Constitucionalidad considera contradictorio, toda vez que la Consulta Popular está prevista en la disposición por él citada para REFORMAS CONSTITUCIONALES, no para SUPUESTAS VIOLACIONES A LA MISMA, con lo cual el argumento no puede ser estimado como válido para sostener su tesis de inconstitucionalidad de la totalidad de la ley impugnada.

Continúa señalando la Corte de Constitucionalidad, que "No es procedente la tacha de inconstitucionalidad total del Decreto 52-87 del Congreso de la República, el que conforme su contenido general está conforme a previsión expresa de la Constitución Política de la República, máxime si se toma como fundamento precisamente el artículo 224 de la misma, el cual contiene la innovación de facultar al Congreso de la República para emitir cualquier sistema de modificación administrativa, con la sola limitación de no menoscabar la autonomía municipal.

Tampoco puede servir de fundamento para pedir la inconstitucionalidad total de dicho decreto, el hecho de que algunas de sus disposiciones vulneren la autonomía municipal, desde el momento que, en tal caso, el vicio de inconstitucionalidad recaería en esas disposiciones y no en la ley en su totalidad, por lo que la petición en cuanto a este motivo de concretarse a las normas que, a juicio de quien la interponga, padecen de ese vicio.

IV

Respecto al caso de inconstitucionalidad parcial de los otros accionantes, es específico de los artículos 1, 2, 9, 11, 112, 13, 14, 15, 16, 17, 28 y 29 del Decreto 52-87; la Corte de Constitucionalidad estima que debe partirse de las disposiciones del Capítulo II, del Título V de la Constitución de la República que establece el Régimen Administrativo del



Estado, en conjugación con el Capítulo VII del mismo título, que se refiere al régimen municipal, ya que ambos entran dentro del título constitucional correspondiente a la estructura y organización del Estado, tema central y común de las inconstitucionalidades reclamadas; así vemos que el artículo 226 de la Constitución autoriza expresamente al Congreso de la República, para modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Las últimas palabras del párrafo condicionan la autorización. Puede hacerse todo lo que el párrafo refiere, pero sin menoscabo de la autonomía municipal.

Acorde a esta orientación, los artículos 225 y 228 crean el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y los Consejos Regionales y Departamentales sin hacer referencia a los municipales.

Llegando el momento de evaluar los argumentos de los peticionarios, respecto a que las disposiciones constitucionales son limitativas, y no simplemente enunciativas y en consecuencia, que impiden al Congreso, crear Consejos Municipales. La Corte de Constitucionalidad, considera que la enunciación de estas disposiciones, no permite considerarlas limitativas. Por el contrario, si tomamos su antecedente lógico, el artículo 225, encontramos que habla expresamente de municipios y que su sola limitación está en que no afecten la autonomía municipal. Ello obligó a la Corte de Constitucionalidad a precisar en qué consiste la autonomía municipal para luego examinar las disposiciones objetadas y así poder establecer si todas, alguna o algunas de ellas, menoscaban la autonomía municipal.



a precisar en qué consiste la autonomía municipal, la Corte de Constitucionalidad nos remite al contenido del artículo 253 que dice: Autonomía Municipal. Los Municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre sus funciones le responde:

Elegir a sus propias autoridades

Obtener y disponer de sus recursos; y

Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

En el enunciado anterior, solo queda dilucidar cuales son los fines propios del municipio, al respecto dice la Corte de Constitucionalidad que éstos han variado tanto en el tiempo como en el espacio, así como en la doctrina misma. Desde el derecho Romano, pasando por la época clásica hasta nuestros días, encontramos por ejemplo las palabras de Alexis de Tocqueville, quien dijo que las columnas parecen salir directamente de las manos de Dios. (De la Democratie en Amerique): hasta aquellos quienes le niegan todo valor espiritual y las consideran útiles en relación a los servicios públicos que prestan.

En Guatemala, salvo algunas excepciones se ha respetado su representatividad y su autonomía. Así lo encontramos desde los tiempos de la Constitución de Cádiz, en su artículo 309 establecía: "para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador, síndico y presidido por el jefe político donde hubiere, y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado



entre estos, si hubiere dos". Y que no podría sero ningún empleado público nombramiento del Rey, poniendo a su cargo variadas funciones y separando así municipios de las provincias y del reino español.

La Constitución del Estado de Guatemala de 1825, garantizó su designación por elección popular y les otorgó el gobierno económico y político de los pueblos. La de 1879 dejó organización a la ley, pero advirtió que ésta no podría alterar el principio de "Elección Directa". En las reformas de 1921 se facultó a la Asamblea Legislativa para que pudiera ampliar las facultades de las municipalidades y les dio el derecho de decretar sus propios arbitrios, con solo la aprobación del Congreso. Fue en 1935, cuando se suprimió la autonomía municipal; sin embargo, no le quitó a las municipalidades el gobierno municipal. La de 1945, dando juridicidad a uno de los postulados de la revolución del año anterior, devolvió a las municipalidades su autonomía, dispuso que tanto el Alcalde como las corporaciones serían electas popularmente.

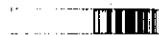
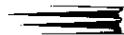
Más explícitamente fue la de 1956 al preceptuar que: Para el gobierno de los municipios, se estatuye un régimen autónomo que comprendía: a) La Facultad de disponer de sus recursos; b) El cumplimiento de sus fines propios; y c) La atención administrativa de los servicios públicos locales. Previendo que, en sus respectivas jurisdicciones, los alcaldes ejercerán funciones gubernativas, como representantes delegados del Gobernador, como representantes del pueblo y como jefes de la administración de bienes, rentas y servicios municipales. En igual circunstancia pronunció la de 1965 que estableció que la autonomía era de carácter técnico, dejando en poder del ejecutivo la ejecución de grandes obras que no pueda cumplir el municipio.



De lo anteriormente señalado, queda establecido en nuestra historia constitucional que el gobierno del municipio ha sido la función propia de las municipalidades y éste es el panorama que se presentaba al momento de promulgar la Constitución que hoy nos rige, y como ya se señaló, habla de los fines propios de las municipalidades, sumándole además para consolidar su autonomía, la asignación presupuestaria de los ingresos ordinarios del Estado, que inicialmente fue del 8% y en los momentos actuales es del 10%. De esa cuenta, y del análisis de la sentencia de marras, llega el momento de confrontar las disposiciones atacadas de inconstitucionales, con los mandatos constitucionales vigentes: de la siguiente manera:

V

Con respecto al artículo 10. del Decreto 52-87 del Congreso de la República, tachado de inconstitucional, que dice: "Artículo 1o. NATURALEZA. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se instituyen 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, conformando un sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural". La Corte de Constitucionalidad estima, que el párrafo objetado, lejos de violar el artículo constitucional 225, lo desarrolla, cumpliendo el mandato constitucional que este artículo encierra. En nada contradice a la creación de dichos consejos de desarrollo urbano y rural, ni menos puede contrariar la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país.



