

# Manual para un municipio participativo

---



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2007

© Fundación Konrad Adenauer  
Datos de las oficinas

**Editor responsable**

Tjark Egenhoff

**Coordinación editorial**

Rubén Hidalgo Rosales

**Diseño de interiores**

Mario Vinicio Castillo

**Diseño de portada**

Pamela Guinea



Diseño y diagramación: Magna Terra editores  
5a. avenida 4-75 zona 2  
Teléfonos: (502) 2238-0175, 2251-4098  
Fax: (502) 2250-1031  
Correo electrónico: [magnaterraeditores@yahoo.com](mailto:magnaterraeditores@yahoo.com)

# Índice

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
PRIMERA PARTE:	
PARTICIPACIÓN Y VIDA DEMOCRÁTICA	13
I. El ciudadano y la vida democrática	15
II. Democracia representativa	19
III. Democracia participativa	20
IV. Los derechos y deberes del ciudadano	23
V. Los derechos y deberes del vecino	25
SEGUNDA PARTE:	
LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	27
I. Asociaciones de vecinos	30
II. Alcaldías indígenas	31
III. Consejos asesores indígenas	32
IV. Alcaldía comunitaria o auxiliar	33
V. El cabildo abierto	35
VI. La consulta a los vecinos	36
VII. La comisión ciudadana municipal de auditoría social	38
TERCERA PARTE:	
LOS CONSEJOS DE DESARROLLO: UNA OPORTUNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN	39
I. El sistema de consejos de desarrollo	41
II. Consejos comunitarios de desarrollo	43
III. Consejo Municipal de Desarrollo	47
IV. Consejo Departamental de Desarrollo	50
CUARTA PARTE:	
LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL MUNICIPIO	55
I. Partidos políticos	57
II. Comités cívicos	59

---

III. Inscripción de candidatos	61
IV. Requisitos y prohibiciones legales	62
V. Las ofertas de campaña	63
VI. La adjudicación de los cargos municipales	65

#### QUINTA PARTE:

CONOCIENDO EL GOBIERNO MUNICIPAL	67
I. El municipio	69
II. La autonomía municipal	70
III. El marco legal municipal	72
IV. El Concejo Municipal	74
V. El alcalde	80
VI. Las tareas del gobierno municipal	85
VII. Los recursos financieros del municipio	94
VIII. La fiscalización	100
IX. Transparencia y auditoría social	101
X. Las asociaciones y las mancomunidades	103

BIBLIOGRAFÍA	105
--------------	-----

MAPAS	109
-------	-----

# Presentación<sup>1</sup>

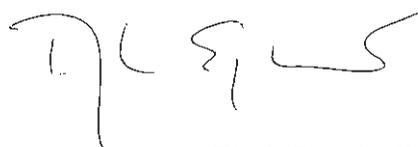
La democracia vive de la participación de sus ciudadanos en todos los niveles del Estado. Pero es el espacio municipal que brinda a la mayoría de la ciudadanía la posibilidad de involucrarse en la gestión de problemas y soluciones comunes.

La democracia en Guatemala —aunque en buen camino de consolidación— necesita aún de mayor participación, especialmente en las comunidades rurales, de parte de los pueblos indígenas, de las mujeres y de los jóvenes. Afortunadamente el sistema político abre amplios espacios de participación para todas las guatemaltecas y guatemaltecos.

Para ello, la Fundación Konrad Adenauer impulsó la elaboración del presente manual que procura aportar para que tanto ciudadanos como responsables de la gestión municipal se informen y entren en diálogo sobre qué elementos, valores e iniciativas componen un municipio participativo.

Agradecemos a los autores por su excelente labor en la preparación de este manual, el que seguramente aportará a un mejor entendimiento de la gestión municipal y la necesidad de una participación activa y responsable por parte de la ciudadanía. El presente libro fue sometido a una validación realizada por reconocidos expertos en el tema municipal, estudiosos de las ciencias políticas y sociales y alcaldes municipales. También a ellos extendemos nuestro agradecimiento.

Esperamos que esta publicación sea de utilidad para la capacitación sobre los varios temas de la participación ciudadana y la buena gobernanza en el nivel local para todos los municipios de Guatemala.



Tjark Egenhoff  
Representante de la Fundación Konrad  
Adenauer en Guatemala y El Salvador  
Guatemala, Octubre de 2007

<sup>1</sup> Nota: con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supone utilizar el o/a para marcar la existencia de los dos sexos, se opta por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

# Introducción

**E**n el presente libro el punto de partida es la participación de los ciudadanos, hombres y mujeres, concebida como uno de los principales instrumentos para fortalecer y perfeccionar el funcionamiento de nuestro sistema democrático.

En el primer capítulo, dedicado justamente a la participación ciudadana, se hace una introducción al tema, a partir de los mandatos constitucionales que garantizan libertad, igualdad en dignidad y derechos de los seres humanos.

Estos principios constitucionales están inspirados y reforzados por pactos y tratados internacionales en materia de derechos humanos que ha ratificado Guatemala, por lo que contamos con un sólido respaldo para ejercer nuestros derechos y velar porque el sistema de gobierno trabaje a favor del bien común, es decir, a favor del bienestar de todas las personas. También se hace referencia, en esta primera parte a la democracia participativa, que no es un sustituto de la democracia representativa, sino que es un complemento y un refuerzo de la misma.

De gran importancia son también los apartados que se dedican a los derechos y deberes del ciudadano y vecino. En un sistema democrático tenemos derechos, deberes y obligaciones ante los demás y ante la sociedad, para tener una ciudadanía responsable y una participación legítima, debemos tener siempre presente esa trilogía.

El segundo capítulo está dedicado a la organización comunitaria en el municipio y a los espacios de participación ciudadana que existen. Se dice frecuentemente que el municipio es la célula básica de la democracia y que es el espacio más adecuado para ejercer el derecho de participar, por la cercanía de las autoridades y las mayores posibilidades de tener contacto directo con ellas, para que nuestras demandas y propuestas sean escuchadas y atendidas. Se hace un repaso de los espacios y procedimientos de participación que la ley nos garantiza en la comunidad y/o municipio, como la alcaldía comunitaria o auxiliar y las consultas a los vecinos.

El tercer capítulo está dedicado a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que son el principal instrumento para la participación ciudadana. Su estructura, que va desde el nivel comunitario hasta el nacional, permite que haya una especie de cadena de transmisión, para que las necesidades y demandas de la población organizada desde los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE)

---

y los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), lleguen hasta las diferentes instituciones de gobierno, a través del Consejo Departamental, Regional y Nacional de Desarrollo.

Como ciudadanos tenemos la oportunidad de participación en estos consejos y debemos aprovecharla, al mismo tiempo que hacemos un aporte para fortalecerlos y lograr que funcionen de manera efectiva, cumpliendo con las importantes tareas que tienen asignadas. Para ello es necesario conocer a profundidad cómo se integran y qué funciones deben cumplir, así como buscar que tanto el alcalde de nuestro municipio, como las organizaciones sociales que participan en los consejos, lo hagan de una manera activa, con capacidad de propuesta y vocación de servicio.

El cuarto capítulo trata el tema de la participación política en el municipio. Los partidos políticos son el canal fundamental de la participación en la democracia. A ellos se agregan, en el ámbito municipal, los comités cívicos. Debemos interesarnos por el funcionamiento de los partidos y de los comités, especialmente en el nivel municipal y departamental, que es donde se designan a los candidatos a las corporaciones municipales y a diputados distritales. Los ciudadanos tenemos la obligación de participar en política, para lograr que ésta sea una actividad al servicio del bien común y no de intereses particulares.

La participación política no debe quedarse únicamente en el voto. Debemos conocer cómo es la organización municipal y departamental de los partidos, cómo se escogen y se inscriben los candidatos y participar en todas las actividades del proceso político. Con ello tendremos instituciones partidarias permanentes y vigorosas.

Es importante, tanto en la participación social (en la comunidad y en los consejos de desarrollo) como en la política, que se promueva el involucramiento de las mujeres, de los jóvenes y de los indígenas, para que tengamos una participación verdaderamente democrática, donde no haya excluidos y estén representados los intereses de todos los sectores de la población.

El quinto y último capítulo está dedicado al funcionamiento del gobierno municipal, ya que como vecinos todos tenemos relación con nuestra municipalidad, de la que recibimos uno o varios servicios. ¿Qué es el municipio en la organización del Estado?, ¿Cuál es el significado de la autonomía municipal?, ¿Cuáles son las leyes que rigen el funcionamiento del municipio? Son algunas de las dudas comunes que buscamos aclarar.

A lo anterior se agrega la organización del gobierno municipal, para conocer las funciones del Concejo Municipal y cuáles corresponden al alcalde.

---

Y lo más importante, qué tareas o responsabilidades corresponde atender al municipio y cuáles son los recursos con que cuenta para cumplir con esas tareas. Elemento importante en el funcionamiento del gobierno municipal es la información y la transparencia, para que podamos hacer la auditoría social y de esa forma conozcamos de qué manera se utilizan los recursos del municipio, aumentando la confianza en las autoridades electas.

# **Primera parte:**

---

# **Participación y Vida Democrática**

- I. El ciudadano y la vida democrática / 15
- II. Democracia representativa / 19
- III. Democracia participativa / 20
- IV. Los derechos y deberes del ciudadano / 23
- V. Los derechos y deberes del vecino / 25

# I. El ciudadano y la vida democrática

**E**n Guatemala todos los seres humanos somos libres e iguales en dignidad y derechos, de acuerdo con lo que dice el artículo 4º. de nuestra Constitución Política. Esto quiere decir que nadie puede obligarnos a que hagamos cosas en contra de nuestra voluntad. Por ejemplo, no se nos puede obligar a ser miembros o a votar por un partido político, o a practicar una religión determinada. Todos podemos hacer lo que la ley no nos prohíbe.

Además, ese mismo artículo 4º. de la Constitución dice que hombres y mujeres tienen las mismas oportunidades (por ejemplo, de estudiar, de trabajar, de tener una familia), los mismos derechos y las mismas responsabilidades (como ciudadanos, como padres de familia, como trabajadores).

La igualdad entre todas las personas, hombres y mujeres, está consagrada además en convenios o pactos internacionales que ha ratificado Guatemala y que, de consiguiente, forman parte de nuestra legislación:

## **PACTOS INTERNACIONALES QUE GARANTIZAN LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

- **Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos.** Los Estados se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos (Artículo 3)
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Los Estados se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales y culturales (Artículo 3).
- **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.** Los Estados parte condenan la discriminación contra la mujer y se comprometen a adoptar medidas legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer; aseguren su pleno desarrollo y adelanto; y le garanticen el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en igualdad de condiciones con el hombre (Artículo 3).  
*Garantiza el derecho de las mujeres a **participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales** (Artículo 7, literal b).*

⇒ **Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989.** Los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos (Artículo 3).

El **Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas garantiza** “el libre acceso de los indígenas en las distintas ramas de la Función Pública, promoviendo su nombramiento en puestos dentro de las administraciones sin distinción de género, sexo y raza, locales, regionales y nacionales” AIDPI. Artículo D. Inciso IV.

A lo anterior se agregan los compromisos derivados de la ratificación de la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial**, en el que los Estados se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico (Artículo 5).

También señala la convención que se debe garantizar a toda persona la igualdad ante la ley, sin distinciones de ningún tipo, particularmente en el goce de derechos políticos como el de *tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas* (Artículo 5, literal c).

Todos los guatemaltecos, hombres y mujeres, de origen o naturalizados, al cumplir los 18 años sacamos nuestra cédula de vecindad y nos empadronamos en el Registro de Ciudadanos. Desde ese momento tenemos el reconocimiento legal como ciudadanos, lo que nos permite votar en las elecciones, para elegir a las autoridades y también ser electos, es decir, participar como candidatos a cargos de elección popular.

En Guatemala hay un sistema democrático de gobierno —la Constitución en su artículo 140 dice que nuestro **sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo**— porque los gobernantes (el presidente y vicepresidente, los diputados y los miembros de los Concejos Municipales) son electos por el pueblo, en elecciones que se realizan cada cuatro años.

La democracia es el gobierno **del pueblo** (porque es nombrado por los ciudadanos) y **para el pueblo** (porque su deber es servir a los ciudadanos que

los eligieron) trabajando para garantizarles la vida, la seguridad y poder tener una vida que esté de acuerdo con su dignidad de personas.

Pero la democracia no es solamente elegir a un gobierno y que el gobierno trabaje por el bienestar de toda la gente (por el **bien común**). La democracia es una forma de vida. Vivir en democracia significa respetar las leyes y respetar los derechos de los demás.

Comenzando por nuestra familia, donde el esposo, la esposa y los hijos, deben guardarse respeto; igualmente en el trabajo, donde el patrono debe respetar a los trabajadores y los trabajadores deben respetar a sus demás compañeros. Y también en la escuela, donde maestros y alumnos, deben guardarse respeto; y en los negocios, donde debemos cumplir con nuestros compromisos y respetar a nuestros clientes.

Vivir en democracia es aceptar que otros tengan ideas políticas diferentes a las nuestras, que practiquen otra religión, que tengan otra cultura, otra forma de ver el mundo, y otro idioma. Es aceptar que cada quien, dentro de la ley, se organice para defender sus intereses, pero teniendo siempre presente el **bien común**. Es respetar a los niños, a las mujeres y a los ancianos. No abusar de ellos porque se tiene más fuerza o dinero.

También significa que las autoridades no hacen su voluntad o su capricho, sino que gobiernan siguiendo lo que dicen las leyes, hacen lo que la ley les permite y se preocupan por el bienestar de todas las personas.

Cuando las autoridades actúan de esa forma, los ciudadanos, tenemos la obligación de respetar las decisiones de las autoridades y, cuando no estamos de acuerdo, tenemos que utilizar los procedimientos que nos da la ley para expresar nuestra inconformidad, para pedir que se revise la decisión que nos perjudica.

Y, al final aceptar la decisión de los jueces, que son los que en una democracia tienen la última palabra para resolver un conflicto, porque vivir en democracia es también vivir en un **Estado de Derecho**, donde hay leyes y procedimientos que todos debemos respetar y cumplir.

## ESTADO DE DERECHO

Es el Estado o sistema de gobierno que está sujeto a la ley y donde el ejercicio de la autoridad y del poder público, por parte de los gobernantes está limitado por la ley.

En un Estado de Derecho tenemos varios tipos o categorías de leyes. La primera y la más importante es la **Constitución Política de la República**, que por eso se llama ley suprema o ley fundamental. En la Constitución están los derechos del ciudadano (llamados también derechos civiles o derechos individuales), así como los derechos cívicos y los derechos políticos que los gobernantes y los ciudadanos deben respetar. También están los derechos económicos y sociales, que junto con los civiles y los políticos forman la gran familia de los **derechos humanos**.

En la Constitución también aparece la forma de organización del Estado: cuáles son las tareas que deben cumplir el Estado y cuáles son las funciones del presidente, del vicepresidente, de los diputados, de los jueces, entre otros temas. La Constitución es tan importante que todas las demás leyes deben estar de acuerdo con ella, pues de lo contrario son declaradas inconstitucionales, es decir que no tienen ningún valor. Por eso, todos debemos estudiar la Constitución, para conocer cuáles son nuestros derechos y cuáles son las obligaciones que los gobernantes tienen para con el pueblo.

La Constitución es una especie de contrato entre todos los guatemaltecos, que organiza la forma cómo debemos vivir en sociedad, pues nos da derechos pero también nos da obligaciones. Señala cuáles son las funciones que tienen los Organismos del Estado y demás instituciones —entre ellos el municipio— pero también le pone límites al ejercicio del poder, para evitar que se abuse de ese poder en perjuicio de los ciudadanos.

<p><b>LIBERTAD E IGUALDAD DE LAS PERSONAS</b></p> <p>En Guatemala todas las personas somos libres e iguales en dignidad y derechos, y no hay diferencia entre hombres y mujeres. (Artículo 4º de la Constitución).</p>	<p><b>EL SISTEMA DE GOBIERNO DE GUATEMALA</b></p> <p>Nuestro sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. (Artículo 140 de la Constitución).</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

## II. Democracia representativa

En la época que nació la democracia, hace muchos siglos, en ciudades o en pueblos muy pequeños, todos los ciudadanos participaban en el gobierno de la ciudad o del pueblo por medio de una asamblea, donde se decidían todos los asuntos importantes de una comunidad: se nombraba a los gobernantes, se aprobaban las leyes, se fijaban los impuestos, se decidía si se hacía la guerra a otra ciudad o a otro pueblo, o se juzgaba a quienes cometían un delito. A esa forma de gobierno se le llama **democracia directa**, aunque en realidad no participaban todos, pues los esclavos y los pobres no eran considerados ciudadanos.

La democracia directa no es posible practicarla ni siquiera en los municipios pequeños, ya no digamos en una ciudad grande o en un país como Guatemala. Es imposible que todos los ciudadanos, hombres y mujeres, puedan reunirse en un lugar para discutir sobre los asuntos del país y tomar decisiones.

Por eso, en todos los países democráticos, el pueblo nombra en las elecciones a unos ciudadanos, a quienes les trasladamos el poder de decidir ciertas cosas y les encomendamos la tarea de gobernar durante un tiempo. Ellos son los funcionarios, que deben trabajar para que podamos tener seguridad, educación, salud, carreteras, etc.

Los ciudadanos que nombramos son nuestros representantes, porque actúan por encargo nuestro. No se convierten en dueños del gobierno, sino solamente tienen la tarea de administrarlo, es decir que se les delega el poder. La Constitución dice en su artículo 141 que **la soberanía radica en el pueblo, quien la delega, para su ejercicio en los tres organismos del Estado. Esto significa que tenemos una democracia representativa**, porque los que gobiernan son representantes del pueblo.

En la democracia representativa el poder no se delega en una sola persona, porque se corre el peligro de que esa persona se vuelva un dictador y quiera mantenerse todo el tiempo en el gobierno. En nuestro país se delega en los tres poderes del Estado, que son el Organismo Ejecutivo (el presidente, el vicepresidente y sus ministros), el Organismo Legislativo o Congreso de la República (los diputados) y el Organismo Judicial (los magistrados y los jueces).

Los dos primeros, el Ejecutivo y el Legislativo, son electos por el pueblo, para un mandato que dura cuatro años. Los jueces que dirigen el Organismo Judicial son electos por el Congreso, de acuerdo con lo que dice la Constitución.

## DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El pueblo elige a un grupo de ciudadanos para que gobiernen en su representación. El ejercicio de la soberanía, que pertenece al pueblo, se delega en los representantes, que se hacen cargo de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

### III. Democracia participativa

Los procedimientos de la democracia representativa no son suficientes para asegurar que los gobernantes tomen en cuenta los intereses y las necesidades de los ciudadanos y manejen los asuntos públicos con un verdadero espíritu de servicio. Muchas personas que llegan al gobierno piensan que con el voto se les dio un poder absoluto y definitivo —un cheque en blanco— para decidir sobre la vida de las personas y los asuntos del Estado sin tomar en cuenta la opinión de las personas.

Por eso, se habla desde hace algún tiempo de la democracia participativa, donde los ciudadanos no solamente participan con su voto en las elecciones, sino que tienen una vida política activa y permanente, ejerciendo el derecho de participar en las decisiones, lo que se reconoce en la Constitución.

Esa participación debe ser organizada y por los canales que establecen las leyes, o bien la costumbre y las tradiciones en el caso de los pueblos indígenas y debe darse, fundamentalmente, en lo que se refiere a las decisiones del gobierno sobre los temas que afectan los intereses de los ciudadanos y en la rendición de cuentas, para que se pueda practicar la auditoría social, que es un remedio importante para evitar que haya corrupción en el manejo de los recursos del Estado.