VI

Respecto al artículo 2do. Del Decreto 52-87 del Congreso de la República, tachado de inconstitucional, la Corte de Constitucionalidad estima: "Artículo 2o. Integración de Sistema. El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se integra as a) Consejo Nacional; b) Consejos Regionales c) Consejos Departamentales; d) Consejo Municipales; e) Consejos Locales".

Para el análisis del presente artículo, es específico sus literales d) y e) que se refiere a los Consejos Municipales y los Consejos Locales, la Corte de Constitucionalidad estimó necesario aplicar una reserva para considerarlos más adelante con la correspondiente conclusión y no dedujo respecto a dichos incisos nada de inmediato como sucedió en los restantes articulados tachados de igual forma.

VII

En cuanto a los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 28 y 29, que los interponentes tachan de **NULOS IPSO JURE**, pues norman funciones, coordinación e integración de los Consejos Municipales y Locales, no establecidos constitucionalmente, la Corte de Constitucionalidad estima que los artículos 9 y 10, que se refieren a los Consejos Municipales y sus funciones, respectivamente, tampoco contrarían la Constitución, pues si bien es cierto que la ley relacionada crea tales consejos municipales integrados por el Alcalde, que los preside y los demás miembros de la Corporación Municipal, y que las funciones asignadas no son exactamente las que establece el Código Municipal, debe tenerse presente también las que estipula el Código Municipal, debe tenerse presente también las que estipula el artículo 224, párrafo primero, de la Constitución, el cual ha

revisto, en materia de división administrativa, lo relativo a los términos municipales, los que podrían quedar al margen de las regiones de desarrollo, teniendo la ley ordinaria la obligación de no menoscabar la autonomía municipal. La constitucionalidad de los artículos 9 y 10 en cita queda salvada porque la ley al crear los Consejos Municipales tuvo la previsión de integrarlos con los miembros de las propias Corporaciones municipales, con lo cual se preserva el carácter representativo y democrático que debe privar en los órganos políticos del Estado, haciéndose la observación interpretativa con el hecho que los Alcaldes y los miembros de las Corporaciones municipales formen estos consejos implica la autonomía de los mismos y que en caso de controversia entre la forma de ejercicio de las funciones municipales y las de los Consejos Municipales deberá reconocerse la de los primeros en atención a su origen constitucional y su carácter de autónomos y representativos.

En la Constitución figura la división política administrativa del país, que reconoce el ámbito nacional, departamental y municipal. Estos dos últimos podrían incluirse dentro de las regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales (Artículo 224, segundo párrafo). Los municipios corresponden a lo que en doctrina se denomina "régimen locales", como una manifestación primaria de una inmediación de la personalidad de un territorio.

La pertenencia a un municipio tiene un sentido íntimo, toda vez que acerca al individuo al centro de toma de decisiones respecto a los asuntos más relacionados con sus intereses cotidianos, tales como: Vivienda, satisfactores primarios de la familia, trabajo, recreación y relaciones sociales. De esa cuenta, el régimen local puede ser apreciado desde una doble perspectiva: por un lado la política y por el otro, la administrativa.



Para el caso de la primera, la política, el rasgo fundamental es la de la coherencia e identidad, siendo el vínculo de la vecindad, el soporte de una estructura social característica. La idea es la de que autoridades, cuya función es cuidar y promover el bien común, en conjunto con los administradores deben tener carácter representativo, el sistema de autogobierno en proyección con una auténtica libertad política reconociéndole el derecho de autogestión, asumiendo la toma de decisiones por la vía representativa, a los vecinos, dentro del concepto unitario de "COMUNIDAD", por su pertenencia al municipio que es la unidad que reconoce la Constitución.

Para el caso de la segunda, la administrativa, ha sido el municipio el que tradicionalmente ha representado la esfera de poder local, por cuyo medio la administración pública realiza sus funciones propias. Formas operativas que se justifican en la necesidad de aproximar a la autoridad representativa con la gestión e intereses de los vecinos.

Tales manifestaciones del régimen local (Política y administrativa), se realizan para el fortalecimiento del municipio y no para vaciarlo de sustancia y como lo reconoce la Constitución, que es una estructura democrática, prevalece la participación social, en consecuencia debe protegerse para que pueda representar con vigor las voluntades de la comunidad que le pertenece.

En este orden de ideas, es evidente que la Constitución reconoce en el municipio un ente con autonomía y con autoridad representativa, designadas por el sistema electoral cuyos principios y garantías figuran en la legislación respectiva. Atañe entonces

municipio como entidad y a través de los procesos democráticos, tomar las decisiones por lo que, la creación de otros entes públicos no integrados por medio de representación popular, cuyo control ni siquiera aparece conferido al órgano privativo que reconoce la Constitución, significa en la práctica "una privación de importantes funciones, con lo que se atenta contra la autonomía municipal al crear Consejos Locales de Desarrollo Urbano y Rural con las características que contempla la ley en los artículos 2do. Inciso e), 12, 13, 14, 15, 16 y 17; porque dispersan el poder municipal, y la forma de funcionamiento".

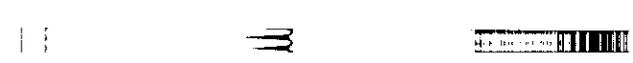
Señala la Corte de Constitucionalidad, "La Constitución Política de la República, al regular la estructura y organización del Estado, en el Título V, trató en capítulos diferentes el régimen administrativo y el régimen municipal, condicionado el primero al respecto de la autonomía municipal."

En efecto dice, ¿Cómo podrán las municipalidades, sin perder su autonomía, permitir que otros organismos ejercieran las funciones que establece el artículo 13? ¿Cómo podrían las municipalidades conservar el gobierno de los municipios, si se permite su fraccionamiento en múltiples organizaciones?. Esto es más grave, dice, si vemos que conforme el artículo 12, solo exige que estas organizaciones tengan un territorio determinado, sin requerir que tal territorio esté localmente dentro de un solo municipio.