## AUDITORÍA SOCIAL

Es la actividad que realizan los ciudadanos para acompañar, vigilar, dar seguimiento, verificar y evaluar las decisiones de las autoridades que afectan o se relacionan con intereses públicos y el uso que hacen de los recursos públicos. Aunque raras veces se practica este tipo de auditoría por parte de la población, posiblemente por la debilidad organizativa que existe en las sociedades locales.

Hay que tener presente que la participación no es un sustituto de la democracia representativa. Es el complemento o refuerzo de esa democracia. Porque los funcionarios electos tienen lo que se llama **legitimidad democrática**, que es el respaldo que da la elección realizada por el pueblo. Por eso, a las instancias de gobierno electas por el pueblo (el presidente, el vicepresidente, el Congreso, los Concejos Municipales) les toca, en última instancia, tomar las decisiones, después de realizar los procesos de consulta y de conocer la opinión de los ciudadanos en los diferentes espacios de participación.

La participación es un derecho del que se habla desde hace poco tiempo, pero ya aparece en declaraciones de las Naciones Unidas. Estas declaraciones son aprobadas por los países miembros en las asambleas de las Naciones Unidas.

Respecto a la participación, en la **Declaración sobre el Derecho al Desarrollo**, adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1986, se indica que *los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo adecuadas, con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste* (Artículo 2.3).

Más adelante señala que *los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de los derechos humanos* (Artículo 8.2).

En el artículo 2 del Convenio No. 169 de la OIT se establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar **con la participación de los pueblos interesados**, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

En el artículo 6 de dicho convenio se indica que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que los puedan afectar directamente; y a establecer los medios que permitan a dichos pueblos participar en la toma de decisiones sobre políticas y programas que les interesen o afecten.

Lo anterior pone de manifiesto la gran importancia que tiene el derecho a la participación, para que las políticas de desarrollo beneficien a toda la sociedad —en la búsqueda del bien común— y para que los derechos humanos sean una realidad en todas las personas.

Se trata de que el gobierno no solamente se ejerza en nombre **del pueblo y para el pueblo**, sino que se gobierne con el pueblo.

Es importante tener presente que la democracia participativa es fundamentalmente democracia comunitaria o democracia local —la que se realiza en el municipio— pues fuera de la comunidad y del municipio los espacios y procedimientos de participación social también funcionan por medio de representantes. Por ejemplo, los campesinos o los empresarios no participan directamente en un Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE) o en Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE), sino que lo hacen a través de sus representantes, es decir, de los directivos de sus organizaciones departamentales. En cambio, en un Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODES) sí hay participación directa de los vecinos en la Asamblea Comunitaria.

La participación comunitaria o participación social puede ser definida como el proceso que se realiza mediante la acción responsable, organizada, sistemática y permanente de la ciudadanía, para ser protagonistas de su destino y del destino de su comunidad, que logra incidir en la formulación y ejecución de políticas y proyectos de desarrollo, así como en el control del uso de los recursos públicos.

Hay varias formas de participación, por ejemplo en la ejecución de los proyectos, aportando mano de obra o dinero; o la prestación de servicios, como la administración de una escuela o de un acueducto. Esto es importante, siempre que las entidades del gobierno no la utilicen solamente como una forma de reducir el costo de los proyectos o de evitar gastos de administración.

Lo más importante, como ya dijimos antes, es que los ciudadanos participemos en las decisiones. Por ejemplo, decidir qué proyectos van a ejecutar la municipalidad y otras entidades del gobierno en la comunidad y también controlar el gasto público, en cantidad pero principalmente en calidad (auditoría social). Esto fortalece la legitimidad de las decisiones de las autoridades y de su actuación al frente de las instituciones públicas.

### LA PARTICIPACIÓN DEBE SER:

- ➔ **Democrática.** De preferencia, especialmente en grupos comunitarios, las decisiones se deben tomar por acuerdo entre todos —por consenso— y, si ello no es posible, por mayoría. No puede tomarlas una persona o un grupo que se adjudique a sí mismo el poder de decisión de todos.

- ⇒ **Incluyente.** Una puerta abierta en donde pueden entrar todas las personas. No hay democracia participativa, si en las directivas y demás actividades importantes, no hay lugar para los indígenas, las mujeres o los jóvenes, que son parte altamente significativa de la sociedad guatemalteca, tanto en número como en capacidad.
- ⇒ **Respetuosa.** Debe respetar las prácticas, tradiciones, usos y costumbres de los pueblos indígenas, siempre que no afecten o contravengan el ejercicio de los derechos humanos.

La participación también es un aprendizaje y una forma de elevar la cultura democrática de la población, haciéndonos ciudadanos activos y comprometidos con el futuro de nuestra sociedad.

Además de la participación social tenemos la participación política, que veremos más adelante. Los dos tipos de participación no se contradicen. Tienen un camino diferente, aunque al final el objetivo es el mismo: el bienestar de todos. Podemos tener participación política, al mismo tiempo que participación social. Lo que se necesita es saber distinguir entre una y otra, y no mezclar la política partidista en las actividades de las organizaciones sociales.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	DERECHO AL DESARROLLO
Los ciudadanos tienen una vida política activa y permanente, participando en la toma de decisiones. Es parte importante y refuerzo de la democracia representativa.	Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de los derechos humanos.

## IV. Los derechos y deberes del ciudadano

La Constitución diferencia entre deberes cívicos, los que tenemos todos los guatemaltecos y todos los que vivimos en Guatemala, independientemente de que tengamos la nacionalidad guatemalteca, y los derechos políticos. Los primeros son los deberes que debemos cumplir para que en nuestro país y en nuestra comunidad tengamos una vida ordenada, y para que todos contribuyamos a resolver los grandes problemas que afectan a nuestra sociedad; los segundos son los derechos que tenemos como ciudadanos.

Entre los deberes cívicos, que también son derechos, mencionados en el artículo 135 de la Constitución se encuentran los siguientes:

## DEBERES CÍVICOS

- a) Cumplir y velar porque se cumpla la Constitución.
- b) Trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos.
- c) Contribuir a los gastos públicos.
- d) Obedecer las leyes.
- e) Guardar el debido respeto a las autoridades.

El artículo 136 de la Constitución, señala cuáles son los **derechos políticos**, que son los derechos que tienen todas las personas que han cumplido 18 años, que tienen la nacionalidad guatemalteca y se han inscrito en el Registro de Ciudadanos. Esos derechos, además de inscribirse en el Registro de Ciudadanos, son los siguientes:

## DERECHOS POLÍTICOS

- a) Elegir y ser electos.
- b) Velar por la libertad y efectividad del sufragio —del voto en las elecciones— y por la pureza del proceso electoral.
- c) Optar a cargos públicos —tanto cargos de elección popular como cargos en la administración pública o municipal—.
- d) Participar en actividades políticas.
- e) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República. En otros cargos, como diputados, alcaldes, síndicos y concejales es permitida la reelección, pero no para las personas que ejercen los cargos de presidente o vicepresidente.

La participación en actividades políticas debe ser vista como un derecho que tenemos que ejercer en forma permanente. No podemos esperar que haya una democracia que funcione efectivamente, si los ciudadanos solamente nos preocupamos de la política cada cuatro años, cuando hay elecciones, y nos limitamos a votar por el candidato que tiene nuestras simpatías. La participación política debe darse todo el tiempo, para que tengamos partidos políticos permanentes, que cumplan la función de intermediación, es decir, trasladar las demandas de los ciudadanos al Estado, sirviendo de canal de comunicación entre el pueblo y el gobierno (gobernados y gobernantes).

A la hora de participar en política debemos tener presente el derecho que tienen todos —hombres y mujeres; jóvenes y adultos, indígenas (mayas, garífunas y xincas) y ladinos— de participar en condiciones de igualdad. Elegir es un derecho de todos, pero también ser electo es un derecho de todos, no es un derecho que pertenece solamente a los hombres. Por ello, cuando se escogen candidatos a cargos de elección popular, como diputados, alcaldes, síndicos y concejales, se debe poner especial atención para que haya candidatas mujeres y no pensar solamente en hombres para ocupar las candidaturas.

<b>DEBERES CÍVICOS</b>	<b>DERECHOS POLÍTICOS</b>
Son los que tenemos todos los que vivimos en Guatemala, independientemente de que tengamos la nacionalidad guatemalteca.	Son los que tienen las personas, hombres y mujeres, que han cumplido los 18 años, tienen la nacionalidad guatemalteca y se han inscrito en el Registro de Ciudadanos. El principal es: elegir y ser electos.

## V. Los derechos y deberes del vecino

Todos los guatemaltecos vivimos en un municipio. La persona individual que vive en un municipio tiene la calidad de vecino, es decir, de residente de un municipio.

Ser vecino es también fuente de derechos y obligaciones. El Código Municipal, que es la ley donde se encuentran las principales normas legales relacionadas con el municipio, en su artículo 17 establece los derechos y obligaciones de los vecinos.

Los derechos de los vecinos, algunos de los cuales son los mismos que la Constitución reconoce como derechos políticos a todos los ciudadanos, son los siguientes:

<b>DERECHOS DE LOS VECINOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Optar a cargos públicos municipales.</li> <li>b) Participar en actividades políticas municipales.</li> <li>c) Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias.</li> </ul>

- d) Ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas.
- e) Integrar la Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social.
- f) Utilizar de acuerdo con su naturaleza los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales
- g) Participar en las consultas a los vecinos.
- h) Pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio.
- i) Solicitar la prestación, y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público municipal.

Estos derechos están relacionados estrechamente con el principio de participación que hemos visto en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Su ejercicio por parte de los vecinos permite, por un lado, garantizar que las políticas y planes municipales sean elaborados para beneficio de toda la población y, por el otro, que los vecinos sean informados cada cierto tiempo sobre los resultados del gobierno municipal y sobre la forma cómo se utilizan los recursos del municipio.

Los deberes que contiene el citado artículo 17 del Código Municipal son los siguientes:

- a) Servir y defender los intereses del municipio y la autonomía municipal.
- b) Contribuir a los gastos públicos municipales.

## VECINO

La persona individual que vive en un municipio tiene la calidad de vecino, es decir, de residente de un municipio.

## DERECHOS DEL VECINO

Elegir y ser electo, participar en actividades políticas municipales, integrar la Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social; solicitar y participar en las consultas municipales; hacer uso de los servicios municipales; y ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas.

# **Segunda parte:**

# **Los espacios de participación comunitaria**

- I. Asociaciones de vecinos / 30
- II. Alcaldías indígenas / 31
- III. Consejos asesores indígenas / 32
- IV. Alcaldía comunitaria o auxiliar / 33
- V. El cabildo abierto / 35
- VI. La consulta a los vecinos / 36
- VII. La comisión ciudadana municipal de auditoría social / 38

**E**l municipio es el primer escalón de la organización del Estado. Es también la parte del Estado que está más cerca de los ciudadanos. Porque, especialmente en los pueblos más pequeños, todos nos conocemos y podemos hablar fácilmente con las autoridades municipales: el alcalde, los síndicos o los concejales, lo que no siempre es posible con otros funcionarios públicos como el presidente o vicepresidente de la República o los ministros, pues tenemos que pedir audiencia, esperar que nos contesten y viajar a la ciudad capital.

Por eso tienen tanta importancia los espacios y procedimientos que facilitan la organización comunitaria y la participación en las decisiones del gobierno municipal.

Estas formas de organización, que se fundamentan en el derecho de asociación que reconoce el artículo 34 de la Constitución, y de participación están desarrolladas o reconocidas en el Código Municipal.

Las autoridades municipales tienen la obligación de facilitar el funcionamiento de los espacios y procedimientos de participación que existen en las comunidades o en el municipio, pero no deben tratar de imponer sus decisiones. Pueden tratar de convencer, pero no obligar a la gente a tomar una decisión determinada.

También es un deber de las autoridades municipales velar porque todas las personas tengan información sobre cómo funcionan los espacios de participación. Y preocuparse porque los grupos que siempre tienen dificultad para participar, como las mujeres, los jóvenes, los indígenas o los habitantes de las comunidades rurales, tengan la suficiente información para exigir sus derechos a participar.

En el caso de los indígenas debe informarse en los idiomas propios de la localidad, de conformidad por lo establecido en la Ley de Idiomas Nacionales.

Las autoridades municipales no deben ver la participación comunitaria como una molestia. Deben tener presente que se trata de un derecho, que no se le puede negar a la población. Además, el funcionamiento efectivo de

los espacios y procedimientos de participación es una garantía de apoyo a las decisiones de la municipalidad, pues les dan una mayor legitimidad y respaldo moral.

Los espacios y procedimientos de participación que existen en las comunidades y el municipio, respaldados por el Código Municipal, son los siguientes:

## I. Asociaciones de vecinos

Los vecinos de un municipio pueden organizarse en dos tipos de asociaciones:

- a) Las asociaciones comunitarias o asociaciones de vecinos, cuya constitución se hace constar en una escritura pública.
- b) Las asociaciones o cualquier otro nombre que adopten, que constituyen con fundamento en las formas propias y tradicionales de las diferentes comunidades, indígenas o no indígenas.

El testimonio de la escritura pública, elaborada por un Notario en ejercicio, de constitución, a que se hace referencia en la literal a), debe ser presentado ante el Registrador Civil del municipio respectivo, para su inscripción en el libro de personas jurídicas. Por persona jurídica se entiende toda organización que tiene capacidad para adquirir derechos y obligaciones.

El acto de inscripción tiene como efecto inmediato el reconocimiento de la personalidad jurídica de la asociación y debe realizarse en un plazo no mayor de 30 días después de presentado el testimonio.

### REQUISITOS DE LA ESCRITURA PÚBLICA

La escritura pública debe contener los datos siguientes:

- Nombre de la asociación.
- Lugar donde tendrá su sede.
- Objetivos, fines y áreas de trabajo o de acción.
- Forma de organización.
- Datos de identificación de sus integrantes (las generales de ley: nombre, edad, nacionalidad, estado civil, oficio y dirección).
- Nombre de la persona o personas que tendrán la representación legal de la asociación.

---

El mismo procedimiento debe seguirse para inscribir a los comités pro-mejoramiento o cualquier nombre que se decida dar a la organización.

En el caso de las comunidades de los pueblos indígenas, según indica el artículo 20 del Código Municipal, el reconocimiento de su personalidad jurídica se hará respetando las normas, valores u procedimientos propios de organización y funcionamiento, lo que significa que no se les debe exigir que se organicen en la forma que lo hacen las asociaciones civiles con una asamblea, junta directiva, objetivos y funciones, o que presenten una escritura pública.

## II. Alcaldías indígenas

Cuando Guatemala era una colonia de España, los españoles y sus descendientes vivían en las ciudades, donde tenían un ayuntamiento o alcaldía, y los indígenas vivían separados en pueblos, cada uno con su propio Cabildo o alcaldía indígena. En algunos pocos pueblos, donde vivían españoles e indígenas, cada grupo tenía su propia alcaldía.

Ya cuando Guatemala pasó a ser un país independiente, las municipalidades fueron controladas por las personas ladinas y los indígenas, aunque fueran la mayoría de la población, no podían ser electos para ocupar el cargo de alcalde primero de los pueblos, por lo que siguieron existiendo las alcaldías indígenas, para representar los intereses de la población indígena ante la alcaldía oficial, en manos de ladinos.

Actualmente hay Alcaldías Indígenas en varios municipios de Guatemala. Estas alcaldías cumplen una función de representación de la población indígena, especialmente de las comunidades rurales, ante las autoridades municipales electas. Un ejemplo del cumplimiento de esta función es el de la Alcaldía Indígena de Totonicapán, en donde ésta es la que coordina las actividades de los alcaldes cantonales (alcaldes comunitarios o auxiliares) y traslada a las autoridades municipales las demandas y las propuestas de la población rural. Los alcaldes cantonales reconocen al Alcalde Indígena como una autoridad y, por su parte, las autoridades municipales respaldan siempre el papel que desempeña la Alcaldía Indígena.

El Código Municipal, en su artículo 55, ordena que las autoridades municipales (Concejo Municipal y alcalde) deben reconocer, respetar y promover las Alcaldías Indígenas, cuando éstas existan. Esto significa que deben apoyar su fortalecimiento y reconocerles la función que tienen como expresión que representa los intereses de la población indígena.

---

Las Alcaldías Indígenas no deben convertirse en un gobierno rival de competencia con la municipalidad electa, especialmente porque en los municipios donde existen (Sololá, Chichicastenango, Joyabaj, Totonicapán, entre otros) las autoridades municipales también son indígenas y cuentan con la legitimidad democrática que les da elección popular y directa.

### III. Consejos asesores indígenas

En los municipios donde exista al menos una comunidad indígena, de conformidad con lo que establece el artículo 23 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se debe establecer un Consejo Asesor Indígena que dará asesoría al Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) en los temas relacionados con los pueblos indígenas.

Así también, en las comunidades indígenas se creará un Consejo Asesor Indígena para dar asesoría al órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODES).

Estos consejos estarán integrados por las autoridades que las comunidades indígenas reconocen como propias, de acuerdo con sus principios, valores, normas y procedimientos. De acuerdo con sus posibilidades, las municipalidades deben apoyar a los Consejos Asesores, con base en las solicitudes que presenten las comunidades.

Las alcaldías indígenas no deben convertirse en un gobierno rival del gobierno municipal, pues en los municipios donde existen, las autoridades municipales también son indígenas y cuentan con la legitimidad democrática que les da la elección popular y directa.	Los Consejos Asesores Indígenas se integrarán con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo con sus principios, valores, normas y procedimientos.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## IV. Alcaldía comunitaria o auxiliar

Desde hace mucho tiempo, en la mayoría de municipios de Guatemala, especialmente los que cuentan con población indígena, las autoridades municipales nombraban como alcaldes auxiliares, para un período de un año, a las personas que escogían los vecinos de las comunidades, de acuerdo con la costumbre o práctica de cada comunidad. En unos lugares, el alcalde auxiliar era elegido por la asamblea de la comunidad, en otros, lo escogían los principales y, en otros, era nombrado uno de los regidores auxiliares.

En el Código Municipal anterior el nombramiento del alcalde auxiliar era una facultad del alcalde, sin obligación de tomar en cuenta las propuestas que hicieran los vecinos de cada comunidad.

Dado que esta práctica tiene un gran significado democrático, en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el gobierno se comprometió a proponer una reforma al Código Municipal, para que los alcaldes auxiliares fueran nombrados tomando en cuenta las propuestas de los vecinos.

Por ello, en el artículo 56 del Código Municipal, aparece que el alcalde comunitario o auxiliar, será nombrado con base en la designación o elección que hagan las comunidades, de acuerdo con sus principios, valores, procedimientos y tradiciones.

La forma más utilizada para seleccionar al alcalde comunitario o auxiliar es la asamblea, en donde debe garantizarse a todos los vecinos el derecho de participar. Esto es especialmente importante en el caso de las mujeres, pues muchas veces los hombres acaparan estos cargos. Sin embargo, ya se han dado numerosos casos de comunidades en donde han sido electas mujeres para ocupar el cargo de alcaldesa comunitaria o auxiliar.

En el artículo 56 de dicho código se indica que las alcaldías comunitarias o auxiliares serán reconocidas como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación entre el gobierno municipal y la comunidad.

El alcalde comunitario o auxiliar es el presidente del órgano de Coordinación (Junta Directiva) del Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODES). Entre las funciones que le asigna el artículo 58 del Código Municipal, destacan las siguientes:

## PRINCIPALES FUNCIONES DEL ALCALDE COMUNITARIO

- a) Promover la organización y la participación de la comunidad.
- b) Colaborar en la identificación de las necesidades de la comunidad y de las propuestas de solución.
- c) Promover el uso racional y sostenible de los servicios y obras municipales.
- d) Ejercer y representar, por delegación del alcalde, a la autoridad municipal.
- e) Mediar en los conflictos que se presenten en la comunidad.
- f) Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y disposiciones emitidas por el Concejo Municipal o por el alcalde.

El Concejo Municipal está obligado a sesionar por lo menos dos veces al año con los alcaldes auxiliares o comunitarios del municipio. La municipalidad, de acuerdo con los recursos de que disponga, podrá pagarles una remuneración, emitiendo para ello el reglamento correspondiente. Es importante anotar que en muchas comunidades los alcaldes comunitarios no conocen a cabalidad su papel como autoridades y delegados del municipio; y que también se abusa de ellos al obligarlos a realizar servicios gratuitos, como vigilancia, mensajería, entre otros.

En algunos municipios, como es el caso de la cabecera departamental de Sololá, los miembros de la Alcaldía Indígena llegan a esos cargos por la participación que tienen en un sistema de servicio comunitario, que tiene relación directa con el servicio en las Cofradías. De manera que una persona no puede llegar a ser Alcalde Indígena si no ha participado en las instancias de servicio comunitario, ocupando cargos desde los niveles bajos hasta el mayor nivel jerárquico que es el de Alcalde Indígena.

Si la situación financiera de la municipalidad lo permite, el Concejo Municipal podrá acordar, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, que se establezca en el presupuesto municipal una asignación para cubrir los gastos de funcionamiento de las alcaldías comunitarias o auxiliares (Artículo 131 del Código Municipal).

<b>ALCALDE COMUNITARIO</b>	<b>PRINCIPALES FUNCIONES DEL ALCALDE COMUNITARIO</b>
El alcalde comunitario o auxiliar será nombrado por el alcalde municipal con base en la designación o elección que haga la comunidad, la que puede hacerlo siguiendo sus procedimientos propios.	Las dos funciones principales del alcalde comunitario son, por un lado, representar a la comunidad ante la municipalidad y, por el otro, representar a la municipalidad ante la comunidad.

Es de importancia mencionar, como un ejemplo de operatividad de las funciones de las alcaldías comunitarias, la conservación y cuidado de los bienes municipales y sus recursos naturales, como el caso de la protección, manejo y aprovechamiento racional de los bosques de Tonicapán, en donde las autoridades comunitarias son responsables ante la comunidad y las autoridades municipales del cuidado de los mismos, estableciendo épocas donde se permite la extracción de leña mediante el corte de árboles aprovechables, a cambio de la protección de las fuentes de agua y la reforestación continua de las especies arbóreas que utilizan los vecinos.

También se aprovecha la madera con otros fines, pero exclusivamente para uso en edificios públicos como escuelas, puestos de salud, templos católicos y la municipalidad misma, entre otros.

## V. El cabildo abierto

El cabildo abierto es una de las formas más antiguas que han utilizado las municipalidades para escuchar la opinión de los vecinos. El artículo 38 del Código Municipal señala que, cuando la importancia de un asunto sugiera la conveniencia de escuchar la opinión de los vecinos, con el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Concejo, se podrá acordar que la sesión del Concejo Municipal se realice a **cabildo abierto**.

En la convocatoria se debe indicar el lugar, día y hora de la sesión, así como el tema o temas a tratar. Los vecinos que asistan tendrán voz pero no voto, pues la sesión solamente es para escuchar las opiniones de los vecinos no para decidir sobre el tema o temas objeto de la reunión.

El Concejo Municipal, en la siguiente sesión ordinaria, podrá discutir sobre las opiniones escuchadas y tomar las decisiones que estime oportunas.

Muchos alcaldes tienen temor de convocar a sesión de cabildo abierto, pues piensan que se puede convertir en un tumulto, para pedirles la renuncia. Si la municipalidad establece la práctica de convocar cada cierto tiempo a sesiones de cabildo abierto, para informar a la población, se puede ir estableciendo una costumbre o cultura de participación, de forma democrática, donde no haya lugar para enfrentamientos.

En los municipios medianos o grandes, debido a su elevado número de habitantes, el cabildo abierto ya no es practicable, por lo que en el Código Municipal se estableció otro procedimiento, denominado consulta a vecinos.

Se conocen experiencias de autoridades municipales que han establecido una práctica de convocar cada cierto tiempo a cabildos abiertos, para informar a los vecinos sobre las actividades de la municipalidad y al mismo tiempo los convierten en una especie de escuela de participación ciudadana, para fomentar el diálogo y la consulta entre los vecinos, con lo que se logra formar o fortalecer una cultura de participación democrática, que evita o canaliza los posibles conflictos que puedan existir en el municipio.

## VI. La consulta a los vecinos

El artículo 63 del Código Municipal indica que, cuando la importancia de un asunto lo aconseje, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, el Consejo Municipal podrá acordar la celebración de una consulta a los vecinos.

Igualmente podrá convocar a la consulta a solicitud de los vecinos, para asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio, según dispone el artículo 64, si la solicitud es firmada por al menos el 10% de los vecinos empadronados del municipio. Eso significa que si en el municipio hay 3,000 empadronados, la solicitud debe ser firmada por no menos de 300 vecinos.

Los resultados de la consulta serán vinculantes —es decir obligatorios— para las autoridades municipales si participa en la consulta al menos el 20% de los vecinos empadronados y si la mayoría vota favorablemente al asunto que se consultó.

Estas consultas podrán hacerse mediante boleta, fijando en la convocatoria el asunto sobre el que se hace la consulta, la fecha y los lugares donde se llevará a cabo. También se pueden utilizar los criterios o procedimientos del sistema jurídico propio de las comunidades.

La Corte de Constitucionalidad en su resolución de fecha 18 de junio de 2006, relativa a la Consulta de Buena Fe, realizada en el año 2005 en el municipio de Sipacapa, departamento de San Marcos, sobre la actividad minera en ese municipio (Expediente No. 1179-2005), señala que no pueden ser vinculantes los resultados de las consultas que hagan las municipalidades o las comunidades sobre asuntos ajenos a sus competencias.

Por ejemplo, en el caso de la explotación minera, su autorización no es competencia municipal, sino que del Ministerio de Energía y Minas, según indica el artículo 34, literal d) de la Ley del Organismo Ejecutivo, por lo que si una municipalidad convoca a una consulta sobre esta materia, está cayendo en una extralimitación de sus funciones. Lo mismo puede decirse en el caso de las consultas relacionadas con la autorización de la instalación de una planta hidroeléctrica.

<b>CONSULTA A VECINOS</b>	<b>PROCEDIMIENTOS PROPIOS DE LAS COMUNIDADES</b>
<p>Por iniciativa propia o a solicitud de los vecinos, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, el Concejo Municipal podrá acordar la celebración de una consulta a los vecinos.</p>	<p>En casos de interés general deberá buscarse un procedimiento propio de conciliación entre la población y las autoridades municipales. Por ejemplo, en conflictos territoriales; o problemas por el uso y derecho del agua y otros recursos naturales.</p>

Destaca la importancia que reviste para la población de las cabeceras municipales y comunidades, el hecho de la conciliación en el conflicto de intereses. Por ejemplo en municipios donde hay disputa de bienes territoriales es sumamente difícil encontrar soluciones legales, dados los antecedentes históricos y tradicionales adoptados por las poblaciones, tal el caso del municipio de San Juan Comalapa en el departamento de Chimaltenango, donde por muchos años se ha querido resolver el problema de propiedad del predio de la plaza central, recurriendo a los procedimientos administrativos o judiciales, alegando tanto la iglesia católica como la municipalidad que es de su propiedad. En este caso, las formas de arreglo practicadas por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas podrían servir para alcanzar un acuerdo.

---

## VII. La comisión ciudadana municipal de auditoría social

Esta comisión figura en el artículo 17 del Código Municipal, entre los derechos y obligaciones de los vecinos, al mencionar que uno de los derechos de los vecinos es integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social.

Es una comisión muy importante, porque es el medio para que los vecinos tengan la seguridad de que los recursos son gastados con honradez y responsabilidad. Sin embargo el Código Municipal no dice cómo se integra, con cuántas personas y cuáles son sus funciones.

Para garantizar que la comisión tenga independencia, es recomendable que se forme en el seno del Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE), tomando en consideración que el artículo 24 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, permite que los consejos de desarrollo establezcan las comisiones de trabajo que consideren necesarias. Varias funciones del COMUDE tienen relación directa, como se verá más adelante, con la auditoría social, por lo que desde este punto de vista es justificable que esta comisión sea parte de las comisiones del COMUDE.

Las personas que participan en esta comisión deben ser independientes de las autoridades municipales (no ser miembros del Concejo o empleados municipales) y tener claro que en ningún momento desempeñan o sustituyen la función de fiscalización del gasto público que corresponde a la Contraloría General de Cuentas. Las autoridades municipales, por su parte, tienen que reconocer que la existencia de esta comisión es un derecho de los vecinos, reconocido por el Código Municipal y, por lo tanto, no pueden verla como una molestia o una interferencia que viola la autonomía municipal.

# **Tercera parte:**

---

## **Los consejos de desarrollo: una oportunidad para la participación**

- I. El sistema de consejos de desarrollo / 41
- II. Consejos comunitarios de desarrollo / 43
- III. Consejo Municipal de Desarrollo / 47
- IV. Consejo Departamental de Desarrollo / 50

# I. El sistema de consejos de desarrollo

La Constitución (Artículo 225) crea el Consejo Nacional de Desarrollo, coordinado por el presidente de la República e integrado por ministros de Estado, un alcalde por cada región del país, los coordinadores de los consejos regionales y representantes de organizaciones sociales o del sector privado (que no forman parte del gobierno) como asociaciones de empresarios, de campesinos, de trabajadores; cuatro representantes de los pueblos mayas, uno del pueblo garífuna y otro del pueblo xinca.

Este consejo tiene como finalidad la organización y coordinación de la administración pública y la elaboración de las políticas de desarrollo urbano y rural y de la política de ordenamiento territorial, además de otras funciones señaladas en el artículo 6 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Además, la Constitución crea los consejos regionales de desarrollo y los consejos departamentales de desarrollo (Artículos 226 y 228), en los que participan alcaldes, y representantes de los sectores público (de las entidades del gobierno) y privado (representantes de organizaciones sociales que no forman parte del gobierno). En la primera Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, emitida en 1987, se establecieron además los consejos municipales y los consejos locales de desarrollo.

Esta red de consejos, que va desde la comunidad hasta el nivel nacional, forma el **Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, porque todos los consejos están comunicados entre sí y su funcionamiento permite que desde el consejo nacional se trasladen políticas y planes nacionales hasta el nivel comunitario (una planificación que mira al país en su conjunto) en tanto que desde el nivel comunitario suben las demandas y propuestas de solución priorizadas de la población, para que sean atendidas sus necesidades sentidas.

## NIVELES DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO



En 1988, la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucionales los consejos locales de desarrollo (que eran los consejos de nivel comunitario) y el sistema dejó de funcionar. En los Acuerdos de Paz se retomó el tema de los consejos de desarrollo: en el **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria** se reconoce que tienen un *papel fundamental para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural.*

En la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se incorpora ese reconocimiento, cuando se declara que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural *es el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena, en la gestión pública, para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo* (Artículo 1).

De gran importancia son los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo, contenidos en el artículo 2 de la ley, pues son los que orientan su funcionamiento, para que sea una efectiva contribución al fortalecimiento de la democracia y el logro de una sociedad más incluyente, en lo social, lo económico, lo político y lo cultural:

## PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO

- El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.
- La armonía en las relaciones interculturales.
- La atención porque se asignen a cada nivel de la administración las funciones que pueda realizar mejor que cualquier otro —principio de subsidiariedad—.
- La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna.
- La conservación del equilibrio ambiental.
- La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

El artículo 26 de la Ley de los Consejos de Desarrollo señala que, en tanto se regula en una ley la consulta a los pueblos maya, xinca y garífuna sobre medidas del Organismo Ejecutivo que puedan afectar sus intereses, prevista en el **Convenio No. 169 sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes**, dichas consultas podrán hacerse por conducto de los representantes de los pueblos indígenas en los consejos de desarrollo.

## II. Consejos comunitarios de desarrollo

En cada aldea, colonia, cantón o barrio pueden formarse Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES). Actualmente en casi todas las comunidades rurales y en muchas urbanas existen los COCODES, que son la principal forma de organización de la comunidad, para buscar todos juntos las soluciones a las necesidades existentes en el entorno cercano donde vivimos.

La creación de un COCODES debe ser asentada en un acta, que firmarán todos los vecinos asistentes a la asamblea. Al presentar la copia del acta de creación en el Registro Civil de la respectiva municipalidad, el COCODES queda registrado oficialmente y obtiene el reconocimiento de su personalidad jurídica.

Según la Ley de los Consejos de Desarrollo (Artículo 13) los COCODES tienen dos órganos de decisión y dirección. El primero es la Asamblea Comunitaria o Asamblea General, que la integran todas las personas que viven en una comunidad. Esta asamblea es la máxima autoridad del COCODES y tiene entre sus funciones la elección de los integrantes del segundo órgano, que es el Órgano de Coordinación (o junta directiva) del COCODES.

El período de los integrantes del Órgano de Coordinación es decidido por la Asamblea Comunitaria. Otras funciones de la Asamblea Comunitaria, señaladas en el artículo 14 de la Ley de los Consejos de Desarrollo, podemos citar las siguientes:

### **FUNCIONES DE LA ASAMBLEA DEL COCODE**

- a) Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva en la priorización de necesidades y soluciones.
- b) Velar por la coordinación entre todos los sectores que apoyan a la comunidad.
- c) Promover acciones de protección y promoción de la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- d) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad y proponerlos al COMUDE, para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos del municipio.
- e) Dar seguimiento a las acciones que se realizan en la comunidad y, cuando sea necesario, proponer medidas correctivas.
- f) Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de las acciones que se realizan en la comunidad y, cuando sea oportuno, proponer al COMUDE las medidas correctivas.
- g) Velar por el buen uso de los recursos que se destinen para la comunidad e informar a la comunidad sobre dicho uso.
- h) Promover la obtención de recursos para beneficio de la comunidad.
- i) Reportar a las autoridades correspondientes, sobre el desempeño de los funcionarios públicos con presencia en la comunidad.

El Órgano de Coordinación es presidido por el alcalde comunitario o alcalde auxiliar e integrado hasta por un máximo de 12 representantes electos por la Asamblea Comunitaria. Sin embargo, el artículo 13 de la Ley de los Consejos de Desarrollo permite que dicho órgano sea integrado de acuerdo con los principios, normas y procedimientos de las comunidades, así que el número de integrantes y el procedimiento de elección pueden ser diferentes, si en la comunidad existen otras normas, aceptadas por todos, sobre la organización y participación comunitaria.

El Órgano de Coordinación del COCODES tiene las funciones siguientes:

### **FUNCIONES DEL ÓRGANO DE COORDINACIÓN DEL COCODE**

- a) Ejecutar las resoluciones de la Asamblea Comunitaria e informarle sobre los resultados alcanzados.
- b) Administrar y velar por el buen uso de los recursos que obtenga el COCODE e informar a la Asamblea Comunitaria sobre el uso de esos recursos.
- c) Convocar a las reuniones ordinarias o extraordinarias de la Asamblea Comunitaria.

Los COCODES de cada municipio son representados en el respectivo COMUDE por un número no mayor de 20 delegados, quienes serán designados por los alcaldes comunitarios o auxiliares, en su calidad de presidentes o coordinadores de los COCODES.

En los municipios donde existan más de 20 COCODES, el COMUDE podrá acordar que se forme un Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel, el cual tendrá una asamblea integrada por los miembros de los Órganos de Coordinación de los COCODES. La asamblea designará a sus representantes en los COMUDE, de entre los alcaldes comunitarios o auxiliares, en un número que no será mayor de 20.

La realización de una asamblea en la que participen todos los miembros de los órganos de coordinación de los COCODES para integrar el COCODES de Segundo Nivel, plantea grandes dificultades. Por ejemplo en un municipio de 50 comunidades, deben reunirse alrededor de 500 integrantes de los COCODES de primer nivel. Por ello, en varios municipios han optado por dividir el municipio en micro regiones y cada una de ellas comprende un número de aldeas y case-ríos. Los COCODES de cada micro región se reúnen y eligen a sus representantes ante el COMUDE, lo que permite una mejor representación de las comunidades.

El artículo 15 de la Ley de los Consejos de Desarrollo indica que el COCODE de Segundo Nivel tendrá también un Órgano de Coordinación, el cual se establecerá de acuerdo con los principios, valores, normas y procedimientos de las comunidades del municipio o bien, con base en los estatutos que apruebe la asamblea. Esta disposición permite que los COCODES puedan utilizar un procedimiento para designar a sus representantes en el COMUDE, como el descrito en el párrafo anterior. Sus funciones serán parecidas a las que corresponden al Órgano de Coordinación del COCODES.

En los COCODES, así como en el resto de niveles que forman el Sistema de Consejos de Desarrollo, las decisiones se toman preferiblemente por consenso

y, cuando éste no se logra, por el voto de la mitad más uno de los miembros del órgano o asamblea respectiva.

Por respeto a los principios democráticos y a la ley, las autoridades municipales no deben intervenir en las decisiones de los COCODES, ni manipular el nombramiento de los alcaldes comunitarios o auxiliares o de los miembros de los Órganos de Coordinación de los COCODES.

Además, para que el COCODE sea una expresión verdaderamente democrática de la comunidad, es necesario cumplir con los siguientes criterios:

### **CRITERIOS PARA LA PARTICIPACIÓN EN LOS COCODE**

- a) Buscar la participación del mayor número posible de vecinos de la comunidad.
- b) Buscar una participación equitativa de todos los sectores de la comunidad, especialmente de las mujeres y de los jóvenes.
- c) Que las actividades del COCODE sean para beneficio del mayor número posible de vecinos, especialmente de los que tienen más necesidades y son más pobres.
- d) Que los aportes y contribuciones se establezcan de acuerdo con la capacidad económica de las familias.
- e) Que no exista discriminación por motivos políticos, de religión, género, grupo étnico, condición económica, oficio, etc.

Algunos COCODES reciben recursos para ejecutar proyectos de infraestructura y de servicios comunitarios. Esto es correcto si el COCODES ejecuta directamente el proyecto, con mano de obra de la comunidad. Pero si el COCODES lo único que hace es servir de intermediario para contratar a empresas constructoras, se convierte en un instrumento para evitar el cumplimiento de las leyes que regulan las compras y contratos del Estado.

### **COCODE**

El Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODE) es la principal forma de organización de una comunidad. Es presidido por el alcalde comunitario y/o auxiliar y puede integrarse de acuerdo con los usos y costumbres propios de cada comunidad. Su máxima autoridad es la asamblea comunitaria y su propósito principal es promover el desarrollo de la comunidad, buscando que todos se incorporen a ese esfuerzo y todos sean beneficiados del mismo.

### III. Consejo Municipal de Desarrollo

En cada municipio, además del Concejo o Corporación Municipal, debe funcionar un Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE).

Hay una diferencia fundamental entre el Consejo o Corporación Municipal y el COMUDE. El primero, integrado por funcionarios electos por el pueblo, es el órgano de gobierno del municipio. A sus miembros, como máxima autoridad del municipio, les corresponde tomar las decisiones y dirigir el gobierno municipal.

El COMUDE es un espacio de participación ciudadana, en donde las autoridades municipales y dirigentes de la comunidad se encuentran para dialogar sobre diversos temas y buscar soluciones a los problemas que afectan a los vecinos. Los acuerdos que alcanza tienen carácter de recomendaciones o propuestas, para que las autoridades municipales las reciban y, si lo consideran conveniente, las aprueben.

En resumen, el COMUDE es un espacio de opinión y de consulta, en tanto que el Consejo o Corporación Municipal es un espacio de decisión y de gobierno. Sin embargo, seguir las recomendaciones del COMUDE puede ser una gran ventaja para la Corporación Municipal, pues sus decisiones tendrán como fortaleza el respaldo de una instancia legítima de participación ciudadana, lo que contribuye a garantizar su continuidad.