Por otra parte, señala, "las municipalidades no nombran y ni siquiera participan, en la designación de los Comités Ejecutivos. Solamente convocan a los presidentes de tales comités a reuniones periódicas, para darles participación en los problemas del municipio,



[Handwritten signature]





sin siquiera colocarlos en un plan de igualdad, como sería el que la Municipalidad deliberara acerca de los problemas de los Consejos Locales".

Con la forma de designación de los Comités Ejecutivo, se produce la dispersión del poder municipal; con la forma de su funcionamiento, la duplicidad de gobierno de las localidades, y con la dependencia de estos Consejos al Consejo Nacional, se pierde la autonomía municipal. Por estas razones es evidente la inconstitucionalidad de los artículos 2o. Inciso e), 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 del Decreto 52-87 del Congreso de la República.

VIII

El artículo 28 de este Decreto, a juicio de la Corte de Constitucionalidad no padece de vicio de inconstitucionalidad, pues en vez de atentar contra la autonomía municipal, contiene una previsión acerca de los saldos del ocho por ciento (ahora 10%), que presupuestalmente les corresponde, dejándolos como sus fondos privados, es decir, impidiendo cualquier interpretación que pudiera surgir respecto a lo que lo no indicado de tal porcentaje tuviera que tomarlo del fondo común.

IX

Respecto al artículo 29, también señalado de inconstitucional, la Corte de Constitucionalidad estima, "que deviene consecuencialmente inconstitucional, ya que no es sino el procedimiento para aplicar los otros artículos que esta Corte considera inconstitucionales; y,



abiéndose hecho denuncia de inconstitucionalidad de toda la ley, esta Corte considera que en el resto de las disposiciones no se da el vicio denunciado. Antes bien, la ley en el contexto general desarrollo contenidos constitucionales, tales los previstos en los artículos 224, párrafo segundo; 225, 226, 228 y 229 de la ley suprema, que es congruente con la corriente de promoción general del bienestar común, el enfoque regionalizado de los problemas y el intento de hallarles solución multisectorial y multidisciplinaria y la adopción de políticas supra e intermunicipales. Por lo que, salvo las inconstitucionalidades referidas, el resto del ordenamiento que se examina no padece de tales y, en consecuencia, debe desestimarse.

CITA DE LEYES

EYES APLICABLES: Artículos 28, 29, 157, 171, 172, 173, 175, 224, 225, 226, 228, 253, 254, 255, 256, 257, 267, 268 inciso a), 276, de la Constitución Política de la República. 1o., 3o., 6o., 7o., 42 inciso d), 133, 134, 137, 139, 140, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 150 y 163 inciso a) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 1o., 3o., 4o., 5o., 7o., 8o., del Código Municipal; 157, 159 y 163 de la Ley del Organismo Judicial.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad, al resolver en sentencia DECLARA: I. Sin lugar a la inconstitucionalidad General Total planteada por Jorge Antonio Serrano Elías, sin perjuicio de lo que resuelve en el apartado siguiente: II. La inconstitucionalidad de los



artículos 2o., inciso e) 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 29 del Decreto 52-87 del Congreso de la República; III. Sin lugar a la inconstitucionalidad general parcial solicitada en cuanto al resto de las disposiciones denunciadas, las que no contravienen la Constitución Política de la República; IV. Que por la forma como se resuelven las inconstitucionalidades planteadas, no se condena en costas a los interponentes, ni se impone multa a sus abogados; V. Esta sentencia deberá publicarse en el Diario Oficial, dentro de los tres días siguientes de que esté firme; VI. Notifíquese.

4.2. Efectos jurídicos y sociales de la sentencia:

La sociedad guatemalteca está viviendo una etapa propicia y prometedora para generar cambios importantes en función de la democracia, la paz y el desarrollo. Para tales efectos, la participación de todas las comunidades es un factor determinante e imprescindible para el fortalecimiento del poder local y el desarrollo nacional.

Todas las comunidades rurales que integran el tejido social del país, son parte importante en la conformación de la red de los Consejos de Desarrollo Urbano Rural; concebidos éstos como una estructura funcional, pluralista, democrática, participativa, legítima y representativa para canalizar los programas y proyectos de desarrollo del Estado.

Como es sabido, el desarrollo urbano y rural del país es una de las obligaciones fundamentales del Estado, encaminada a alcanzar el bienestar de toda la población, fundamentalmente, la más necesitada.



Para poder cumplir con dicha obligación, el Estado requiere de una serie de instrumentos tanto jurídicos como institucionales. Dentro de ese orden de ideas y *de* propuestas es donde nace el Decreto 52-87 del Congreso de la República, el cual al escaso tiempo de su vigencia, fue impugnado ante el organismo competente, señalándole vicios de inconstitucionalidad.

Es muy importante tomar en consideración para los efectos del presente estudio, cuál fue la posición del poder legislativo en la promulgación de la ley; qué dijeron los accionantes en sus interposiciones y qué dijo el Estado y el Organo constitucional en sus respectivos análisis.

El argumento del accionante Jorge Antonio Serrano Elías, al solicitar la inconstitucionalidad total de la ley en mención, consiste en que, a su juicio, dicha ley modifica la división administrativa del país y menoscaba la autonomía municipal, habiéndose omitido, señala, para su promulgación, la consulta popular que ordena el propio texto constitucional, manifestando que se viola dicha norma constitucional que la contiene, así como que con la emisión de dicha ley, "se da golpe certero a la autonomía municipal..." y que afecta la descentralización que es propia de dicha autonomía.

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad parcial planteadas por el resto de interponentes, sus argumentaciones son más políticas que jurídicas, por cuanto en sus memoriales de demanda, hacen referencia a aspectos como militancia política y perpetuidad de poder, extremos que no merecen consideración en el





asunto que nos ocupa. Sin embargo, en lo escaso de su enfoque jurídico, entre otras cosas, dicen:... que el Decreto 52-87 del Congreso de la República adolece de vicio parcial de inconstitucionalidad en sus artículos 1, 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 28 y 29, que se refieren a Naturaleza de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Integración del Sistema, el artículo 9 a los Consejos Municipales, sus funciones, la coordinación municipal, la integración de los Consejos Locales, funciones de los Consejos Locales, la asamblea de vecinos, integración del comité ejecutivo, funciones del comité ejecutivo, saldo de fondos y disposiciones transitorias, entre otras.