#### INTEGRACIÓN DEL COMUDE

- a) El alcalde municipal, quien preside las reuniones y lo coordina.
  - b) Los síndicos y concejales que decida la Corporación Municipal.
  - c) Hasta un número de 20 representantes de los COCODE.
  - d) Los representantes de las entidades públicas que tienen presencia en el municipio.
  - e) Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.
- (Artículo 11 de la Ley de los Consejos de Desarrollo).

La presencia del alcalde y de algunos o todos los síndicos y concejales, le da más fuerza al COMUDE, pues los funcionarios municipales participan en las discusiones y en la aprobación de las propuestas que el COMUDE hace a la Corporación Municipal.

Si bien la ley no obliga a invitar a participar en el COMUDE a todas las entidades civiles que existen en el municipio, lo recomendable es tener una actitud abierta hacia la participación de todos los sectores, sin importar que tengan mayor o menor simpatía hacia las autoridades municipales, o la actividad que desarrollan. Se trata de tener un COMUDE incluyente, donde nadie sienta que lo dejan fuera por diferencias políticas o personales.

El artículo 43 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo indica que, en la convocatoria, deben incluirse las organizaciones de mujeres con presencia en el municipio; y donde exista al menos una comunidad indígena, a sus propias autoridades, con dos representantes como mínimo por cada organización o comunidad indígena.

Entre las funciones del COMUDE, señaladas en el artículo 12 de la Ley de los Consejos de Desarrollo, destacan las siguientes:

### **FUNCIONES DEL COMUDE**

- a) Facilitar y apoyar el funcionamiento de los COCODES.
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades.
- c) Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- d) Garantizar que las políticas, planes y demás acciones de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los COCODES.
- e) Dar seguimiento y evaluar la ejecución de las políticas, planes y demás acciones de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal.
- f) Proponer a la Corporación Municipal la asignación de los recursos de pre-inversión e inversión del municipio, con base en las disponibilidades de la municipalidad y las soluciones priorizadas por los COCODES.
- g) Conocer e informar a los COCODES sobre la ejecución de los fondos del Presupuesto General del Estado del año anterior, destinados a preinversión e inversión en el municipio.
- h) Promover a la obtención de recursos para financiar la ejecución de las políticas y demás acciones de desarrollo del municipio.
- i) Reportar a las autoridades que corresponda sobre el desempeño de los funcionarios públicos que tienen presencia en el municipio.

Los COMUDE, al igual que los otros consejos tienen que cumplir numerosas funciones. Esto se dificulta debido a que están integrados por una cantidad elevada de representantes (en un COMUDE no participan menos de 30 personas) y se reúnen ordinariamente una vez al mes. Por ello, es necesario establecer prioridades en cuanto a la atención de los funciones, para dedicarle más tiempo a las que tienen mayor importancia.

En el caso del COMUDE las dos funciones más importantes son las que se refieren a velar porque en la elaboración de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo sean tomadas en cuenta las propuestas de los COCODES; y hacer propuestas sobre la forma de distribución de los recursos del presupuesto de inversión de la municipalidad, buscando que se atiendan las necesidades de las diferentes comunidades, siguiendo un orden de prioridades. Estas dos funciones tienen una relación muy estrecha con la auditoría social, que veremos más adelante.

La elaboración de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, como veremos más adelante, es una atribución de la municipalidad, por eso al COMUDE le corresponde velar porque las políticas y demás acciones tengan en cuenta las propuestas de los COCODES.

Las personas que participan en el COMUDE, especialmente los representantes de los COCODES, deben tener presente que el desarrollo municipal no es la suma de los proyectos que se ejecutan en las comunidades, y que hay problemas y soluciones que van más allá de la comunidad, por lo que se tiene que tener una visión de conjunto del desarrollo municipal.

También es necesario considerar que hay proyectos que son más eficientes y más baratos cuando cubren dos comunidades o más, por lo que se debe evitar caer en actitudes localistas, que exigen que los proyectos sean para uso exclusivo de una comunidad. Por ejemplo, un acueducto saldrá más barato si cubre varias comunidades, en lugar de tener una planta de tratamiento y tanques de distribución para cada comunidad, y siempre que se garantice que todas las comunidades tendrán acceso al servicio en igualdad de condiciones.

La Oficina Municipal de Planificación (OMP) es la encargada de dar el apoyo técnico al COMUDE y a los COCODES (Artículo 59 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo). Los recursos financieros para el funcionamiento del COMUDE deberán ser proporcionados por la respectiva municipalidad (Artículo 21 de la Ley de los Consejos de Desarrollo).

Los consejos de desarrollo pueden crear las comisiones de trabajo que necesiten. Entre las funciones de esas comisiones figuran la de opinar sobre asuntos que son de conocimiento del consejo y encargarse de atender temas o

asuntos que decida el consejo. La creación de comisiones del COMUDE deben ser aprobada por el mismo COMUDE y por la Corporación Municipal. La Oficina Municipal de Planificación, con la autorización de la Corporación Municipal, dará el apoyo técnico que necesiten las comisiones de trabajo del COMUDE.

### COMUDE

El Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) es un espacio de participación, en donde autoridades municipales y dirigentes de la comunidad se encuentran para dialogar y buscar soluciones a los problemas del municipio. Sus principales funciones son velar porque en la elaboración de las políticas y demás acciones de desarrollo sean tomadas en cuenta las propuestas de los COCODES; y hacer propuestas para la distribución de los recursos de inversión de la municipalidad.

## IV. Consejo Departamental de Desarrollo

El Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE) es una instancia o espacio de participación de los diferentes sectores del departamento. Es en el ámbito departamental lo que el COMUDE es en el espacio municipal.

El CODEDE es presidido o coordinado por el gobernador del departamento e integrado, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de los Consejos de Desarrollo, por todos los alcaldes municipales del departamento; los representantes de las entidades públicas que decida el presidente de la República, entre ellos el jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) quien actúa como secretario del CODEDE; y un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Además de los anteriores, participan en el CODEDE un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento. Esto quiere decir que, por ejemplo en el departamento de Quiché, donde habitan los pueblos quiché, ixil, sacapulteco y usanteco, debe haber representantes de dichos pueblos; y los representantes de las siguientes entidades u organizaciones del sector privado, no gubernamental o de la sociedad civil que existen en el departamento:

## REPRESENTANTES NO GUBERNAMENTALES ANTE EL CODEDE

- a) Uno de las cooperativas.
- b) Uno de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas, de los sectores de manufactura y servicios.
- c) Uno de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales —empresarios—.
- d) Dos de las organizaciones campesinas.
- e) Uno de las organizaciones de trabajadores.
- f) Uno de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo.
- g) Una de las organizaciones de mujeres.
- h) Uno de las universidades privadas.

Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Congreso, quienes participan solamente con voz.

Las funciones del CODEDE, 11 en total, están señaladas en el artículo 10 de la Ley de los Consejos de Desarrollo, siendo las principales las siguientes:

## PRINCIPALES FUNCIONES DEL CODEDE

- a) Apoyar a las municipalidades en el funcionamiento de los COMUDE y COCODES.
- b) Promover la descentralización y desconcentración de la administración pública.
- c) Formular y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios.
- d) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública destinados para el departamento en el Presupuesto General del Estado del año siguiente.
- e) Proponer al Consejo Regional la distribución de los montos máximos de preinversión e inversión destinados para el departamento en el Presupuesto General del Estado, entre los municipios, con base en las propuestas de los COMUDE.
- f) Conocer e informar a los COMUDE, a través de los alcaldes, de la forma cómo se gastaron los recursos de preinversión e inversión destinados al departamento en el Presupuesto General del Estado, en el año fiscal anterior.

g) Reportar a las autoridades correspondientes el desempeño de los funcionarios públicos que trabajan en el departamento.

Los representantes no gubernamentales ante el CODEDE tienen además la función de proponer al presidente de la República una terna de candidatos para los cargos de gobernador departamental titular y suplente, cada vez que el cargo quede vacante.

Los representantes de movimientos u organizaciones sociales, formalmente constituidas (con personería jurídica), que surjan en el departamento, pueden solicitar su incorporación al CODEDE, quien podrá aprobarla con el voto de las dos terceras parte de sus integrantes (Artículo 19 de la Ley de los Consejos de Desarrollo).

La función que más ocupa la atención de los miembros del CODEDE, que no aparece expresamente en la ley, es la distribución de los recursos del fondo conocido como Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo, establecido en el Presupuesto General de Egresos del Estado (para el año 2007 son Q 968.3 millones), que son distribuidos a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) entre todos los departamentos, para destinarlos a la ejecución de proyectos que presentan las municipalidades, luego de ser priorizados por los CODEDE.

Estos fondos no siempre son distribuidos con base en reglas previamente establecidas, por lo que se han prestado a la manipulación o condicionamiento político de los alcaldes, pues en muchos casos se otorgan a cambio de que los alcaldes se unan o se mantengan dentro del partido de gobierno. Para evitar este problema los alcaldes deben proponer en el CODEDE que los fondos que corresponden al departamento sean distribuidos con base en criterios técnicos: población, pobreza, necesidades insatisfechas, extensión territorial o número de comunidades rurales, entre otros.

Cada CODEDE debe contar con una Unidad Técnica, que es coordinada por el jefe de la oficina departamental de SEGEPLAN e integrada por los jefes de las oficinas departamentales de los ministerios, secretarías, fondos sociales y demás entidades del gobierno que tienen presencia en el departamento. Tiene entre sus funciones dar asesoría a las comisiones de trabajo que decida crear el CODEDE y apoyar el funcionamiento de las Oficinas Municipales de Planificación (OMP).

Los CODEDE deben solicitar al Ministerio de Finanzas Públicas los recursos que necesiten para su funcionamiento. Estos recursos son siempre escasos, lo que obliga a los CODEDE a depender del apoyo de las municipalidades para cubrir los gastos de las reuniones.

---

El artículo 16 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo indica que los CODEDE deben reunirse no menos de 12 veces al año, es decir que tienen que celebrar una reunión mensual.

### **CODEDE**

El Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE) es una instancia o espacio de diálogo y consenso sobre políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, en el que participan representantes de organizaciones sociales, todos los alcaldes del departamento y los funcionarios de entidades del gobierno central que designa el presidente de la República. Los representantes de las organizaciones sociales tienen la facultad de proponer una terna para el nombramiento del gobernador departamental.

# **Cuarta parte:**

---

# **Las formas de participación política en el municipio**

- I. Partidos políticos / 57
- II. Comités cívicos / 59
- III. Inscripción de candidatos / 61
- IV. Requisitos y prohibiciones legales / 62
- V. Las ofertas de campaña / 63
- VI. La adjudicación de los cargos municipales / 65

# I. Partidos políticos

Los partidos políticos son instituciones fundamentales e insustituibles en toda democracia. Se les define como organizaciones libres y permanentes que se forman para lograr el poder político a través de elecciones y alcanzar un consenso básico sobre la forma cómo debe organizarse la vida en la sociedad.

Todo partido político debiera llenar tres requisitos esenciales: tener una ideología política, un plan de gobierno y una organización nacional. Con ello pueden cumplir su papel fundamental, que es el ser intermediarios entre los ciudadanos y el gobierno. El primer objetivo de todo partido es llegar al poder, para convertir en actos de gobierno su ideario y sus planes de acción.

Si un partido no está en el gobierno, le toca hacer el papel de oposición: vigilar que las actividades del gobierno se realicen conforme en las leyes y hacer propuestas para mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas, especialmente a través de sus diputados.

## SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Se le llama al conjunto de partidos que existe en un país. Ese sistema puede ser bipartidista, en donde hay dos partidos dominantes y el que está en la oposición tiene un papel definido, de controlar la acción del gobierno; y multipartidista o pluripartidista, como el existente en Guatemala, en donde existen más de dos partidos y algunos pueden tener una actitud de cercanía al gobierno y otros de oposición.

En Guatemala los partidos funcionan de acuerdo con las normas contenidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), que tiene rango constitucional, por lo que solamente puede ser modificada por el Congreso, con el voto de las dos terceras partes de sus diputados y con opinión favorable de la Corte de Constitucionalidad.

El artículo 18 de la LEPP indica que los partidos políticos son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y duración indefinida.

Entre los derechos de los partidos están el de postular candidatos a los cargos de elección popular y de fiscalizar las actividades del proceso electoral.

Para ser legalmente inscritos los partidos deben contar con un mínimo de 15,220 afiliados. Esta cantidad será ajustada en enero de 2008, de acuerdo con el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

## ÓRGANOS DE LOS PARTIDOS

Todo partido debe contar con la siguiente organización:

- Órganos nacionales: Asamblea Nacional y Comité Ejecutivo Nacional.
- Órganos departamentales: Asamblea Departamental y Comité Ejecutivo Departamental.
- Órganos municipales: Asamblea Municipal y Comité Ejecutivo Municipal.

La Asamblea Nacional es el órgano máximo o autoridad suprema de un partido. Le corresponde elegir a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, a los candidatos a presidente y vicepresidente de la República, a los candidatos a diputados por listado nacional y, en los departamentos donde el partido no tenga organización, llamada comúnmente organización legal, a los candidatos a diputados distritales.

## ORGANIZACIÓN PARTIDARIA

Los requisitos mínimos para que exista organización partidaria, de acuerdo con el artículo 49 de la LEPP, son los siguientes:

- a) En el municipio: que el partido tenga un mínimo de 40 afiliados vecinos de ese municipio y que la Asamblea Municipal haya electo al Comité Ejecutivo Municipal.
- b) En el departamento: que el partido tenga organización en un mínimo de 4 municipios del departamento y que la Asamblea Departamental haya electo al Comité Ejecutivo Departamental.
- c) Nacional: que el partido tenga organización en un mínimo de 50 municipios y en 12 departamentos, y que la Asamblea Nacional haya electo al Comité Ejecutivo Nacional.

PARTIDOS POLÍTICOS	DERECHOS DE LOS PARTIDOS
<p>Todo partido político debiera llenar tres requisitos esenciales: tener una ideología política, un plan de gobierno y una organización nacional, para cumplir su papel de ser intermediarios entre los ciudadanos y el gobierno.</p>	<p>Postular candidatos a los cargos de elección popular y de fiscalizar las actividades del proceso electoral.</p>

## II. Comités cívicos

En Guatemala solamente los partidos políticos pueden postular o proponer candidatos a presidente y vicepresidente de la República y a diputados. Pero, para los cargos de elección popular de las Corporaciones Municipales, la LEPP permite que puedan presentarse candidaturas por parte de los comités cívicos.

Los comités cívicos, de acuerdo con el artículo 97 de la LEPP, son organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular para integrar las Corporaciones Municipales.

Para organizar un comité cívico, de acuerdo con el artículo 99 de la LEPP, de acuerdo con el número de personas empadronadas en el municipio, debe contarse con el mínimo de afiliados siguiente:

- 1) En municipios con hasta 5,000 empadronados, 100 afiliados.
- 2) Que cuenten entre 5,001 y 10,000 empadronados, 200 afiliados.
- 3) Que cuenten entre 10,001 y 20,000 empadronados, 400 afiliados.
- 4) Que cuenten entre 20,001 y 50,000 empadronados, 600 afiliados.
- 5) Que cuenten entre 50,001 y 75,000 empadronados, 1,000 afiliados.
- 6) Que cuenten entre 75,001 y 100,000 empadronados, 1,250 afiliados.
- 7) Que cuenten con más de 100,000 empadronados, 1,500 afiliados.

---

Para inscribirse, un comité cívico debe levantar el acta de su constitución, firmada por el número de afiliados que exige la ley. Dicha acta debe ser presentada ante la delegación departamental o subdelegación municipal del Registro de Ciudadanos, donde se le extenderá la constancia de inscripción.

### **REQUISITOS DEL ACTA DE CONSTITUCIÓN DE UN COMITÉ CÍVICO**

El acta debe llenar los siguientes requisitos (Art. 105 de la LEPP):

- Nombres y cargos de los miembros de la Junta Directiva, la que debe estar integrada por no menos de 5 personas.
- Nombre, símbolo o emblema del comité —éstos deben ser distintos a los que usan los partidos políticos u otros comités ya inscritos y no puede usarse en los mismos el quetzal, la bandera y el escudo nacional.
- Nombres, apellidos y cargos de los candidatos del comité.
- Indicación de que los candidatos aceptan la postulación.

El plazo para inscripción de comités cívicos es de 60 días Art. 108 de la LEPP antes de la fecha señalada para la elección —para estas elecciones es el 10 de julio—. No se pueden inscribir comités cívicos antes de la convocatoria a elecciones. La vida legal de un comité cívico termina al concluir el proceso electoral.

Las actividades de un comité cívico son limitadas al municipio donde presenta candidatos. El artículo 82 de la LEPP permite que un comité cívico forme una coalición o alianza para presentar candidatos, con otro comité o con un partido político, la que tendrá efecto solamente en el municipio donde está organizado el comité.

El convenio de coalición debe ser escrito y presentarse al Registro de Ciudadanos para su inscripción. Si la coalición es con un partido político, ésta debe ser confirmada por el Comité Ejecutivo Nacional del partido.

<p style="text-align: center;"><b>COMITÉS CÍVICOS</b></p> <p>La LEPP permite que, para los cargos de elección popular en las Corporaciones o Concejos Municipales puedan presentarse candidaturas por parte de los comités cívicos.</p>	<p style="text-align: center;"><b>REQUISITOS DEL ACTA DE CONSTITUCIÓN DE UN COMITÉ CÍVICO (ART. 105 DE LA LEPP):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nombres y cargos de los miembros de la Junta Directiva, que debe estar integrada por no menos de 5 personas.</li> <li>➤ Nombre, símbolo o emblema del comité. Debe ser distinto a los que usan los partidos u otros comités ya inscritos. No se pueden usar el quetzal, la bandera y el escudo nacional.</li> <li>➤ Nombres, apellidos y cargos de los candidatos del comité. Indicación de que los candidatos aceptan la postulación.</li> </ul>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### III. Inscripción de candidatos

Se puede inscribir candidatos a cargos de elección popular desde el día siguiente de la convocatoria a elecciones que hace el Tribunal Supremo Electoral (TSE) hasta 60 días antes de la fecha de la elección. De acuerdo con las reformas a la LEPP vigentes a partir de las elecciones generales de 2007. La convocatoria fue el 2 de mayo, por lo que el plazo de inscripción de candidatos estuvo comprendido entre el 3 de mayo y el 10 de julio.

Los candidatos a cargos de alcalde, síndicos y concejales son designados e inscritos de la siguiente forma:

- a) Si el partido cuenta con organización en el municipio, los candidatos son elegidos por la Asamblea Municipal.
- b) Si el partido no cuenta con organización en el municipio, los candidatos son designados por el Comité Ejecutivo Nacional del partido (Artículo 29 de la LEPP).

Esta última disposición es una gran falla de la LEPP, pues da lugar a que los partidos no se interesen por contar con organización legalmente registrada en todos los municipios. Esto permite que los candidatos sean designados “a dedo” por los Comités Ejecutivos Nacionales e impide que los partidos se consoliden como organizaciones políticas en todo el país, con bases municipales y departamentales que practican la democracia interna.

El número de integrantes de la Corporación Municipal, además del alcalde, depende del número de habitantes del municipio, lo cual está regulado por el artículo 206 de la LEPP.

### **NÚMERO DE INTEGRANTES DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES**

- a) Tres síndicos y diez concejales titulares; un síndico y cuatro concejales suplentes, en los municipios con más de 100,000 habitantes.
- b) Dos síndicos y siete concejales titulares; un síndico y tres concejales suplentes, en los municipios de más de 50,000 y menos de 100,000 habitantes.
- c) Dos síndicos y cinco concejales titulares; un síndico y dos concejales suplentes, en los municipios con más de 20,000 y menos de 50,000 habitantes.
- d) Dos síndicos y cuatro concejales titulares; un síndico y un concejal suplente, en los municipios con menos de 20,000 habitantes.

## **IV. Requisitos y prohibiciones legales**

El artículo 43 del Código Municipal señala cuáles son los requisitos que deben llenar los candidatos a cargos de alcalde, síndicos o concejales:

### **REQUISITOS**

- a) Ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal.
- b) Estar en el goce de sus derechos políticos. Estos derechos se pierden por sentencia condenatoria firme, dictada en un proceso penal, o por declaración judicial de interdicción (Artículo 4º. de la LEPP).
- c) Saber leer y escribir.

Según algunas personas, para ser electo alcalde, síndico o concejal se debería exigir algún nivel académico y no solamente ser alfabeto. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la ley no puede limitar excesivamente el derecho constitucional, que tiene todo ciudadano, de elegir y ser electo. Es a los electores a quienes les corresponde decidir qué tipo de persona quieren que ocupe un cargo.

El artículo 45 del Código Municipal señala las prohibiciones o impedimentos para que una persona, aun cuando haya sido electa para un cargo de alcalde, síndico o concejal, no pueda tomar posesión o ejercer dicho cargo:

### PROHIBICIONES

- a) El inhabilitado judicialmente por sentencia firme por delito doloso o sujeto a auto de prisión preventiva.
- b) El que directa o indirectamente tenga parte en servicios públicos, contratos, concesiones o suministros con o por cuenta del municipio.
- c) El deudor por fianzas o alcance de cuentas a los fondos municipales.
- d) Cuando exista parentesco entre los grados de ley entre los electos.

En caso de deudas a los fondos municipales, tiene que existir algún reparo o juicio en proceso por parte de la Contraloría General de Cuentas o de la municipalidad.

Los grados de ley del parentesco son el cuarto de consaguinidad (incluye padres, hijos, nietos, primos hermanos) y el segundo de afinidad (incluye suegros y cuñados). Si el parentesco es entre el alcalde y uno de los síndicos y concejales, se tendrá por electo al alcalde. Si es entre otros miembros del Concejo Municipal, se tendrá por electo al que tenga a su favor la adjudicación preferente. Es decir, que si resultan parientes el síndico primero y el concejal segundo, tomará posesión del cargo el síndico primero y el cargo de concejal segundo será ocupado por el concejal suplente.

## V. Las ofertas de campaña

Para que los ciudadanos sepan qué es lo que piensan hacer los candidatos a alcalde y demás cargos municipales en caso de ser electos, es necesario que dichos candidatos presenten un plan de trabajo o plan de gobierno municipal, en donde indiquen cuáles son los logros principales que se proponen alcanzar en caso de ser electos.

---

Un plan de trabajo realista y posible de realizar debe tomar en cuenta las situaciones siguientes:

- a) Los ingresos anuales que tiene la municipalidad.
- b) Los gastos fijos: sueldos, materiales, operación y mantenimiento de servicios públicos. Uno de los renglones de gasto más importantes en la operación de los servicios públicos, cuando el servicio de agua es a base de pozos, es el pago de la energía eléctrica.
- c) El monto de las deudas que tiene la municipalidad y lo que tiene que pagar cada año (es lo que se llama "servicio de la deuda").
- d) Los compromisos de pago que dejan las autoridades salientes: obras en proceso de ejecución o de liquidación.
- e) Si algún proyecto que la próxima administración debe atender obligadamente y que, además, necesitará una cantidad fuerte de dinero. Por ejemplo, la reparación o ampliación del servicio de agua para la cabecera municipal o la reconstrucción de un mercado que se quemó.

Un buen plan de trabajo debe incluir los siguientes aspectos:

- a) Atender en forma equitativa a las comunidades del municipio, especialmente las que tienen mayores necesidades y han sido menos atendidas por anteriores administraciones.
- b) Dar prioridad a la atención de necesidades básicas, como agua potable, alcantarillado, escuelas, caminos vecinales, etc.
- c) Preocuparse en primer lugar por los servicios que son de exclusiva responsabilidad de la municipalidad, antes de invertir en actividades que corresponden a otras entidades del Estado.
- d) Incorporar proyectos orientados al mejoramiento, ampliación y mantenimiento de los servicios existentes, especialmente agua potable, alcantarillado, vías urbanas y caminos vecinales.

Sin embargo, en muchas ocasiones estos criterios son olvidados por los candidatos a alcaldes en sus campañas; cuando hacen ofrecimientos fuera de la realidad o sobre asuntos que no corresponden a las competencias de gobierno municipal, como es el caso de la seguridad pública.

---

## VI. La adjudicación de los cargos municipales

Los cargos de alcalde y de síndicos se adjudican de acuerdo con el sistema de mayoría relativa. Esto significa que la alcaldía y todos los cargos de síndico los gana la planilla que obtuvo el primer lugar en la elección, con el mayor número de votos válidos (Art. 202 de la LEPP).

Los cargos de concejales son adjudicados por medio del sistema de representación proporcional de minorías. Este sistema permite que los cargos se distribuyan entre dos o más planillas, dependiendo del número de votos que obtiene cada una de las que participaron en la elección. El cargo de concejal primero siempre se le adjudica a la planilla que ganó el primer lugar en la elección (Art. 203 de la LEPP).

# **Quinta parte:**

---

# **Conociendo el gobierno municipal**

- I. El municipio / 69
- II. La autonomía municipal / 70
- III. El marco legal municipal / 72
- IV. El Concejo Municipal/ 74
- V. El alcalde/ 80
- VII. Los recursos financieros del municipio / 94
- VIII. La fiscalización / 100
- IX. Transparencia y auditoría social / 101
- X. Las asociaciones y las mancomunidades / 103

# I. El municipio

El municipio es definido como una asociación natural de personas, reconocida por la ley, determinada por necesarias relaciones de vecindad, que viven dentro del territorio municipal.

El Código Municipal, en su artículo 2, indica que el municipio es *la unidad básica de organización del Estado y espacio inmediato de organización ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.*

## ASPECTOS ESENCIALES DEL MUNICIPIO

- a. **Unidad básica de la organización del Estado:** el territorio del Estado guatemalteco se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. Es decir, que tenemos tres niveles de gobierno: el municipal, el departamental y el nacional o gobierno central.
- b. **Espacio inmediato de participación ciudadana:** el municipio es el nivel de gobierno más cercano a la población, lo que facilita la participación de los ciudadanos.
- c. **Relaciones de vecindad:** con independencia de sus diferencias en cuanto a educación, oficio, ingresos, las personas que viven en el territorio de un municipio entran en relación de vecindad.
- d. **Relaciones multiétnicas, pluriculturales y multilingües:** en los municipios se dan también estas relaciones, que son una característica de la nación guatemalteca.
- e. **Para realizar el bien común de todos los habitantes:** el fin supremo del Estado es el bien común, que también es el fin o propósito principal del municipio.

El municipio es, de acuerdo con el artículo 7 del Código Municipal, una institución de derecho público, pues es parte de la organización del Estado y las normas jurídicas que lo rigen son las que regulan el funcionamiento del Estado. Tiene personalidad jurídica, lo que le faculta para adquirir derechos y contraer obligaciones.

El municipio es también una institución profundamente democrática, porque los vecinos que tienen la calidad de ciudadanos, son los que eligen a sus autoridades: al alcalde, los síndicos y concejales que integran el Concejo o Corporación Municipal; y porque da cabida a espacios y procedimientos que permiten una efectiva participación ciudadana.

## EL MUNICIPIO

El municipio es la unidad básica de la organización del Estado y espacio inmediato de organización ciudadana en los asuntos públicos. Es una institución de derecho público y, al mismo tiempo, es una institución profundamente democrática.

## II. La autonomía municipal

La Constitución señala en su artículo 253 que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas.

La autonomía es la capacidad que, dentro del Estado, tienen algunas instituciones, como los municipios, para atender los asuntos que les corresponden por medio de órganos de gobierno propios.

Esa capacidad de manejarse o administrarse por medio de un órgano propio (que es el Concejo Municipal) significa que las autoridades municipales no dependen o están subordinadas a otra autoridad. Por ejemplo, un ministro es subordinado y, por lo tanto debe obedecer las órdenes que recibe del presidente de la República; y un director general debe seguir las órdenes que le da el ministro.

En cambio, en el municipio, el Concejo Municipal es la máxima autoridad, por lo que no puede recibir órdenes de ninguna autoridad, salvo de un juez, cuando en el curso de un juicio o de un amparo, le ordena cambiar una resolución.

La autonomía es también derecho de la población que vive en el territorio de un municipio, de participar a través de órganos propios electos democráticamente, en el gobierno y administración los asuntos que le corresponden.

### COMPONENTES DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

- Capacidad para manejar los asuntos que son propios del municipio.
- Carácter democrático y representativo de su órgano de gobierno.
- Capacidad para obtener y hacer uso de sus recursos.
- Un conjunto de competencias reconocidas por la ley como propias del municipio.
- Capacidad para emitir reglamentos y ordenanzas.

La autonomía no significa independencia total del municipio respecto al Estado, pues un principio fundamental de la organización estatal es su unidad. La división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y la creación del municipio y de entidades autónomas y descentralizadas que se encargan de ciertas tareas públicas, es también una división del trabajo entre las instituciones del Estado, para que haya mayor eficiencia en el funcionamiento de las instituciones y evitar la concentración excesiva del poder.

Pero la unidad del Estado y la misma división del trabajo, para que funcione de manera eficaz, necesita que haya coordinación entre las diferentes entidades públicas, para que el Estado pueda cumplir con su propósito principal que es el bien común.

Por ello, el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas (como la Universidad de San Carlos, el Banco de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, etc.) están obligados, por mandato contenido en el artículo 134 de la Constitución, a coordinar su política con la política general del Estado y con las políticas del sector correspondiente.

Esto significa que, por ejemplo, para atender asuntos relacionados con la salud, las municipalidades tienen la obligación de coordinar con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que es el rector o principal responsable del tema de salud.

Aparte de la obligación de coordinar con la política general y políticas específicas del Estado, la autonomía municipal está sujeta a varias limitaciones o controles, que se justifican totalmente, pues contribuyen a garantizar la unidad del Estado y los derechos de los ciudadanos:

### LÍMITES DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

- a) Las competencias municipales, con excepción del ordenamiento territorial que es asignada por la Constitución, son adjudicadas por el Congreso de la República, quien también se las puede retirar.
- b) La creación de arbitrios (impuestos) municipales corresponde al Congreso de la República.
- c) Los ingresos y egresos de las municipalidades están sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas.
- d) Las actuaciones y disposiciones del gobierno municipal están sujetos al control de legalidad que corresponde a los tribunales de justicia.
- e) En toda actividad de carácter internacional deben seguir la política que defina el Organismo Ejecutivo.

### III. El marco legal municipal

El artículo 154 de la Constitución indica que todos los funcionarios públicos y, de consiguiente, todas las instituciones públicas, están sujetas a la ley, lo que significa que solamente pueden hacer lo que la ley les permite, al contrario de los ciudadanos, que podemos hacer todo lo que la ley no prohíbe. Es decir que un funcionario, para actuar o tomar una decisión necesita tener el respaldo de un mandato establecido previamente en una ley, ya sea en la Constitución, en una ley ordinaria o en un reglamento.

Esta disposición es una de las garantías más importantes del **Estado de Derecho**, pues impide que los funcionarios públicos actúen de manera arbitraria o caprichosa y nos da seguridad jurídica a todos los ciudadanos, pues si conocemos las leyes, podemos saber fácilmente si un funcionario está actuando de conformidad con la ley o si está pasando por encima de ella.

#### SEGURIDAD JURÍDICA

Es la estabilidad de las instituciones y la vigencia auténtica de la ley, respeto de los derechos reconocidos por la ley y funcionamiento efectivo del sistema de justicia, que garantiza el cumplimiento de la misma.

En el Estado de Derecho es el que está regido por el principio de legalidad, contemplado en el artículo 154 de la CPR.

#### PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Todo funcionario está sujeto a la ley y solamente puede hacer lo que las normas jurídicas les permiten, por lo que deben en todo momento respetarlas y no pueden tomar decisiones que sean contrarias a los mandatos contenidos en ellas.

Las autoridades municipales, al igual que toda persona que desempeña un cargo público, deben respetar todas las leyes vigentes. Sin embargo, dentro de las miles de leyes que forman parte del ordenamiento legal guatemalteco, conviene mencionar algunas que son las que tienen una relación más directa con el gobierno municipal.

- a) La Constitución Política de la República, que como ya se dijo es la ley suprema o la ley de leyes. Por ese se le llama también Carta Magna, Carta Fundamental o Norma Fundamental.
- b) Legislación ordinaria: son las leyes que emite el Congreso de la República, las cuales no pueden contradecir los mandatos contenidos en la Constitución.

## PRINCIPALES LEYES RELACIONADAS CON EL MUNICIPIO

- Código Municipal (Decreto No. 12-2002)
- Ley de Servicio Municipal (Decreto No. 1-87)
- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002)
- Ley General de Descentralización (Decreto No. 14-2002)
- Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto No. 114-97)
- Código de Salud (Decreto No. 90-97)
- Ley de Parcelamientos Urbanos (Decreto No. 1427)
- Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto No. 120-96)
- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto No. 68-86)
- Ley Forestal (Decreto No. 101-96)
- Ley de Institutos de Educación por Cooperativa de Enseñanza (Decreto No. 17-95)
- Ley de Tránsito (Decreto No. 132-96)
- Ley de Administración de Edificios Escolares (Decreto No. 59-98)
- Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto No. 101-97)
- Ley de Contrataciones del Estado (Decreto No. 57-92)
- Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto No. 31-2002)
- Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles (Decreto No. 15-98)
- Ley del Arbitrio de Ornato Municipal (Decreto No. 121-96)
- Ley del Registro de Información Catastral (Decreto No. 41-2005)
- Ley de Idiomas Nacionales (Decreto No. 19-2003)
- Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal (Decreto No. 1,132)
- Ley de la Coordinadora Nacional para la reducción de desastres de origen natural o provocado (Decreto No. 109-96)

- Ley de Cédula de Vecindad (Decreto No. 1735)
- Ley del Registro Nacional de las Personas (Decreto No. 90-2005, modificado por los Decretos No. 14-2006 y 29-2007)
- Código Civil (Decreto Ley No. 106)

## IV. El Concejo Municipal

El artículo 254 de la Constitución establece que “el gobierno municipal será ejercido por un concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales”. La expresión Concejo Municipal es igual a Corporación Municipal o Municipalidad, utilizada en la Constitución y en otras leyes vigentes.

El Código Municipal en su artículo 9 dice que el Concejo Municipal “es el órgano colegiado superior de deliberación y decisión de los asuntos municipales”. De este texto resultan los rasgos o características principales del Concejo Municipal:

### PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CONCEJO MUNICIPAL

- a) En un órgano colegiado todos sus miembros tienen la misma jerarquía o dignidad. No hay alguien que sea el superior o jefe de los demás. El alcalde es el primero entre iguales y solamente se diferencia por ser quien dirige las sesiones y porque tiene doble voto en caso de empate.
- b) Es el órgano superior o máxima autoridad del municipio. El alcalde es el jefe de la administración municipal, encargado de ejecutar las disposiciones del Concejo Municipal
- c) Es un órgano deliberante, que discute y después decide sobre los asuntos que son de su competencia. Todos sus integrantes tienen el mismo derecho a presentar propuestas o iniciativas ante el Concejo.

### A) ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

El Concejo Municipal tiene un gran número de atribuciones o facultades. La mayoría de ellas están señaladas en el artículo 35 del Código Municipal, que tiene el título de competencias generales del Concejo Municipal, aun cuando en realidad se trata de las facultades que le permiten al Concejo atender las competencias municipales.

Estas atribuciones se pueden clasificar en cuatro grupos:

## ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

### ➤ De gobierno

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos del municipio.
- b) Convocar a todos los sectores del municipio para elaborar las políticas municipales y los planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y rural del municipio.
- c) Preservar y promover el derecho de los vecinos a su identidad cultural.
- d) El control y fiscalización de los actos del gobierno municipal.
- e) Aprobar los reglamentos, ordenanzas y acuerdos municipales.
- f) Aceptar la renuncia del alcalde, síndicos o concejales.
- g) Aprobar convenios de asociación o cooperación, incluyendo las mancomunidades municipales.

### ➤ Administrativas

- a) Crear, suprimir o modificar sus dependencias, empresas y unidades administrativas.
- b) Dar licencias y aceptar excusas temporales de sus miembros.
- c) Nombrar y remover, a propuesta del alcalde, al secretario, tesorero, registrador civil, auditor interno, juez de asuntos municipales, director de la Administración Financiera Integrada Municipal, coordinador de la Oficina Municipal de Planificación y demás funcionarios que señalen expresamente las leyes.

### ➤ Financieras

- a) La aprobación, control de la ejecución, modificación, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos.
- b) Aprobar las tasas por servicios, las rentas de los bienes municipales y las contribuciones por mejoras.
- c) Proponer al Organismo Ejecutivo la creación, modificación o supresión de arbitrios.
- d) Aprobar los préstamos internos y externos y la emisión de bonos.
- e) Adjudicar la contratación de obras, bienes o servicios, cuando el monto de la negociación pasa de Q 900,000.

### ➔ De gestión de servicios

- a) Establecer, planificar, reglamentar, programar y controlar los servicios públicos.
- b) Intervenir los servicios públicos cuando son prestados en forma deficiente o dejan de ser prestados.
- c) Aceptar la delegación o transferencia de competencias.

El último inciso del artículo 53 agrega que son responsabilidad del Concejo Municipal las demás competencias inherentes a la autonomía municipal (por ejemplo, obtener y disponer de sus recursos). Así también debe tenerse presente, que, cuando en una ley se indica que una función corresponde cumplirla a la municipalidad, eso significa que el órgano competente para ello es el Concejo Municipal.

## B) COMISIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

El Concejo Municipal, de acuerdo con lo indicado en el artículo 36 del Código Municipal, en su primera sesión ordinaria del año organizará las comisiones que considere necesarias, las cuales tendrán como propósito estudiar y emitir dictamen sobre los asuntos que les sean trasladados por decisión del Concejo Municipal.

Los dictámenes, según señala el artículo 54 del Código Municipal, deben ser razonados técnicamente y entregados en el plazo que se fije en el Reglamento Interno o que, en ausencia del reglamento, indique el Concejo Municipal.

Las comisiones deben integrarse con por lo menos 3 miembros del Concejo, para que pueda haber mayoría al momento de votar. Los miembros de la comisión nombran entre ellos a un presidente, que tendrá a su cargo dirigir las discusiones en las sesiones que trabajo.

### COMISIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Todo Concejo Municipal debe contar obligatoriamente con las siguientes comisiones:

1. Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes.
2. Salud y asistencia social.
3. Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda.
4. Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales.

5. Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana.
6. De finanzas.
7. De probidad.
8. De los derechos humanos y de la paz.
9. De la familia, la mujer y la niñez.

El Concejo Municipal puede formar, además, las comisiones que considere necesarias para cumplir con sus funciones y trabajar por el desarrollo del municipio.

Cuando las comisiones del Concejo Municipal lo consideran necesario, pueden solicitar asesoría profesional de personas o entidades públicas y privadas conocedoras de la materia.

## **C) ATRIBUCIONES Y DEBERES DE SÍNDICOS Y CONCEJALES**

La principal función de los síndicos y concejales es formar parte del órgano de gobierno del municipio y, por lo tanto, participar en las sesiones del Concejo Municipal para discutir y decidir sobre los asuntos que sean sometidos a su conocimiento por el alcalde o que presenten los otros miembros del Concejo.