Afirmaron los interponentes que la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural adolece de "VICIO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDA", especialmente los trece artículos enumerados. Considerando que la aprobación del Decreto 52-87 del Congreso de la República fue un "FRAUDE LEGIS", como una burla contra el espíritu constitucional por lo que los artículos enumerados son NULOS IPSO JURE.

- iii. La Procuraduría General de la Nación, en su calidad de organismo representativo de los intereses del Estado, al evacuar las audiencias planteadas y que en su esencia ya fueron señaladas, entre otras cosas, dijo:... En cuanto a los argumentos del primero de los accionante, que tales afirmaciones denotan un desconocimiento total del texto constitucional y aún más de su espíritu, por las razones siguientes: a) La división administrativa del país que se encuentra contenida en el artículo 224 constitucional de ninguna manera es modificada por la ley impugnada, toda vez que ésta no crea órganos administrativos que

sustituyan o conformen otro sistema de administración, sino únicamente se concentra a desarrollar el mandato constitucional contenido en los artículos 226 y 228, de la propia Carta Magna y como su propio nombre lo indica, tales Consejos tienen como finalidad la de impulsar el desarrollo de las áreas urbanas y rurales dentro del país, dada la ingente necesidad de que ello existe por el abandono de que han sido objeto por parte del gobierno, lo que se ha traducido en un atraso de cerca de cincuenta años con respecto a otros países de las mismas características que el nuestro.

En síntesis, dice dicho organismo, la afirmación de que se modifica la división administrativa del país, carece de verdad, lo que se hace ostensible de la simple lectura de la norma constitucional citadas.

En cuanto a lo señalado por el accionante en que dicha ley lesiona la autonomía municipal, la Procuraduría General de la Nación en sus alegatos estima que el accionante lo enfoca en relación a la dependencia económico-administrativa a que quedan sujetos los municipios, en relación a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, poniendo de manifiesto una omisión maliciosa del artículo 255 constitucional, en relación a la forma como las corporaciones municipales deben captar sus recursos y el artículo 257 que se refiere al aporte constitucional a las municipalidades del 10% del presupuesto general de ingresos del Estado para propiciar el desarrollo del municipio a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Es decir, concluye en su análisis, que según la tesis del accionante, "nos encontramos frente a una inconstitucionalidad del propio texto constitucional".



En cuanto a la segunda acción planteada, de inconstitucionalidad parcial de los artículos previamente señalados, dicho organismo señala:... que no obstante la calidad de diputados al Congreso de la República y a la Asamblea Nacional Constituyente de los accionantes, evidencian un absoluto desconocimiento del texto constitucional y del espíritu que la anima, toda vez que es el desarrollo de las normas constitucionales el que se encuentra plasmado en la ley. De conformidad con el pensamiento de los accionantes, la Constitución Política de la República no contienen normas que deben ser desarrolladas a través de leyes sino más bien es un cuerpo restrictivo, propio de los regímenes totalitarios; tal como ellos lo argumentan, no existe libertad en el organismo legislativo para desarrollar por medio de leyes específicas, los principios constitucionales, sino más bien, dicho organismo debe transformarse en un ente que tienen como función la mera copia del contenido de la Constitución de la República.

- III. El Legislativo al momento de corrersele audiencia, en ninguna de ellas se pronunció, lo que denotó su falta de interés en la ley de marras. Sin embargo, al emitir la misma, en su parte considerativa dice: que de conformidad con la concepción de Estado contenida en la Constitución Política de la República, es indispensable crear un sistema nacional para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo... Que es función del Estado crear condiciones para que sectores populares logren su propia superación y que participen para lograrlo, superando las desigualdades sociales y económicas existentes entre las diferentes regiones del país y entre el área urbana y rural. /

momento de crear la integración del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural lo hizo de la siguiente manera:



- a) Consejo Nacional; b) Consejos Regionales; c) Consejos Departamentales; d) Consejos Municipales; y e) Consejos Locales.

IV. Por su parte el máximo tribunal colegiado del país al momento de entrar a considerar el fondo de las acciones planteadas, dijo: En cuanto a la tacha de inconstitucionalidad total del Decreto 52-87 del Congreso de la República, el mismo en su contenido general está conforme a previsión expresa de la Constitución Política de la República, máxime si se toma como fundamento precisamente el artículo 224 de la misma, el cual contiene la innovación de facultar al Congreso de la República para emitir cualquier sistema de modificación administrativa, con la sola limitación de no menoscabar la autonomía municipal.

Tampoco puede servir de fundamento para pedir la inconstitucionalidad total de dicho decreto, el hecho que algunas de sus disposiciones vulneren la autonomía municipal, desde el momento que, en tal caso, el vicio de inconstitucionalidad recaería en esas disposiciones y no en la ley en su totalidad por lo que la petición en cuanto a este motivo de concretarse a las normas que, a juicio de quien se interponga, padecen de ese vicio.

En cuanto a los caos específicos de inconstitucionalidad parcial de los 13 artículos que fueron señalados, la Corte de Constitucionalidad estima... Que para el análisis de los planteamientos debe partirse de las disposiciones del Capítulo II

del Título V, de la Constitución Política de la República, que establece el Régimen Administrativo del Estado, pero en conjunto con el Capítulo VII del mismo título, que se refiere al régimen municipal, ya que ambos entran dentro del título constitucional correspondiente a la estructura y organización del Estado; tema central y común de las inconstitucionalidades reclamadas.

Así tenemos que el artículo 226 se refiere a la autorización expresa al Congreso de la República para modificar la división administrativa del país... pero sin menoscabo de la autonomía municipal. Acorde a la orientación del artículo anterior, los artículos 225 y 228 crean el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, los Consejos Regionales, departamentales, sin hacer referencia a los municipios. En consecuencia, llegando el momento de evaluar el argumento de los peticionarios respecto a que éstas disposiciones constitucionales son limitativas y no enunciativas y en consecuencia, impiden al Congreso de la República crear Consejos Municipales. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad consideró que dichas normas antes relacionadas no deben considerarse en su contenido como limitativas. Por el contrario dice, si tomamos en consideración su antecedente lógico, el artículo 225, encontramos que habla expresamente de "Municipios" y que su sola limitación está en que no afecten la autonomía municipal. Lo que obliga a precisar dentro del fallo de marra, en qué consiste la autonomía municipal para luego hacer un examen a las disposiciones legales objetadas y así llegar a establecer si todas o algunas de ellas menoscaban la autonomía municipal.

Para establecer en qué consiste la autonomía municipal, desde el punto de vista de nuestra legislación vigente, acudimos al artículo 253 constitucional que dice: Autonomía Municipal. Los Municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas y nos señala además cuáles son, entre otras, sus funciones.

Es evidente que la Constitución de la República reconoce en el municipio un ente con autonomía y con autoridades representativas, designadas por el sistema electoral, cuyos principios y garantía figuran en la legislación ordinaria respectiva. Atañe entonces al municipio, como entidad, y a través de los procesos democráticos, tomar sus propias decisiones, por lo que la creación de otros entes públicos no integrados por medio de la representación popular, cuyo control ni siquiera aparece conferido al órgano privativo que reconoce la Constitución, significa en la práctica una privación de importantes funciones con lo que se atenta contra la autonomía municipal al crear Consejos Locales de Desarrollo Urbano y Rural en los artículos 2o. Inciso e); 12, 13, 14,15,16 y 17, porque dispersan el poder municipal y la forma de funcionamiento.

Dentro del análisis que nos ocupa, el organismo constitucional guatemalteco, se hacen las siguientes interrogantes para ir arribando a sus propias conclusiones y dice: ¿Cómo podrían las municipalidades, sin perder su autonomía, permitir que otros organismos ejercieran las funciones que establece el artículo 13? ¿Cómo podrían las municipalidades conservar el gobierno de los municipios, si se permite su fraccionamiento en múltiples organizaciones?.



Y esto es aún más grave si vemos que conforme el artículo 12 solo exige que estas organizaciones tengan un territorio determinado, sin requerir que tal territorio esté localmente dentro de un solo municipio.

Por otra parte, las municipalidades no nombran y ni siquiera participan en la designación de los Comités Ejecutivos. Solo convocan a los Presidentes de dichos comités para darles participación en los problemas del municipio, sin siquiera colocarlos en un plan de igualdad, como sería el de que la Municipalidad deliberara acerca de los problemas de los Consejos Locales. Con la forma de designación de los Comités Ejecutivos, se produce la dispersión del poder municipal, con la forma de su funcionamiento, la duplicidad de gobierno de las localidades, y con la dependencia de éstos Consejos al Nacional, se pierde la autonomía municipal. Por estas razones y por otras que ya fueron argumentadas y consideradas, la Corte de Constitucionalidad consideró evidentes la inconstitucionalidad de los artículos 2o. Inciso e), 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 del Decreto 52-87 del Congreso de la República. No así el artículo 28 que a juicio de la Corte no padece de vicio de inconstitucionalidad el artículo 29 por considerar que éste contiene el procedimiento para aplicar los artículos que la Corte consideró inconstitucionales.

- V. Del análisis en conjunto de los tres organismos del Estado que se pronunciaron a respecto, surgen las siguientes interrogantes e incógnitas: Si bien es cierto, el Estado a través de su organismo respectivo se preocupó de que la ley no fuera derogada o declarada inconstitucional, el Legislativo, que en su momento no dijo nada en defensa de la ley, ambos no se preocuparon o bien se encargaron que la

ley fuera defectuosa para llegar al fin esperado, la inconstitucionalidad; o si la ley se emitió con otros fines que no fueron los que invoca el espíritu de la norma constitucional ni los anhelos de la ley constitucional atacada.



[Handwritten signature]

Como podemos observar del fallo analizado, la Corte de Constitucionalidad en la forma como se pronunció se cuidó de no fallar en contra de la participación comunitaria en la gestión pública municipal. Lo que la Corte calificó de inconstitucional fue la forma improvisada, poco reflexiva de cómo se legisló en cuanto a la integración y funciones de los Consejos Locales, considerados como entes públicos no integrados por medio de la representación popular.

Por otro lado, cuando la Corte de Constitucionalidad determinó la inconstitucionalidad de los Consejos Locales, se abstuvo de no hacerlo así con los Consejos Municipales, porque al emitir la ley constitucional que se analiza, en la misma se le otorgó a los integrantes de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural las mismas funciones que a los integrantes de la corporación municipal.

Sin embargo, esta forma de integración y la similitud de funciones a la de la corporación municipal, a cambio de ser una ventaja, en la práctica resultó ser una mera repetición inútil de funciones, lo que significó que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en su estructura general, perdió un eslabón en ese nivel.

Sin embargo, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural y Consejo Municipal son dos sistemas institucionales y estatales totalmente diferentes, con funciones y forma de integración diferente, extremos que deben ser considerados en una nueva ley para efectos de no menoscabar la autonomía municipal, aunque en la integración del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural a nivel municipal puedan participar indistintamente todos los miembros del Consejo Municipal por la incuestionable necesidad de la presencia de los gobiernos municipales en los mismos.

Por último, a consecuencia del fallo emitido por la Corte de Constitucionalidad, ya no se puede hablar de Consejos Locales de Desarrollo Urbano y Rural, se hace necesario una nueva figura jurídica que recoja el espíritu de la ley inicial y la necesidad de una verdadera y amplia participación social por haberse omitido en el pasado. Tal es el caso de: Mujeres, jóvenes, cooperativas, pequeños, medianos y grandes empresarios, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, comités cívicos; entre otros.

CAPITULO V

SÍNTESIS PROPOSITIVA



Importancia de recuperar los Consejos de Desarrollo Locales.

El reconocimiento histórico al derecho humano de los guatemaltecos a organizarse o asociarse se estableció en las Constituciones Políticas desde hace más de un siglo. Así por ejemplo tenemos la Ley Constitutiva del 11 de diciembre de 1879, la Constitución Política de 1935, la de 1945, 1956, 1965 y la Constitución Política de la República actual, decretada el 31 de mayo de 1985 y vigente a partir del 14 de enero de 1986.

A lo anterior podemos agregar, la existencia y funcionamiento de organizaciones sociales territoriales y funcionales existentes en los años 1550, tal es el caso de las Cajas Comunes, las Cofradías Indígenas de origen español, el gobierno municipal. De donde deducimos que la tradición organizativa muy suigéneris en Guatemala, es de enjambre muy antiguo.

Durante casi medio siglo (1930-1982), la organización social territorial fue muy débil producto de la falta de acceso a los recursos financieros del Estado y a la destrucción de la tenencia comunal de la tierra, entre otros factores. Fue hasta el período 1982-1989, cuando se da una reacción en el proceso de destrucción de

las asociaciones sociales territoriales a través de cinco acciones formales de recuperación, siendo éstas acciones formales, las siguientes:



La primera acción formal:

- a) El Sistema Nacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, impulsado por el gobierno militar de facto en 1984, a través del Decreto Ley 111-84, cuyo objetivo era promover la participación de la población en conjunto con el sector público y organizaciones no gubernamentales, en la generación, ejecución, instrumentación y operación de planes, programas y proyectos encaminados a lograr la reconstrucción y el desarrollo del país a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local (Artículo 2).
- b) Las Coordinadoras Interinstitucionales (CIN)
- c) Los Comités de Desarrollo Local (CDL) (Artículo 14)

Ambas instancias promovidas e impulsadas con una visión y estrategia militar contrainsurgente de la época.