El artículo 54 del Código Municipal indica que los síndicos y concejales tienen las siguientes atribuciones:

- a) Proponer medidas que eviten abusos y corrupción en las oficinas municipales.
- b) Emitir dictamen en cualquier asunto que el alcalde o Concejo Municipal les soliciten.
- c) Integrar y desempeñar con prontitud y esmero las comisiones para las cuales sean designados por el alcalde o por el Concejo Municipal
- d) Fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal. Esta atribución se debe hacer efectiva en el seno del Concejo y no en forma individual ante las oficinas municipales, pues ello constituiría una interferencia en la actividad administrativa de la municipalidad.
- e) Interrogar al alcalde sobre medidas que hubiera adoptado en uso o extralimitación de sus funciones y por mayoría de votos de sus integrantes,

aprobar o no las medidas que hubiesen dado lugar a la interrogación. Esta atribución es la que tiene mayor importancia para que los síndicos y concejales ejerzan el poder de control y la capacidad de órgano superior de decisión que la ley reconoce al Concejo sobre el alcalde.

Adicionalmente, en caso de ausencia temporal, los concejales sustituyen en su orden al alcalde, teniendo en ese caso el derecho a una remuneración o pago equivalente al sueldo del alcalde, por los días que ocupen el cargo. El orden de sustitución es, primero el concejal primero y, en caso éste tenga excusa justificada, el concejal segundo y así sucesivamente.

Los concejales también pueden ser delegados por el alcalde para autorizar los matrimonios civiles (Artículo 53, inciso p, del Código Municipal), en tanto que el Concejo Municipal les puede delegar la firma de las cédulas de vecindad (Artículo 14 del Código Municipal).

A los síndicos les corresponde representar a la municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas, teniendo la calidad de mandatarios judiciales o extrajudiciales, pero con autorización expresa del Concejo Municipal para cada caso. En dicha autorización se harán constar las facultades o capacidad de decisión que se otorgan. Los síndicos no pueden ocupar el cargo de alcalde, ni de forma temporal ni de forma definitiva.

## **D) SESIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL**

El Concejo Municipal debe celebrar obligatoriamente una sesión ordinaria a la semana. En el Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal se indicará el día, hora y lugar donde se realizarán las sesiones.

El Concejo también puede realizar sesiones extraordinarias, las veces que sean necesarias, por solicitud de cualquiera de sus miembros. Para que la sesión extraordinaria sea legal, es necesario que se convoque por escrito a los miembros del Concejo, indicando el asunto o asuntos que se tratarán.

La inasistencia a las sesiones, sin excusa escrita justificada, puede ser sancionada por el Concejo Municipal, siempre que la sanción disciplinaria, que puede ser una multa, esté contemplada en el Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento. La ausencia sin causa justificada a 5 sesiones consecutivas, permite al Concejo Municipal declarar vacante el cargo del ausentista, comunicando de inmediato la decisión al Tribunal Supremo Electoral.

Con excepción de casos en los cuales se traten asuntos que afecten el orden público o el honor o decoro de la municipalidad y de sus integrantes, todas las sesiones del Concejo Municipal deben ser públicas. Para ello deben celebrarse en un lugar que permita la presencia de vecinos interesados en los temas que se tratan en las sesiones.

Para que los vecinos puedan enterarse de lo que se tratará en las sesiones del Concejo, es recomendable que la agenda sea colocada en algún lugar del edificio municipal, que sea visible y accesible al público.

## E) DECISIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Las decisiones en el Concejo Municipal se toman generalmente por mayoría simple o mayoría absoluta, es decir, por el voto de la mitad más uno de sus integrantes. En un Concejo integrado por 7 miembros (el alcalde, dos síndicos y cuatro concejales) la mayoría simple es de 4.

En algunos casos el Código Municipal exige el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Concejo Municipal, que es lo que se llama mayoría calificada. En el ejemplo del Concejo de 7 miembros, las dos terceras partes serían 5 votos.

### DECISIONES QUE REQUIEREN MAYORÍA CALIFICADA

- Convocar a sesión de cabildo abierto (Artículo 38)
- Acordar que se realice una consulta a los vecinos (Artículo 64)
- Aumento del sueldo y gastos de representación del alcalde y de las dietas por las sesiones del Concejo (Artículo 44)
- La aceptación de la renuncia del alcalde (Artículo 46)
- La aprobación de los estatutos de una mancomunidad (Artículo 51)
- El perdón o rebaja de multas y recargos por la falta de pago de arbitrios, tasas y contribuciones (Artículo 105)
- Venta, permuta o arrendamiento inscribible (por más de 3 años) (Artículo 108)
- Aprobación de préstamos internos y externos de bienes del municipio (Artículo 113)
- La inclusión en el presupuesto de una partida para cubrir los gastos de funcionamiento de las alcaldías comunitarias o auxiliares (Artículo 131)
- Aprobación y modificación del presupuesto (Artículo 133)
- Aprobación de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral y de sus modificaciones (Capítulo II, Art. 144)

Todos los miembros del Concejo Municipal tienen derecho a voz y voto. Ningún miembro del Concejo puede dejar de votar (abstenerse) o retirarse de la sesión cuando se ha dispuesto entrar a votación, excepto en el caso que tenga interés personal en el asunto a tratar, o lo tuviera algún pariente suyo en los grados de ley.

De conformidad con el artículo 9 del Código Municipal todos los miembros del Concejo son solidaria y mancomunadamente responsables de las decisiones que tomen, con excepción de aquellos que, al momento de votar, piden que en el acta se deje constancia expresa de que votaron en contra de una decisión.

## **F) DIETAS DE LOS MIEMBROS DEL CONCEJO**

Los síndicos y concejales no pueden tener sueldo en la municipalidad. Pero si la situación financiera de la municipalidad lo permite pueden recibir dietas por cada sesión completa a la que asistan.

El alcalde y el secretario podrán recibir las dietas, siempre que las sesiones tengan lugar en hora o en día inhábil.

Las dietas deben fijarse en un monto razonable, de manera que tengan alguna relación con los sueldos que se pagan al personal municipal.

En este capítulo es importante resaltar, la situación de municipalidades en las que la práctica de asignación de dietas las decide el Alcalde Municipal, en función de los cargos de los miembros del Concejo Municipal, tomándolos como viáticos por comisión asignada.

## **V. El alcalde**

El alcalde, según lo establecido en el artículo 52 del Código Municipal, es el jefe de la administración municipal, que es el órgano ejecutivo del gobierno municipal, pues se encarga de cumplir las resoluciones que aprueba el Concejo Municipal. Del texto del citado artículo se desprende que el alcalde tiene las siguientes funciones:

- ➔ Presidir las sesiones del Concejo Municipal y dirigir los debates del mismo.
- ➔ Ser el órgano ejecutivo del gobierno municipal, es decir, el jefe de la administración municipal.

➔ Representante legal de la municipalidad.

➔ Presidente del COMUDE.

➔ Miembro del CODEDE.

La principal atribución del alcalde es hacer cumplir los reglamentos, ordenanzas, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones que apruebe el Concejo Municipal, para lo cual debe tomar las medidas de buen gobierno y de acción directa que sean necesarias.

## OTRAS ATRIBUCIONES DEL ALCALDE

El artículo 53 del Código Municipal le asigna las atribuciones siguientes:

### ➔ Atribuciones de gobierno

- a) Velar por el cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- b) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales.
- c) En caso de desastres o grave riesgo de los mismos, adoptar personalmente y bajo su responsabilidad las medidas que sean necesarias, dando cuenta de inmediato al Concejo Municipal.
- d) Promover y apoyar la participación y trabajo de las asociaciones civiles y comités de vecinos que operen en el municipio.
- e) Tomar el juramento de ley a los concejales, síndicos y alcaldes comunitarios o auxiliares, al darles posesión de sus cargos.
- f) Ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal y las autoridades y funcionarios públicos.

### ➔ Atribuciones administrativas

- g) Dirigir la administración municipal.
- h) Tramitar los asuntos cuya resolución corresponde al Concejo Municipal y una vez substanciados (realizado todo el trámite previo a la resolución) dar cuenta al Concejo Municipal.
- i) Ser el jefe superior de todo el personal municipal, lo que incluye la facultad de nombrar, sancionar, remover o aceptar la renuncia de los empleados municipales, de conformidad con las normas vigentes y con excepción de los funcionarios cuyo nombramiento y remoción corresponde al Concejo.

- j) Ser el jefe de la policía municipal.
- k) Ejercitar acciones legales y administrativas en caso de urgencia.
- l) Sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos (o que exista Juzgado de Asuntos Municipales).
- m) Promover y apoyar la participación de asociaciones civiles y comités de vecinos que trabajan en el municipio.
- n) Autorizar, con el secretario municipal, todos los libros que deben usarse en la municipalidad, así como los de asociaciones civiles y comités de vecinos que operen en el municipio. Se exceptúan los libros de contabilidad, los cuales deben ser autorizados por la Contraloría General de Cuentas.
- o) Autorizar a título gratuito los matrimonios civiles.
- p) Enviar al Registro de Ciudadanos, dentro de los primeros 5 días hábiles de cada trimestre, el informe de los vecindamientos y de las defunciones sucedidas en el trimestre anterior.

#### ➤ **Atribuciones financieras**

- q) Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia; autorizar los pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido.
- r) Contratar obras y servicios, dentro de los límites que le fija la ley.
- s) Enviar a la Contraloría General de Cuentas copia autorizada del inventario de los bienes del municipio, dentro de los primeros 15 días de cada año.
- t) Presentar al Concejo Municipal el proyecto de presupuesto municipal, para su conocimiento y aprobación.

Las demás atribuciones que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que las leyes asignan al municipio, y no atribuyen a otros órganos municipales.

## **A) DERECHO DE ANTEJUICIO DEL ALCALDE**

La Constitución, en su artículo 258, reconoce a los alcaldes el derecho de antejuicio, lo que significa que no pueden ser detenidos ni sometidos a un juicio, sin que antes una Sala de la Corte de Apelaciones decida que, de acuerdo con las pruebas presentadas o los indicios existentes, el alcalde puede ser culpable de haber cometido algún delito.

---

Si el alcalde es sorprendido en el momento que comete el delito (en flagrante delito) no tiene derecho al antejuicio y puede ser detenido e inmediatamente procesado.

El antejuicio es una garantía que la Constitución otorga a ciertos funcionarios electos (como el presidente y vicepresidente de la República, los diputados y los alcaldes) y de nombramiento (ministros y secretarios de la Presidencia de la República, magistrados y jueces, fiscal general, entre otros) para evitar que sean objeto de acciones judiciales, arbitrarias o caprichosas, presentadas por personas interesadas en perjudicarles. Si no existiera el antejuicio, al iniciar una demanda penal los funcionarios podrían ser encarcelados o separados del cargo, aun cuando no exista una causa plenamente justificada.

El antejuicio no debe verse como un escudo o una garantía, que permite actuar con impunidad y con desprecio de las leyes. Se debe tener presente que la dignidad y los privilegios que da un cargo, imponen al ciudadano que lo desempeña la obligación de tener siempre una conducta correcta, en todo sentido.

El derecho de antejuicio también protege al concejal que sustituya al alcalde, siempre que se hubieran llenado las formalidades de ley para dicha sustitución.

Si en el curso del proceso, al declararse con lugar el antejuicio, se le otorga al alcalde una medida sustitutiva (como libertad bajo fianza), se le debe restituir en el cargo. Si al final del proceso la sentencia no lo inhabilita para el ejercicio de funciones públicas y la pena impuesta puede ser conmutada totalmente mediante el pago de una multa, una vez pagada esa multa el alcalde reasumirá el cargo. En caso contrario, al ser sentenciado, el Concejo Municipal declarará la vacante definitiva (Artículo 48 del Código Municipal).

## **B) RENUNCIAS DE LOS MIEMBROS DEL CONCEJO MUNICIPAL**

El alcalde, los síndicos o concejales, por ser funcionarios de elección popular, no pueden ser destituidos por ninguna autoridad, excepto cuando son condenados después de un juicio.

Solamente pueden producirse vacantes en el Concejo Municipal por renuncia de sus integrantes, las cuales deben tener causa justificada. Entre esas causas se encuentran las prohibiciones contenidas en el artículo 45 del Código Municipal, ya mencionadas, así como ser mayor de 70 años y padecer de enfermedad o impedimento que no le permita ejercer sus funciones.

---

La renuncia debe ser presentada por escrito y ratificada personalmente por el interesado ante el Concejo Municipal en sesión ordinaria. Si quien renuncia es el alcalde, para su aceptación se necesita el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Concejo; y si renuncia un síndico o concejal, puede ser aceptada por mayoría simple o absoluta. De las renunciaciones y de su aceptación se debe informar de inmediato al Tribunal Supremo Electoral.

Al ser declarada la vacante del cargo de alcalde, inmediatamente se dará posesión al concejal primero y si éste no acepta, se llamará al concejal suplente primero. En caso de renuncia de un síndico o concejal se llamará al respectivo suplente y se le dará posesión cuando sea acreditado por el Tribunal Supremo Electoral. Cuando renuncia un síndico o concejal, éste puede abandonar el cargo hasta que tome posesión el sustituto (Artículo 46 del Código Municipal).

## **C) EL ALCALDE DEMOCRÁTICO**

Debido al poco conocimiento que se tiene de las leyes y a la tradición presidencialista, muchas personas que llegan al cargo de alcalde tienen la idea equivocada de que ellos son la máxima o suprema autoridad del municipio y que, debido a la autonomía municipal, pueden actuar sin ninguna limitación y hacer cualquier cosa que se les ocurra.

Piensan también que el Concejo Municipal es un simple requisito o formalismo que exigen las leyes, y que sus miembros, especialmente los síndicos y concejales que llegaron con la planilla que ganó las elecciones, están obligados a apoyar en todo momento cualquier acto del alcalde, por respeto a la jerarquía del alcalde o por lealtad política o personal.

Estas formas de actuación son totalmente contrarias a las prácticas democráticas y a la naturaleza del gobierno municipal. Como ya se ha dicho, el gobierno municipal es un gobierno esencialmente democrático y la máxima autoridad es el Concejo Municipal.

## UN ALCALDE DEMOCRÁTICO DEBE SABER QUE:

- a) Las decisiones del gobierno municipal las toma el Concejo Municipal, donde el alcalde puede hacer propuestas, pero debe respetar las decisiones que toma la mayoría.
- b) El alcalde es la autoridad superior de la administración municipal, es decir de los empleados municipales, pero solamente puede darles órdenes que tengan respaldo en la ley, respetando la dignidad de las personas.
- c) Las relaciones con las organizaciones comunitarias, autoridades indígenas, representantes de las organizaciones sociales y con los ciudadanos en general, también deben basarse en el respeto, atendiendo a todas las personas sin discriminación alguna.
- d) Las solicitudes y demandas de la población deben ser recibidas y analizadas para determinar si pueden ser atendidas. En caso eso no sea posible, deben explicarse las razones al solicitante.
- e) Los ciudadanos tienen derecho a conocer cómo se utilizan los recursos de la municipalidad, por lo que el alcalde y el Concejo Municipal deben estar siempre dispuestos a proporcionar información completa y detallada, lo que ayuda a evitar especulaciones y rumores sobre malos manejos.

## VI. Las tareas del gobierno municipal

### A) LA PLANIFICACIÓN

El artículo 142 obliga a la municipalidad a elaborar, aprobar y ejecutar un **plan de ordenamiento territorial y de desarrollo integral** de su municipio. Muchas municipalidades tienen planes a los cuales les ponen nombres diferentes, como plan estratégico de desarrollo, agenda de desarrollo municipal, plan de desarrollo con enfoque de género y multiculturalidad, etc., siguiendo muchas veces las modas de los cooperantes internos y externos.

Hay que tomar en cuenta que un plan tendrá efecto legal en cuanto a la obligación de su cumplimiento por los vecinos, por las empresas y por el mismo gobierno central, si está elaborado de acuerdo con las indicaciones del Código Municipal y otras normas legales, como las contenidas en el artículo 12 de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos.

## ASPECTOS QUE DEBE CONSIDERAR EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO INTEGRAL

- a) El respeto de los lugares sagrados o de significación histórica o cultural, entre los cuales están los monumentos, plazas, edificios de valor histórico o cultural de las poblaciones así como sus áreas de influencia.
- b) La determinación del uso del suelo dentro del territorio del municipio, de acuerdo con su vocación y potencialidad —esto también debe incluir los usos compatibles—. Por ejemplo, un depósito de insecticidas no puede ser autorizado al lado de un hospital.
- c) Las tendencias de crecimiento de los centros poblados.
- d) La naturaleza y características de las diferentes regiones del país.
- e) La localización de los principales asentamientos humanos.
- f) El papel y funciones que desempeña la vivienda en los procesos de urbanización.
- g) El sistema vial y de transportes. La planificación adecuada del sistema vial permite orientar las tendencias de crecimiento o expansión de los centros poblados.
- h) La identificación de las áreas del municipio que son más vulnerables a desastres naturales, tales como inundaciones y deslizamientos de tierra.

La ejecución de obras públicas, por parte del gobierno central y otras entidades del Estado, debe estar en armonía con el plan de ordenamiento territorial y desarrollo integral y hacerse del conocimiento del Concejo Municipal, para que éste determine si la obra no entra en conflicto con el mencionado plan.

Como ya se mencionó, para la aprobación de ese plan se necesita el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Concejo. Para cumplir con lo que indica el artículo 12 de la Ley de los Consejos de Desarrollo, se debe presentar al COMUDE el proyecto de plan de ordenamiento territorial y de desarrollo integral, para que emita opinión y verifique si se han considerado en el mismo las prioridades identificadas por los COCODES.

El alcalde debe presentar periódicamente (cada seis meses por ejemplo) un informe sobre el avance en el cumplimiento del plan, para que el COMUDE pueda realizar la labor de seguimiento que le asigna el artículo arriba citado.

A efecto que la actividad municipal se realice en forma ordenada es conveniente que el Concejo Municipal apruebe cada año, antes de conocer el

proyecto de presupuesto del año siguiente, un plan anual de trabajo o **plan operativo anual** (POA) en el que se deben señalar los resultados que se quiere alcanzar en cuanto al mejoramiento de la administración y de los servicios públicos que presta el municipio, así como los proyectos que se ejecutarán en el curso del año.

Las actividades consideradas en el POA servirán de base para elaborar el presupuesto, de manera que éste no sea una simple repetición de renglones de ingreso y gasto. Para que la planificación sea más completa, se puede hacer también, al inicio del período de gobierno del Concejo Municipal, un plan multianual de cuatro años, que permitirá conocer desde un principio cuáles son las metas que se propone alcanzar la municipalidad.

En la elaboración de los POA y de los planes multianuales deben tomarse en consideración el plan de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio, así como las políticas, planes y programas elaborados y aprobados por anteriores administraciones, para dar continuidad a la planificación municipal, así como las políticas nacionales, para cumplir con los mandatos contenidos en el artículo 134 de la Constitución.

Un ejemplo de planificación multianual es de la municipalidad de Pachalum, que aprobó un Programa de Inversiones Multianuales, PIMA 2007-2011, en el cual se señalan las tres grandes prioridades que se atenderán: agua y saneamiento, educación e infraestructura vial (camino) y se hace un listado de los proyectos para cada sector. El plan contiene una estimación del costo de los 50 proyectos priorizados (Q14.7 millones) y se indica que el 63% de ese monto será financiado con ingresos propios del municipio y el resto con las transferencias del gobierno central.

## B) LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

El artículo 68 del Código Municipal contiene un listado de las competencias propias del municipio, a las que se agregan otras señaladas en el mismo código y otras leyes ordinarias.