La segunda acción formal:

La segunda acción formal fue la emisión de la Constitución Política de la República porque contempló elementos favorables para la participación ciudadana en la planificación, ejecución y evaluación de programas y proyectos de desarrollo tanto



locales como nacionales, incluyendo aspectos como la descentralización administrativa, la regionalización del país, la política de consejos de desarrollo urbano y rurales y la asignación del 10% del Presupuesto General de Ingresos de la Nación a las municipalidades del país.

La tercera acción formal:

La tercera acción formal se da dentro del marco constitucional y es precisamente la emisión de la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto 70-86 del Congreso de la República y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 52-87 del Congreso de la República y su reglamento, contemplado mediante Acuerdo Gubernativo 1041-87 de la Vicepresidencia de la República; instrumentos jurídicos a través de los cuales se organiza y coordina las políticas de desarrollo y participación ciudadana impulsadas por la administración pública, encaminadas a promover el desarrollo integral del país. Ambas leyes nacen por mandato constitucional.

La cuarta acción formal:

Esta fue la emisión del Código Municipal, Decreto 58-88 del Congreso de la República, que contiene el artículo 40., la organización comunitaria y como uno de sus fines la promoción de la participación de la población en la solución de problemas locales (artículos 7 y 10); y,



La quinta acción formal:

Por último la quinta acción formal fue la emisión, el 8 de junio de 1986, de la Ley de Alfabetización, Decreto 43-86 del Congreso de la República, y el 12 de octubre de 1987 su reglamento, a través del Acuerdo Gubernativo 898-87; porque a través de la misma se establece que, los servidores públicos, en este caso, los alfabetizadores, serán propuestos por la comunidad, o, en su defecto, por el gobierno municipal, para una mejor eficiencia y control. Extremo que no se daban en el país por más de un siglo de gestión pública.

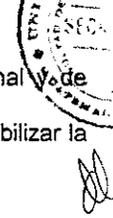
5.2. Líneas alternativas de acción:

5.2.1 La Reforma Legislativa

5.2.2 La Reforma Constitucional

Dentro del marco de los acuerdos de paz, específicamente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se estableció que una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población. Que tanto para el aprovechamiento de las potencialidades productivas de la sociedad guatemalteca como para el logro de una mayor justicia social, es fundamental la participación activa de todos los sectores de la sociedad en la solución de sus propias necesidades, en particular, en la definición de las políticas públicas que les conciernen.

La concertación social en los niveles nacional, departamental y comunal de unidades productivas rurales y urbanas, es esencial para estimular y estabilizar la dinámica económica y social.



La participación a nivel local:

Considerando que los habitantes de un departamento o municipio, empresarios, trabajadores, cooperativistas o autoridades representativas de las comunidades, pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan, se debe adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de recursos, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones, propiciando la participación social en el marco de la autonomía municipal para profundizar el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales, las partes acuerdan tomar las siguientes medidas:

5.2.1 Reforma Legislativa:

Tomando en cuenta el papel fundamental que juegan los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural, se debe promover una reforma a la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para ampliar el espectro de sectores participantes en los consejos

departamentales y regionales de desarrollo, así como "RESTABLECER LOS CONSEJOS LOCALES DE DESARROLLO", los cuales fueron declarados como inconstitucionales por la Corte de Constitucionalidad.

5.2.2. Reforma Constitucional

En cuanto a este punto, al momento de proponer reformas constitucionales en esta materia, debe mantenerse un especial cuidado en los aspectos siguientes:

- a) Que la organización y coordinación de la administración pública, promovida a través de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no se pierda o elimine la función de coordinación en la persona del Presidente de la República; por la importancia que reviste la presencia de tan alto funcionario público en la ejecución de las políticas de desarrollo nacional. Perder dicha coordinación implicaría restarle importancia por parte del Ejecutivo, a las políticas de desarrollo locales como nacionales. De esa cuenta, dicha presencia gubernamental al nivel antes relacionado, también se hace imprescindible en los restantes niveles de integración, hasta llegar a los niveles comunitarios con la presencia permanente del gobierno municipal y su coordinación.

- b) Dentro de las reformas constitucionales ya no puede continuarse hablando de "Consejos Locales" pues son expresiones que el fallo de inconstitucionalidad que se emitió en su oportunidad, descalificó y que como consecuencia las reformas deben superar. De esa cuenta, se hace necesario una reconceptualización con la mayor claridad posible en cuanto a: Naturaleza

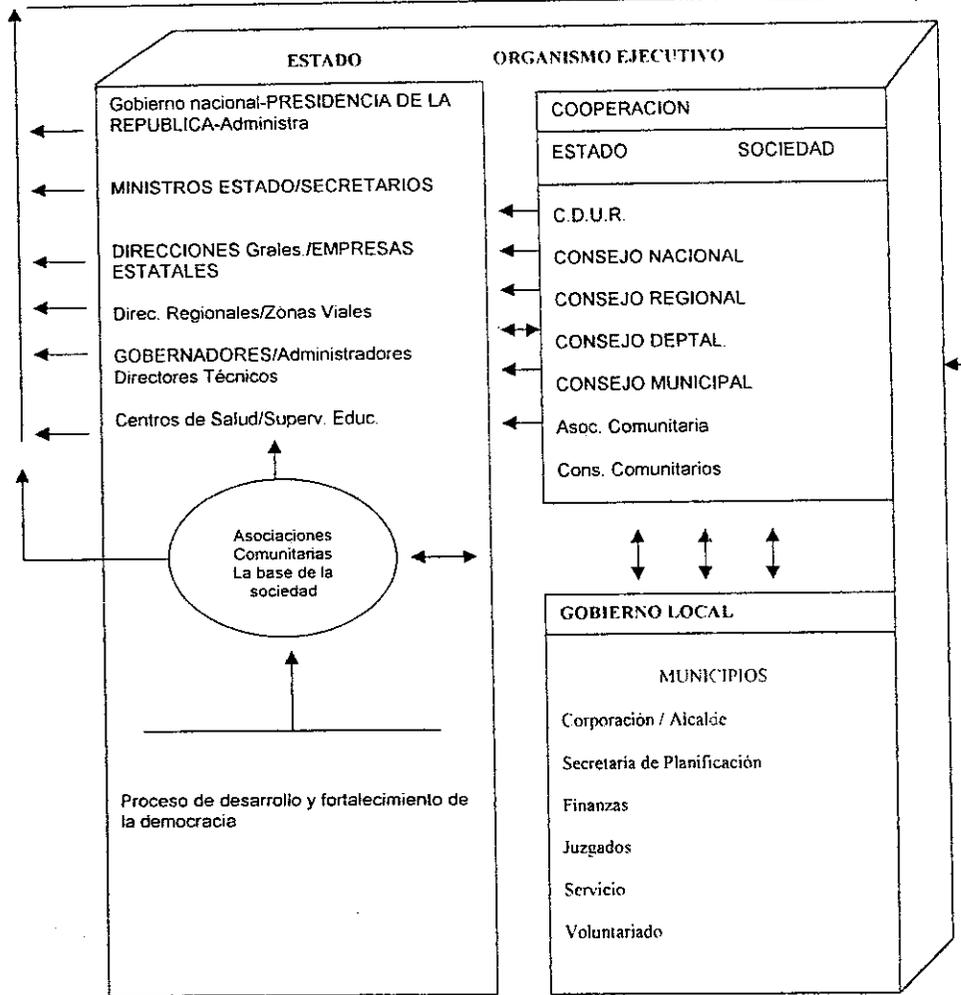
constitución, fines y objetivos de los Consejos a nivel comunitario, para no incurrir en los yerros de la ley anterior y que dio origen a la declaratoria de inconstitucionalidad parcial de que fue objeto.



[Handwritten signature]

No catalogando a estos organismos comunitarios como ente público con autoridad dentro del ámbito municipal que, sin perder su estatus de formar parte del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, su intervención con el municipio debe ser de colaboración con el gobierno municipal en la planificación y ejecución de su propio desarrollo; otorgándole la potestad de decisión a la autoridad municipal y salvar con dicha actitud lo señalado por la Corte de Constitucionalidad en cuanto que los Consejos Locales atentaban contra la autonomía municipal por tratarse de organismos incorporados a las políticas del municipio a través del sistema de elección popular que prevé la ley ordinaria de la materia.

**PROCESO DE RETROALIMENTACIÓN
DENTRO DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE
DESARROLLO URBANO Y RURAL**

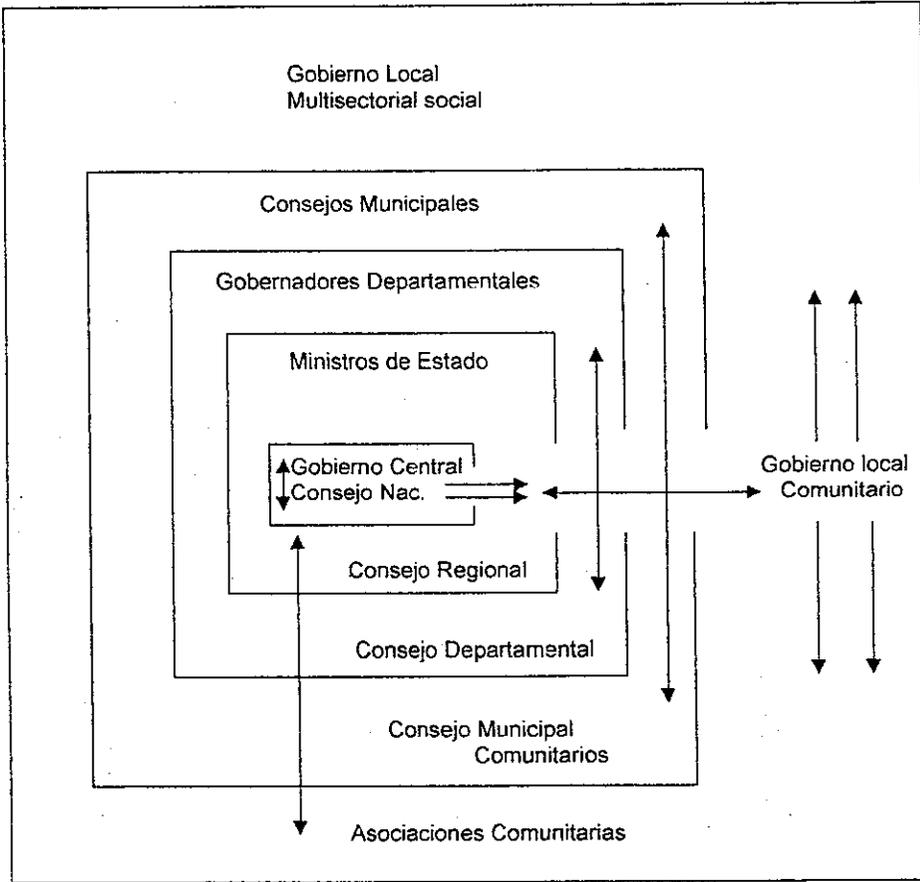


Proceso Municipal de Retroalimentación

**RED O SISTEMA DE INTERCONEXION
DEL SISTEMA NACIONAL DE CONSEJOS DE
DESARROLLO URBANO Y RURAL**



[Handwritten signature]



CONCLUSIONES



1. Que si bien es cierto, los Consejos de Desarrollo Locales, en cuanto a su forma de integración y funciones, la ley respectiva contenía errores, también lo es que éstos, a pesar de dichos errores, a cambio de atentar contra la autonomía municipal, la fortalecían, oxigenan y dan viabilidad a la participación ciudadana en la planificación y ejecución de programas y proyectos de interés comunitario; además de ser coadyuvantes a la realización de los fines que de conformidad con la Constitución Política de la República está obligado a cumplir el Estado contemplados en una ley que no contenga los errores del pasado.
2. Que a pesar de haberse decretado la inconstitucionalidad parcial del Decreto 52.87 del Congreso de la República, la población aún cuenta con otros instrumentos jurídicos que contienen mecanismos para promover la participación comunitaria en la toma de decisiones en programas y proyectos de su interés, en los niveles: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario; tal es el caso de los señalados en las cinco acciones formales a que se refiere el Capítulo V, de presente trabajo. Extremos con los cuales se ratifica que la participación ciudadana a nivel comunitario en ningún momento atenta en contra de la autonomía municipal.