### COMPETENCIA

*Es el conjunto de facultades, poderes, atribuciones o responsabilidades que corresponden a una determinada entidad administrativa. Competencia propia es aquella que la ley atribuye con exclusividad a una entidad pública y que, por lo tanto, forman parte de su campo de actuación.*

## COMPETENCIAS O SERVICIOS QUE SON RESPONSABILIDAD DEL MUNICIPIO

- Abastecimiento domiciliario de agua potable, debidamente clorada.
- Alcantarillado.
- Alumbrado público.
- Mercados.
- Rastros.
- Administración de cementerios y autorización de cementerios privados.
- Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos.
- Limpieza y ornato.
- Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales en las que el municipio se divide: aldeas, caseríos, cantones, etc.
- Pavimentación y mantenimiento de las vías públicas urbanas.
- Regulación del transporte urbano de pasajeros y carga y sus terminales locales.
- Autorización de licencias de construcción de obras públicas o privadas.
- Control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas.
- Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe.
- Biblioteca pública.
- Farmacias.
- Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales.
- La administración del Registro Civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley, como es el caso del Registro de Vecindad.<sup>2</sup>
- El servicio de policía municipal.
- El ordenamiento territorial y el control urbanístico (Artículo 35 del Código Municipal).
- La autorización de lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones y cualquiera otra forma de desarrollo urbano y rural que realicen las instituciones públicas o personas particulares individuales o jurídicas (Artículo 142 del Código Municipal).

<sup>2</sup> A partir del 1 de julio de 2008 se inicia el proceso de traslado de los registros civiles municipales al Registro Nacional de las Personas (RENAP). Este registro tendrá a su cargo la sustitución de la cédula de vecindad por el Documento Personal de Identificación (DPI) que se efectuará en un plazo no mayor de dos años a partir del 1 de abril de 2008, fecha en la que el RENAP emitirá el primer DPI.

---

El artículo 259 de la Constitución autoriza a las municipalidades la creación de su Cuerpo de Policía. Con fundamento en el mandato constitucional, el artículo 79 del Código Municipal indica que el municipio podrá tener un cuerpo de policía municipal que *observará las leyes de la República y velará por el cumplimiento de los acuerdos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones emitidas por el Concejo Municipal y el alcalde*. Es decir que la policía municipal solamente puede encargarse del cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal, por lo que no puede cumplir funciones que corresponden a la Policía Nacional Civil.

Las municipalidades, en consecuencia, no están autorizadas para crear cuerpos o grupos de policía que atiendan actividades relacionadas con la seguridad pública, pues esta es competencia de la Policía Nacional Civil.

En la Orden General No. 11-99 del Director General Adjunto de la Policía Nacional Civil (PNC), del 14 de julio de 1999, fueron establecidas las Juntas Locales de Seguridad, son copresididas por el alcalde municipal y un vecino honorable, que tienen como finalidad *proporcionar apoyo, formación y acercamiento entre la Policía Nacional Civil y los habitantes de la República, con el objetivo general de brindar seguridad ciudadana*.

La creación de esas juntas locales es ilegal, pues el director de la PNC no puede asignar funciones a otra autoridad pública, especialmente si se trata de autoridades de una institución autónoma, como es el municipio.

Respecto a la autorización de las licencias de construcción de obras públicas o privadas, como puede ser el caso de un hospital por parte del gobierno o de una hidroeléctrica, por una empresa privada, la municipalidad puede negar la licencia de construcción siempre que cuente con un plan de ordenamiento territorial y desarrollo integral (ordenado por el artículo 142 del Código Municipal), en donde se establezcan los usos posibles del suelo en el territorio municipal y un reglamento que regule la construcción, que le permitan fundamentar de manera técnica su negativa. Por supuesto que la entidad o empresa interesada puede hacer uso de los procedimientos legales para impugnar la decisión de las autoridades municipales.

Las municipalidades, de acuerdo con la *Ley de la Coordinadora Nacional para la reducción de desastres de origen natural o provocado*, deben establecer una Coordinadora Municipal, que es presidida por el alcalde e integrada por organizaciones públicas y privadas, incluyendo cuerpos de socorro, como la Cruz Roja, bomberos y otros. Esta coordinadora debe crear un Comité de Planificación y Emergencia, que tendrá a su cargo la elaboración de los planes de preparación, mitigación y respuesta a los desastres.

Las municipalidades deben dar la mayor importancia a la prestación de los servicios que son de exclusiva responsabilidad y que tienen gran importancia para la calidad de vida de las personas, tales como el abastecimiento de agua potable a los hogares; el alcantarillado o drenajes, incluyendo la instalación de plantas de tratamiento de aguas negras o servidas; la recolección, transporte y disposición final de la basura; el alumbrado público; y las vías urbanas (calles de la cabecera municipal y aldeas) y caminos de acceso a las comunidades rurales.

## C) TRASLADO DE NUEVAS COMPETENCIAS

Para cumplir con el mandato de la Constitución, que ordena que la administración del Estado sea descentralizada, en 2002 fue emitida la Ley General de Descentralización.

En esa ley se indica que la descentralización es el traslado de una competencia, del poder de decisión y de los recursos de financiamiento, a las municipalidades y a las comunidades, con participación de las municipalidades, en el marco de la más amplia participación ciudadana.

De acuerdo con lo establecido en esa ley, las competencias son trasladadas mediante convenio pero, en el caso de las municipalidades, éstas son las que deben solicitar al Organismo Ejecutivo, cuando lo estimen conveniente, su incorporación al proceso de descentralización. La dirección y supervisión de dicho proceso es responsabilidad de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP).

El traslado se formalizará mediante un convenio de delegación, suscrito con el ministerio del Organismo Ejecutivo que sea, hasta ese momento, el responsable o titular de la competencia. Esa delegación, de acuerdo con lo que indica el artículo 71 del Código Municipal, debe ir obligatoriamente acompañada de los recursos necesarios para atender la competencia trasladada.

En mayo de 2005, el gobierno de la República aprobó la **Política Nacional de Descentralización**, en la que se señalan los objetivos y principios que orientan el proceso de descentralización, y las competencias que se trasladarán en el corto plazo a las municipalidades.

## COMPETENCIAS A TRASLADAR EN EL CORTO PLAZO

- a) Administración de la planta física educativa (construcción y mantenimiento de edificios escolares).
- b) La atención primaria en salud (salud preventiva)
- c) La gestión ambiental (aún no se han indicado los temas de la gestión ambiental que se pretende trasladar).

La citada política incluye la realización de actividades relacionadas con la modernización de la administración pública, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil y el fomento del desarrollo económico local y rural.

Es recomendable que, antes de solicitar el traslado de nuevas responsabilidades, la municipalidad haga un examen o evaluación de la forma cómo se atienden las tareas propias del gobierno municipal, pues no se justifica adquirir nuevos compromisos, si no se están prestando a toda la población que los necesita, con la calidad necesaria, los servicios públicos que el Código Municipal y otras leyes señalan como responsabilidad exclusiva del gobierno municipal.

## D) LAS OFICINAS MUNICIPALES

El número y tamaño de las oficinas que forman la administración municipal depende de la población y de los servicios que presta la municipalidad. Sin embargo, hay algunas oficinas que son obligatorias, como la Secretaría, la Tesorería, la Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM), la Oficina Municipal de Planificación y el Auditor Interno. Otras son opcionales, es decir que no son obligatorias, como el Registro Civil y el Juzgado de Asuntos Municipales.

a) **Secretaría Municipal:** a cargo del Secretario Municipal, quien es al mismo tiempo secretario del Concejo Municipal y secretario del alcalde. Tiene entre sus funciones elaborar las actas de las sesiones del Concejo Municipal y certificar las resoluciones del Concejo y del alcalde; redactar la memoria anual de labores; organizar el archivo municipal; asistir a las sesiones del Concejo con voz informativa pero sin voto; y, en caso de no contar con Registrador Civil, ejercer sus funciones.

b) **Tesorería Municipal:** a cargo del Tesorero Municipal, quien es el encargado de la recaudación, depósito y custodia de los fondos y valores municipales. Tiene entre sus funciones: operar las cuentas en los libros correspondientes; llevar la contabilidad; efectuar los pagos, verificando su legalidad; extender los comprobantes de pago a los contribuyentes; y presentar al Concejo Municipal, en el mes de enero de cada año, la cuenta general de la administración del año anterior.

c) **Auditor Interno:** su principal función es velar por la correcta ejecución del presupuesto de ingresos y egresos de la municipalidad, velando porque todos ellos tengan un respaldo legal. Es responsable de sus actuaciones ante el Concejo Municipal.

d) **Oficina Municipal de Planificación (OMP):** tiene a su cargo la elaboración e integración de todos los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. Es también la Unidad Técnica del COMUDE.

e) **Administración financiera integrada municipal (AFIM):** entre sus funciones figuran las relativas a elaborar, en coordinación con la OPM, el proyecto de presupuesto y programar su ejecución; administrar la ejecución del presupuesto, la contabilidad integrada, el pago de la deuda, la tesorería y la recaudación de los ingresos municipales; así como asesorar al Concejo Municipal y al alcalde en materia de administración financiera.

f) **Juzgado de Asuntos Municipales:** el artículo 259 de la Constitución autoriza también a las municipalidades a crear su Juzgado de Asuntos Municipales, para ejecutar sus ordenanzas y hacer cumplir con sus disposiciones.

Le corresponde conocer sobre las faltas a los reglamentos municipales e imponer sanciones a los responsables de cometerlas, siguiendo el procedimiento administrativo que debe ser oral, público, desprovisto de formalismos (es decir, que no se debe exigir que en una solicitud se haga mención de las normas legales que la fundamentan) e impulsado de oficio (sin necesidad de que actúe la parte denunciante o la reclamada). Las sanciones que impone el Juez deben estar previamente establecidas en una ley o reglamento, pero puede fundamentar sus actuaciones en el derecho consuetudinario del lugar. La multa máxima que se puede imponer es de Q 500,000 (Quinientos mil quetzales).

## E) PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Servicio público es una actividad atendida directa o indirectamente por una institución pública a quien pertenece la titularidad, que satisface una necesidad general, y que es regulada por el derecho público.

El artículo 72 del Código Municipal señala que el municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales en su territorio. Esto quiere decir que algunos servicios pueden ser prestados por particulares y, en ese caso, la municipalidad los regula o controla, en tanto que otros los presta directamente.

En atención a lo indicado en el párrafo anterior, la municipalidad debe establecer, mantener, ampliar y mejorar los servicios públicos que corresponden a su campo de acción o ámbito competencial.

### REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIRSE EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- a) Eficacia: debe cumplir con los objetivos propuestos.
- b) Seguridad: debe garantizar la vida y la salud de las personas.
- c) Continuidad: debe prestarse todo el tiempo que sea necesario.
- d) Universalidad: debe buscar que todos los vecinos que lo necesiten puedan hacer uso del servicio.
- e) Tarifas equitativas y justas: para que los servicios estén al alcance de todos los vecinos, buscando que cada quien pague en función de lo que utiliza.

Cuando un servicio es prestado directamente por la municipalidad, no se debe buscar la ganancia o lucro en su prestación. Por ello las tarifas o tasas por servicios deben fijarse por un monto que permita cubrir los costos de operación, mantenimiento, ampliación y mejoramiento del servicio.

### FORMAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

De acuerdo con el artículo 73 del Código Municipal los servicios públicos pueden ser prestados por:

- a) La municipalidad y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas
- b) La mancomunidad de municipios, según regulaciones acordadas conjuntamente.

c) Concesiones otorgadas de conformidad con las normas contenidas en el Código Municipal, la Ley de Contrataciones del Estado y Reglamentos Municipales.

La concesión es una forma de contrato de derecho público entre una entidad del Estado (en este caso un municipio) y un particular (persona individual o jurídica), mediante el cual se encomienda a ese particular, luego de un concurso público, la prestación de un servicio, quedando obligado el concesionario a cumplir con las normas establecidas en el contrato y las contenidas en las leyes y reglamentos aplicables. En el contrato se debe especificar que el reglamento municipal que regula la prestación del servicio forma parte del contrato de concesión.

La concesión debe otorgarse a un plazo fijo o determinado, que no puede ser mayor de 25 años. En el contrato se debe también asentar que, al vencimiento del plazo, la municipalidad tiene el derecho de adquirir el servicio, ya sea gratuitamente o mediante el pago de una compensación, según la naturaleza del servicio y las condiciones en que se otorgó. Por ejemplo si es una carretera o un mercado construido por el municipio, al término del período de la concesión, la municipalidad lo recupera sin necesidad de pago alguno.

La municipalidad está facultada para intervenir temporalmente un servicio público a cargo de un particular, que sea prestado en forma deficiente; que deje de prestarse sin autorización previa de la municipalidad; o si se violan los reglamentos municipales y las obligaciones establecidas en el contrato.

## VII. Los recursos financieros del municipio

La hacienda municipal o finanzas municipales es el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que forman el activo y el pasivo del municipio.

### A) INGRESOS DEL MUNICIPIO

#### LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO

El artículo 100 del Código Municipal señala que constituyen los ingresos del municipio los siguientes rubros:

- a) El aporte que por disposición constitucional el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio. Es el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, contemplado en el artículo

257 de la Constitución, que reciben las municipalidades en entregas bimestrales.

- b) El producto de los impuestos que el Congreso decreta a favor del municipio. Actualmente se trata de impuestos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el impuesto a la circulación de vehículos y a los derivados del petróleo, de los cuales una parte corresponde a las municipalidades, por mandato de ley.
- c) Las donaciones que recibe el municipio.
- d) Los bienes comunales y patrimoniales del municipio y las rentas, frutos y productos que rindan tales bienes.
- e) El producto de los arbitrios y las tasas por servicios municipales.
- f) El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras.
- g) Los ingresos provenientes de préstamos o empréstitos.
- h) Los intereses que se cargan por el pago retrasado de arbitrios, tasas o contribuciones.
- i) Los intereses que ganan los depósitos de la municipalidad en los bancos y financieras.
- j) Los que obtengan las empresas, fundaciones o fideicomisos propiedad del municipio.
- k) Los provenientes de los convenios de mancomunidades.
- l) Los provenientes de los contratos de concesión de servicios públicos.
- m) El producto de la venta de bienes inmuebles.
- n) Los provenientes del pago de licencias de construcción o demolición.
- o) Cualquier otro ingreso legal que tenga el municipio.

- ➔ El **aporte constitucional**: establecido por el artículo 257 de la CPR, es distribuido a las municipalidades con base en los criterios de distribución señalados en el artículo 119 del Código Municipal, debe ser utilizado por lo menos en un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos.

Los criterios de distribución son los siguientes:

- ➔ 25% proporcionalmente al número de población de cada municipio.
- ➔ 25% en partes iguales a todas las municipalidades.
- ➔ 25% proporcionalmente al ingreso *per-cápita* ordinario de cada jurisdicción municipal.
- ➔ 15% directamente proporcional al número de aldeas y caseríos de cada municipio.

- 
- ➔ 10% directamente proporcional al inverso del ingreso *per-cápita* ordinario de cada jurisdicción municipal.

Estos criterios son también utilizados para la distribución de los recursos provenientes del IVA-PAZ y los impuestos de circulación de vehículos y sobre los combustibles.

- ➔ **Los recursos que provienen del IVA:** denominados IVA-PAZ son, junto con el aporte constitucional, la principal fuente de ingresos para la mayoría de municipios y son registradas en el presupuesto con el nombre de transferencias. Los recursos del IVA-PAZ deben ser destinados en un 75% a proyectos similares a los que se indican para el aporte constitucional.
- ➔ **Tasas:** son los pagos que recibe la municipalidad por la prestación de servicios a los vecinos, como el canon de agua, la tasa de alumbrado público o de alcantarillado.
- ➔ **Arbitrios:** son impuestos creados a favor de las municipalidades, como el Arbitrio de Ornato o Boleto de Ornato.
- ➔ **Rentas:** son los ingresos que producen los bienes municipales, como el piso de plaza.
- ➔ **Contribución por mejoras:** son los aportes que pagan los vecinos beneficiados con obras municipales, como pavimento de calles, construcción de aceras o banquetas. El monto de la contribución no puede ser superior al valor de la obra.

Otro ingreso de gran importancia para las municipalidades, especialmente por su potencial o posibilidades de crecimiento hacia el futuro, es el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), que pagan las propiedades urbanas y rurales. El Ministerio de Finanzas, mediante convenio, traslada su recaudación a las municipalidades que indican tener la capacidad adecuada para ello. El 70% de lo que recaudan lo deben destinar a servicios públicos y obras de infraestructura y el 30% a gastos de funcionamiento. En el caso de los municipios que no se han hecho cargo de la recaudación, el Ministerio de Finanzas les debe trasladar el 100% del producto recaudado que corresponda a los inmuebles ubicados en el municipio afectos a la tasa de dos por millar y el 75% de lo que paguen los inmuebles afectos al seis y al nueve por millar.

## B) EL ENDEUDAMIENTO

Las municipalidades pueden obtener préstamos internos o externos con los bancos o financieras autorizados legalmente para operar en Guatemala, con el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) o con entidades financieras internacionales.

### NORMAS QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN DE PRÉSTAMOS

- a) Se pueden contratar préstamos cuyo plazo de pago exceda el período del Concejo Municipal, siempre que se apoyen en estudios técnicos que justifiquen su contratación.
- b) El monto de las deudas de la municipalidad no debe exceder su capacidad de pago, que es la diferencia entre los recursos ordinarios (ingresos propios y transferencias) y los egresos por gastos de funcionamiento y servicio de la deuda.
- c) Los recursos se deben destinar exclusivamente a financiar la planificación, ejecución, ampliación, mejoramiento o mantenimiento de obras o servicios públicos.
- d) No se pueden contratar préstamos para cubrir gastos operativos o de funcionamiento, por ejemplo para pagar sueldos, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto.
- e) Los préstamos externos y las emisiones de títulos y valores (empréstitos) deben ser canalizados por el Ministerio de Finanzas Públicas y están sujetos a la política de endeudamiento que establezca el Organismo Ejecutivo.
- f) La tasa de interés que se pague por los préstamos no debe ser superior a la tasa activa (la que se cobra por préstamos) promedio del sistema bancario, que reporta el Banco de Guatemala.

## C) EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

El municipio, al igual que todas las entidades públicas, debe trabajar con base en un presupuesto anual de ingresos y egresos.

El presupuesto es un documento en donde se expresan todos los ingresos que la municipalidad espera obtener en el curso del año fiscal (del uno de enero al 31 de diciembre de cada año —artículo 125 del Código Municipal—) y todos los gastos que se tiene previsto realizar en el mismo período.

Es también un instrumento de trabajo que permite ponerle costos a los planes y programas y proyectos que desea ejecutar la municipalidad.

## PRINCIPIOS QUE DEBE CUMPLIR EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

- **Unidad:** el presupuesto es uno y en él deben figurar todos los ingresos y gastos que se tiene previsto realizar.
- **Equilibrio:** los gastos deben ser iguales a los ingresos.
- **Legalidad:** es prohibido incluir ingresos que no tengan una base legal
- **Programático:** el presupuesto se divide en programas. Por ejemplo: el presupuesto de ingresos en ingresos ordinarios y extraordinarios y el presupuesto de egresos en funcionamiento, inversión y deuda.
- **Publicidad:** el presupuesto es un documento de carácter público.

El presupuesto debe ser elaborado por el alcalde con la asesoría de las comisiones de finanzas y de probidad del Concejo Municipal y por los funcionarios de la administración municipal. Tiene que ser presentado al Concejo para su discusión y aprobación en la primera semana del mes de octubre de cada año y aprobado a más tardar el 15 de diciembre de ese año. En caso no se logre la aprobación, se utilizará el del año anterior.

El Concejo Municipal, de acuerdo con lo que indica el artículo 132 del Código Municipal, establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de proponer los proyectos que desean que se incluyan en el presupuesto municipal. También debe informar a las organizaciones comunitarias sobre las razones que permitieron incluir o no los proyectos que solicitaron.

El presupuesto debe ser aprobado con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Concejo. Esa mayoría también se necesita para aprobar modificaciones, ampliaciones o transferencias, que es el traslado de recursos de una partida a otra. De la aprobación del presupuesto y de sus modificaciones debe enviarse copia certificada a la Contraloría General de Cuentas.