3. Hoy más que nunca, dentro del escenario que permiten los acuerdos de paz, se hace necesario una reforma a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 52-87 del Congreso de la República, la cual permita ampliar el número de sectores sociales participantes en dichos Consejos tanto a nivel nacional, regional, departamental, municipal y comunitario; en donde se incluyan sectores como mujeres, jóvenes, cooperativistas, sindicatos, partidos políticos, pequeños, medianos y grandes empresarios, organizaciones no gubernamentales; entre otros.

4. La Corte de Constitucionalidad en la forma como se pronunció, se cuidó de no fallar en contra de la participación ciudadana a nivel comunitario en la gestión pública municipal. Lo que la Corte de Constitucionalidad calificó de inconstitucional, fue la forma improvisada y poco reflexiva de cómo se legisló en cuanto a la integración y funciones de los Consejos Locales, al otorgárseles a éstos, duplicidad de funciones con el Concejo Municipal. Y, al determinar la inconstitucionalidad de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural; cuestionando únicamente lo relacionado a la duplicidad de funciones en ambas entidades pública, lo que significó que el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en su estructura general, perdió un eslabón a nivel municipal.

- 
5. Que al momento de entrar a considerar reformas a la norma constitucional, se debe hacer particular énfasis en no perder de vista lo importante que significa la Coordinación de la red de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a nivel macro o nacional por parte de la persona del Presidente de la República, por la importancia que revista la presencia de tan alto funcionario público en la ejecución de las políticas de desarrollo urbano y rural a nivel nacional. Haciéndose también imprescindible mantener la presencia del poder ejecutivo en los niveles regional, departamental y en el caso del municipio, la presencia del Concejo Municipal como gobierno local. Y,

 6. Que las acciones de inconstitucionalidad total y parcial planteadas, no dejaron de evidenciar factores de interés y poder político en juego en un momento difícil e histórico determinado para el país, por la visión errática y conservadora que consideró a la organización local como un peligro para sus intereses en juego, fundamentalmente éstos de corte económico y militar; de donde también se deduce que las acciones planteadas tuvieron un fondo político, la Corte de Constitucionalidad al pronunciarse lo hizo con inclinaciones más políticas que jurídicas; y como consecuencia, hoy por hoy, la decisión de recuperar la organización del tejido social guatemalteco a nivel comunitario, contemplado dentro de los acuerdos de paz, también fue una decisión política en la que convergieron los sectores de poder fáctico del país.

RECOMENDACIONES

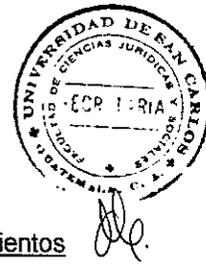


Implementar una Red o Sistema de Interconexión del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, sin perder de vista la importancia medular de la presencia y coordinación de la persona del Presidente de la República y otros funcionarios y empleados subalternos al mismo.

Promover un Proceso de Retroalimentación dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, partiendo de la base social que descansa en las Asociaciones Comunitarias integradas en forma multisectorial, pluricultural y multilingüe, característico del tejido social guatemalteco, como génesis para el fortalecimiento y desarrollo de la democracia en Guatemala.

Promover mecanismos masivos para la participación social a través de medios radiales, escritos y televisivos; a efecto que la sociedad guatemalteca supere la sicosis del miedo que heredó de la guerra que la encierra en no participar. Estos mecanismos también deben ir dirigidos a recuperar la salud mental colectiva.

BIBLIOGRAFIA



1. ASIES. Organización Social: Notas sobre el pasado y lineamientos para el futuro.
2. Castillo González, Jorge Mario. Derecho Administrativo, INAP, Guatemala, 199
3. Facultad de Ciencias Económicas, USAC, Colección de Textos Jurídicos. Apuntes de Derecho Administrativo.
4. FLACSO-PANAM. Guatemala. Manual para la Administración Municipal, Guatemala, Guatemala, 1996.
5. GARCIA La Guardia, Jorge Mario. Política y Constitución en Guatemala. La Constitución de 1985.
6. KESTLER Farnés, Maximiliano. Introducción a la Teoría Constitucional guatemalteca. 2da. Edición. Editorial Pineda Ibarra. Guatemala, Centro América.
7. MALDONADO Aguirre, Alejandro. Las Constituciones de Guatemala.
8. SORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y Pol. Argentina.
9. PENICHE, Bolio Francisco J. Introducción al Estudio del Derecho. 3ra. Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1977.
10. PORRUA Pérez, Francisco J. Introducción al Estudio del Derecho. 19a. Edición. Editorial Porrúa, S. A. 1984.
11. TAMAYO Salmorán, Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución 2da. Edición. México, 1986.
12. TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 1ra. Edición, 1976.
13. VALLARDO Berrón, Fausto E. Introducción al Estudio del Derecho.



REVISTAS, ENSAYOS Y COMENTARIOS

1. REVISTA INFORPRES CENTROAMERICANA. Guatemala, Elecciones '95. Infopres Centroamericana, Guatemala, C. A., 1995.
2. REVISTA FONDO DE CULTURA ECONOMICA. Informe sobre Desarrollo Humano, 1994. PNUD, México, 1995.
3. REVISTA SEGEPLAN-UNICEF. Análisis de la situación del Niño y la Mujer en Guatemala. SEGEPLAN, Guatemala, Agosto 1991.
4. REVISTA CRONICA. Guatemala en números 1995, Datos sobre economía, sociedad y finanzas. CRONICA, Guatemala, 1995.
5. La Reforma del Estado en Guatemala (Ensayo). Cardona, Rocael. Guatemala, 1997. Centroamérica en la Política.
6. El Movimiento Sindical Guatemalteco en 1995. Luisa Eugenia Morales Modenesi, Julio Celso De León, INIAP, 1995.
7. Hacia una Administración Pública para la Paz. Pape Yalibat, Edgar.
8. Gobernabilidad: Condiciones Objetivas y Subjetivas. Carlos Briones, FLACSO, El Salvador.
9. Apuntes sobre la Gobernabilidad Democrática en Honduras. Dr. Ernesto Paz Aguilar, Ponencia Encuentro Centroamericano para la paz, Guatemala, Febrero, 1996.
10. Acuerdos de Paz. Materiales de Estudio y Trabajo No. 17. Friederich Ebert Stiftung, Representación en Guatemala.
11. Diccionario Real Academia Española. Academia Lengua Española, 19ª. Edición, Madrid, España.