Al momento de elaborar el presupuesto, las autoridades municipales deben tomar en cuenta las prioridades señaladas en el plan de desarrollo integral del municipio o en los planes o programas multianuales, dando especial atención a los servicios públicos que son indispensables para la población, tanto en lo que se refiere al mantenimiento, mejora o ampliación de dichos servicios. Debe también buscar que haya una distribución equitativa de los recursos entre las comunidades urbanas y rurales del municipio; así como asegurar que haya recursos disponibles para los gastos de funcionamiento (especialmente los salarios del personal) y el servicio de las deudas existentes.

## D) EL GASTO MUNICIPAL

Los gastos en el presupuesto de egresos se dividen en:

- Gastos de funcionamiento: servicios personales (sueldos) y no personales, materiales y suministros.
- Servicio de la deuda: el pago o amortización de los préstamos que puede tener la municipalidad.
- Inversión: los recursos necesarios para la ejecución, mantenimiento, mejoramiento o ampliación de los servicios públicos y de la infraestructura a cargo del municipio.

No se puede hacer ningún gasto que no esté previsto en el presupuesto, ni se pueden tomar recursos de una partida presupuestaria para gastarlos en otra, a menos que previamente el Concejo Municipal autorice una transferencia. En caso contrario, se cae en el delito de malversación.

También se cae en malversación si, por ejemplo, se utilizan recursos del aporte constitucional o del IVA-PAZ, para cubrir gastos de funcionamiento por un monto superior al 10% o al 25% de lo que recibe la municipalidad, respectivamente.

El gasto municipal en lo que se refiere a compras de suministros y contratación de servicios y de ejecución de obras, debe hacerse de conformidad con los mandatos contenidos en la Ley de Contrataciones del Estado. En esta ley y en su reglamento están señalados los requisitos para la compra directa, cotización, licitación, garantías que deben prestar los contratistas, procedimiento de pagos y de liquidación y de recepción de las obras, entre otros.

### LÍMITES PARA LA COMPRAS Y CONTRATOS

- Compra directa: hasta por Q.30,000, con la autorización del alcalde, como autoridad administrativa superior
- Cotización: de Q.30,001 a Q.900,000. Se necesita contar con un mínimo de 3 ofertas firmes y la adjudicación que hace la Junta de Cotización es autorizada por el alcalde.
- Licitación: de Q.900,001 en adelante. Se debe hacer por concurso público y la adjudicación que hace la Junta de Licitación es autorizada por el Concejo Municipal, como autoridad superior de la municipalidad.

Todas las entidades públicas, tanto del gobierno central como las autónomas y descentralizadas, incluyendo las municipalidades, deben utilizar el **Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala** GUATECOMPRAS ([www.guatecompras.gt](http://www.guatecompras.gt)) para publicar todas las compras, contrataciones y adquisiciones cuyo monto sea mayor de Q 30,000, de conformidad con lo establecido en las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado contenidas en el Decreto No. 11-2006.

## VIII. La fiscalización

Fiscalizar, en sentido amplio, es toda actividad de revisión o inspección. En sentido estricto se refiere a la revisión o inspección del uso de los recursos fiscales o públicos.

El artículo 232 de la Constitución señala que la Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas.

La Contraloría General de Cuentas, de conformidad con el artículo 3 de su ley orgánica, tiene entre sus objetivos velar por la probidad, transparencia y honestidad de la administración pública y vigilar la calidad del gasto público.

En el artículo 136 del Código Municipal se indica que la fiscalización de la hacienda municipal tiene por objeto:

- a) Comprobar y verificar la legalidad de los ingresos y egresos.
- b) Velar porque la administración de los bienes e intereses financieros del municipio se realice legal, técnica y racionalmente.
- c) Orientar y asesorar a la municipalidad sobre el manejo legal, técnico y administrativo de las finanzas del municipio.
- d) Deducir responsabilidades a los funcionarios y empleados por actos u omisiones que dañen los intereses de la hacienda municipal.

En el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas hay un listado de sanciones, que tienen montos mínimos que van desde los Q 2,000 hasta montos máximos de Q 80,000. Con esta cantidad se sanciona,

---

por ejemplo, la falta de un adecuado registro y resguardo de la documentación de respaldo de operaciones financieras y administrativas. Esto significa que las autoridades municipales deben preocuparse porque todos los documentos que respaldan los ingresos y los gastos municipales sean archivados en forma ordenada y segura.

## IX. Transparencia y auditoría social

### A) TRANSPARENCIA

Transparente es una cosa a través de la cual se puede ver lo que hay en su interior; es lo claro o evidente. Se dice que hay transparencia en la administración pública cuando todos los asuntos que ésta trata pueden ser conocidos por los ciudadanos, con las limitaciones que establecen las leyes.

El artículo 30 de la Constitución indica que todos los actos de la administración son públicos y que los interesados (es decir cualquier ciudadano) tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar.

Se exceptúan los asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad, como la información que se da para los censos oficiales. También está prohibido revelar el monto de los impuestos pagados por una persona individual o jurídica (Artículo 24 de la Constitución).

En virtud del citado mandato constitucional, todos los actos de la administración municipal tienen carácter público. Se exceptúan únicamente los datos relativos a impuestos pagados al municipio y las sesiones del Concejo Municipal donde se traten asuntos que afecten el orden público o el honor o el decoro de la municipalidad o de los integrantes del Concejo Municipal.

## OBLIGACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- a) Facilitar a los ciudadanos la más amplia información sobre sus actividades (Artículo 60 del Código Municipal).
- b) Todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos del Concejo Municipal, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables (Artículo 62 del Código Municipal).
- c) Compartir cada tres meses con el Consejo Municipal de Desarrollo, con los alcaldes comunitarios o auxiliares y con la población general, la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto (Artículo 135 del Código Municipal).

La municipalidad de Nebaj publicó un informe titulado Rendición de Cuentas, año 2005, en el cual se presenta un detalle de los ingresos y gastos realizados por la municipalidad en ese año. Se indica, por ejemplo, cuánto recibió la municipalidad por transferencias del gobierno central (aporte constitucional, IVA-PAZ y otros impuestos). También se informa cuál es el monto de los gastos de funcionamiento y cuál es la cantidad dedicada a los proyectos de inversión, detallando lo gastado en cada uno de los proyectos ejecutados. Esto permite a los vecinos saber el monto de los ingresos de la municipalidad y en qué proyectos fueron utilizados dichos recursos. La publicación incluye fotos de varios de los proyectos ejecutados.

## B) AUDITORÍA SOCIAL

La auditoría social, definida ya en el apartado correspondiente a la democracia participativa, es una de las contribuciones más importantes para prevenir o impedir las prácticas corruptas y la falta de eficiencia en la administración pública. El espacio donde mejor se puede practicar es el municipio, por tratarse del nivel de gobierno más cercano a la población, que maneja una cantidad importante de recursos y tiene a su cargo la prestación de servicios que son indispensables para la calidad de vida de las personas.

La auditoría social debe promover el respeto de los valores morales por parte de las autoridades y vecinos; la equidad y la justicia en el destino de las inversiones municipales; y el uso más eficiente y racional de los recursos públicos.

## PRINCIPIOS QUE RIGEN LA AUDITORÍA SOCIAL

- a) La protección del interés público
- b) Independencia de los partidos e intereses políticos
- c) Transparencia: los que hacen auditoría social también deben ser transparentes
- d) Respeto a las instituciones y a los funcionarios y empleados públicos
- e) Pluralidad: participación de hombres y mujeres de todos los sectores y grupos.
- f) Legalidad: actuar siempre dentro del marco legal
- g) Responsabilidad ciudadana: se debe exigir pero también aportar, comenzando por el pago de las tasas, los impuestos y las contribuciones.

## X. Las asociaciones y las mancomunidades

El Código Municipal reconoce tres formas de cooperación entre las municipalidades:

- a) **Asociaciones de municipalidades:** son formadas para la defensa de sus intereses y de la autonomía municipal, el cumplimiento de los fines del municipio y para tener una mejor capacidad de propuesta y de negociación en sus relaciones con otros órganos del Estado (Artículo 10 del Código Municipal) Las más importantes son la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI).
- b) **Acuerdos o convenios de cooperación entre municipios:** pueden tener como finalidad ejecutar un proyecto o realizar en forma conjunta alguna actividad relacionada con las tareas del municipio (Artículo 35, inciso s. del Código Municipal).
- c) **Mancomunidades:** son asociaciones de dos o más municipios, que se forman para la formulación común de políticas, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios públicos. Lo más indicado, tomando en consideración la complejidad de la organización de las mancomunidades, es la creación de las mismas para la atención en forma conjunta de servicios públicos, lo que permite reducir costos y aumentar la cobertura y calidad de los servicios.

Las mancomunidades tienen personalidad jurídica y se rigen por sus estatutos, los cuales son elaborados por la asamblea general, que se integra por la totalidad de los síndicos y concejales de los municipios que forman la mancomunidad y deben ser aprobados por cada uno de los Concejos

---

Municipales mancomunados. Entre las normas que deben contener los estatutos figuran las relativas a los fines de la mancomunidad, el tiempo de su vigencia y el aporte que hará cada municipio para el funcionamiento de la mancomunidad.

Un interesante modelo de mancomunidad es el impulsado por las municipalidades de la cuenca alta del río Naranjo: San Antonio Sacatepéquez, San Cristóbal Cucho, Esquipulas Palo Gordo, San Marcos y San Pedro Sacatepéquez, del departamento de San Marcos; y Palestina de los Altos, San Juan Ostuncalco y San Martín Sacatepéquez, del departamento de Quetzaltenango, quienes crearon la **Mancomunidad de la Cuenca del Río Naranjo** (MANCUERNA), con el objetivo de hacer un manejo integrado del recurso hídrico de la cuenca, contemplando entre sus proyectos la formulación y ejecución de un Plan de Ordenamiento Territorial y de Atención de Riesgos, pues la parte alta de la cuenca sufrió muchos daños en 2005, con motivo de la Tormenta Stan.

Las acciones de dicho plan buscan dinamizar y fortalecer las capacidades de la sociedad civil y de los gobiernos municipales; así como mejorar la coordinación y articulación de las estructuras comunitarias y municipales, y de éstas con las estructuras departamentales y nacional, en el marco de lo establecido en la *Ley de la Coordinadora Nacional para la reducción de desastres de origen natural o provocado*.

# Bibliografía

---

ASDI-GTZ. *El A,B,C del Gobierno Municipal*. Proyecto Voz, voto y Desarrollo, Guatemala, 2003.

**Borja, Rodrigo**. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

**Cabanellas, Guillermo**. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1979.

**Enrique Pérez Olivares**. *La Democracia Participativa*. Entrega No. 63, Centro de Información, Documentación y Análisis Latinoamericano (CIDAL), Caracas, s.f.

IGER. cocodes. *Los Consejos Comunitarios de Desarrollo*. Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica, Guatemala, 2005.

INCEP. *Participación Ciudadana. Una alternativa para el desarrollo de la comunidad*. Cuadernos de Formación para la Práctica Democrática No. 1. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Guatemala, 2000.

**Manuel Antonio Garretón M.** *Partidos políticos y representación en América Latina*. Thomas Manz y Moira Zuazo (compiladores). Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales —ILDIS Friedrich Ebert Stiftung— FES (Bolivia). Caracas, Venezuela. 1998.

**Njaim, Humberto**. *Democracia Participativa*. En Constituyente, Aportes al Debate. Fundación Konrad Adenauer -COPRE, Caracas, 1998.

**Olivera Toro, Jorge**. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1988.

**Programa de Gobiernos Locales de USAID**. *Manual de Auditoría Social. Una herramienta ciudadana*. Guatemala, 2004.

**Sánchez Morón, Miguel**. *Derecho Administrativo*. Parte General. Editorial Tecnos, Madrid, 2005.

---

SEPREM. *La participación*. Planificando Participativamente el Desarrollo. Programa de Capacitación para Mujeres en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, No. 2. Secretaría Presidencial de la Mujer, Guatemala, 2004.

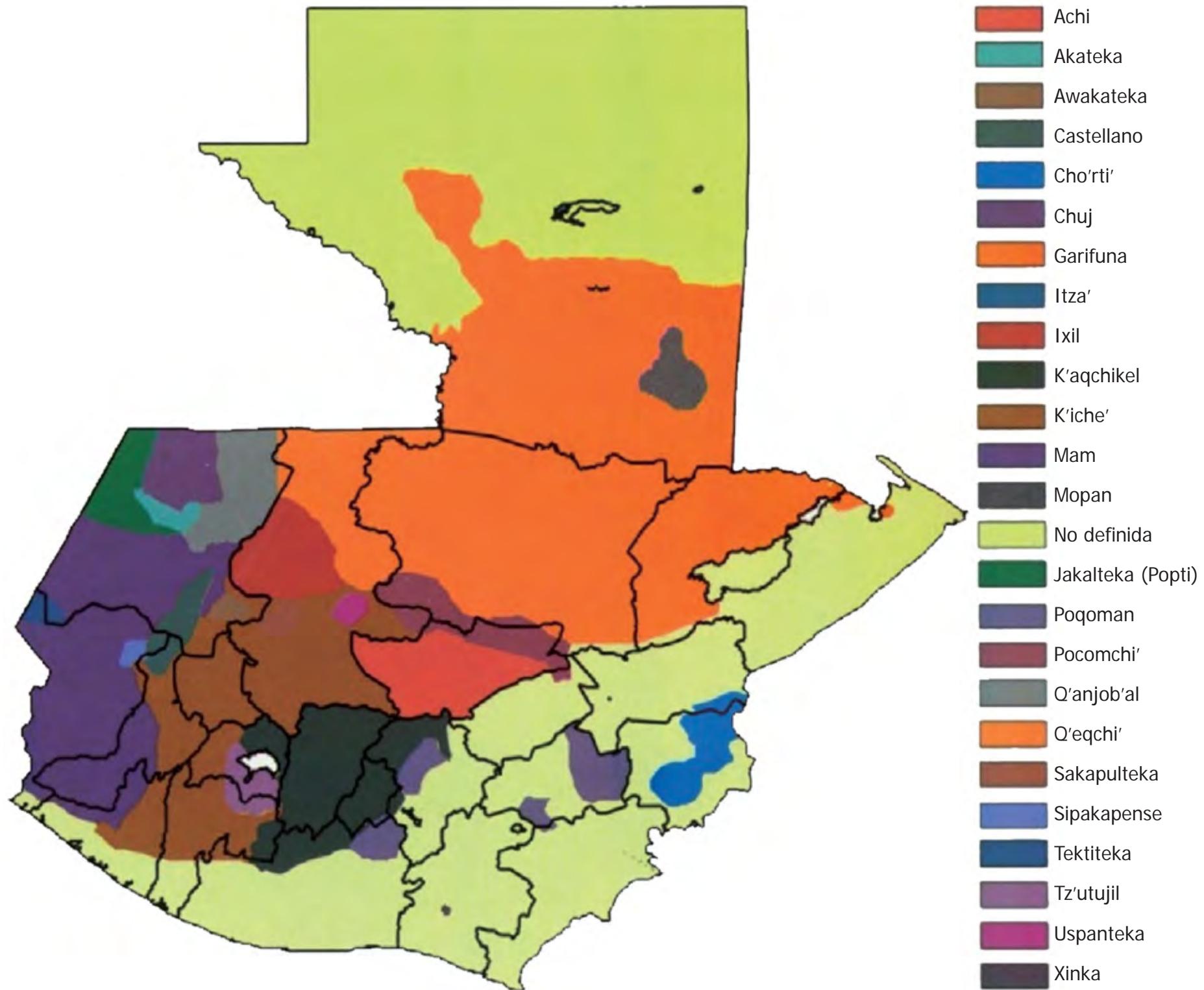
**Thesing, Josef.** *La Política*. Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 1970.

**Vera, Diego y L. Linares.** "Proceso de Descentralización: marco competencial y papel de las instituciones". *Revista ASIES*, No. 2, 2007, Guatemala.

**Mapas**

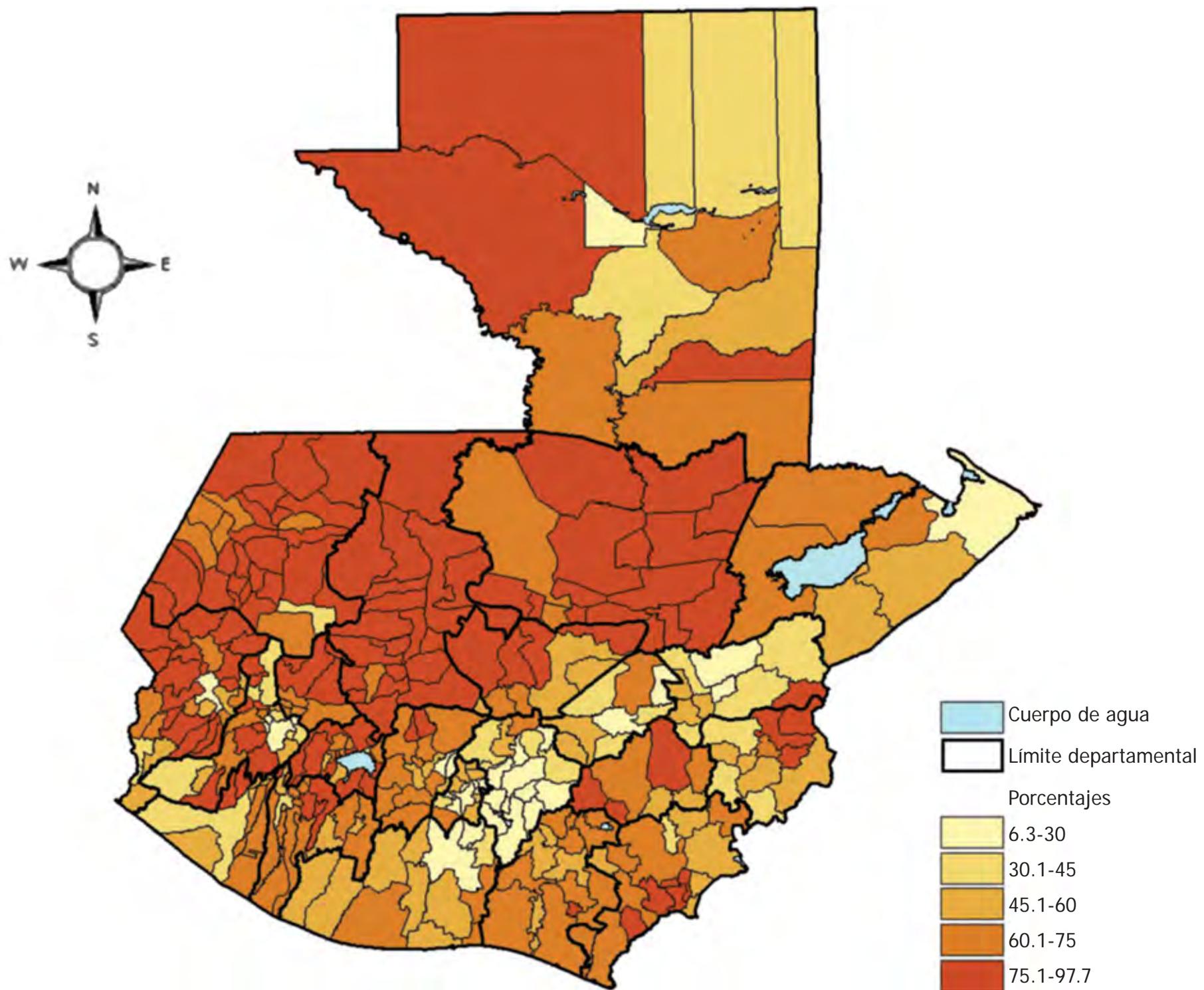
---

# Comunidades Lingüísticas de Guatemala



# Mapa No. 1

## Pobreza general por municipio al 2002



## Mapa No. 2

### Pobreza extrema por municipio al 2002

