

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DE GUATEMALA.
ESTUDIO HISTÓRICO JURÍDICO DESDE 1879"

TESIS DE GRADO

MARÍA GUADALUPE SOLEDAD ALVARADO MINERA
CARNET 16566-11

QUETZALTENANGO, ENERO DE 2019
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DE GUATEMALA.
ESTUDIO HISTÓRICO JURÍDICO DESDE 1879"

TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR

MARÍA GUADALUPE SOLEDAD ALVARADO MINERA

PREVIO A CONFERÍRSELE

LOS TÍTULOS DE ABOGADA Y NOTARIA Y EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

QUETZALTENANGO, ENERO DE 2019
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.

VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO

VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: LIC. JOSÉ ALEJANDRO ARÉVALO ALBUREZ

VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS

SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO

VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO

SECRETARIO: LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN
MGTR. KARIN VANESSA SÁENZ DÍAZ DE EHLERT

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN
MGTR. GUSTAVO ADOLFO SIGÜENZA SIGÜENZA

AUTORIDADES DEL CAMPUS DE QUETZALTENANGO

DIRECTOR DE CAMPUS:	P. MYNOR RODOLFO PINTO SOLIS, S.J.
SUBDIRECTORA ACADÉMICA:	MGTR. NIVIA DEL ROSARIO CALDERÓN
SUBDIRECTORA DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA:	MGTR. MAGALY MARIA SAENZ GUTIERREZ
SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO:	MGTR. ALBERTO AXT RODRÍGUEZ
SUBDIRECTOR DE GESTIÓN GENERAL:	MGTR. CÉSAR RICARDO BARRERA LÓPEZ

Karin Vanessa Sáenz Díaz de Ehlert
Abogada y Notaria
Magíster en Derecho Constitucional

Quetzaltenango, 30 de noviembre de 2016

Mgtr. Brenda Dery Muñoz
Coordinadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Campus Quetzaltenango

Estimada Mgtr. Muñoz:

Cordialmente me dirijo a usted para informarle como corresponde, sobre el trabajo de tesis denominado "FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DE GUATEMALA. ESTUDIO HISTÓRICO JURÍDICO DESDE 1879" de la alumna MARÍA GUADALUPE SOLIDAD ALVARADO MINERA con carné número 1656611 el cual tuve a bien asesorar.

El trabajo de la alumna se desarrolló en cuatro capítulos, los cuales abarcan los antecedentes del municipio en la historia del constitucionalismo guatemalteco en la época colonial; la evolución histórica constitucional de la organización municipal en Guatemala en 1879 y la estructura del municipio en base a la Constitución de Guatemala a través de su historia. En el último capítulo, se responde a la pregunta de investigación y se analizan las distintas constituciones guatemaltecas con relación al municipio.

La alumna cumplió con los parámetros de la universidad para realizar la investigación, actuando con diligencia y esmero, por lo que el resultado de la asesoría es APROBADO.

Sin otro particular, me suscribo.

Atentamente,


Mgtr. Karin Vanessa Sáenz Díaz de Ehlert

12 Avenida 0-64 zona 1
Quetzaltenango
Telefax: 77615935
Correo electrónico karinsaenz78@gmail.com



Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante MARÍA GUADALUPE SOLEDAD ALVARADO MINERA, Carnet 16566-11 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus de Quetzaltenango, que consta en el Acta No. 07204-2017 de fecha 30 de marzo de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DE GUATEMALA.
ESTUDIO HISTÓRICO JURÍDICO DESDE 1879"

Previo a conferírsele los títulos de ABOGADA Y NOTARIA y el grado académico de LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 9 días del mes de enero del año 2019.



**LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar**

Agradecimiento

A Dios y la Ssma.

Virgen María:

Por ser la luz en cada paso, triunfo y derrota en este caminar, ser la fuente de sabiduría que sostiene el ánimo y anhelo de buscar la felicidad a través de cada esfuerzo y logro en cada ámbito de la vida.

A mis Padres, David

Eduardo Alvarado Pérez

y María Clotilde Minera

Echeverría:

Por amarme a diario y de sobremanera, por sus cuidados y paciencia, por todos sus sacrificios; por enseñarme a ser fuerte, darme su apoyo incondicional y ayudarme a formar todo lo que soy. Esperando volverlos orgullosos con este logro y en pequeña retribución a todos sus esfuerzos por guiarme a lo largo de mi vida.

A mi Hermano

y Hermanas:

Por insistir en enseñarme la alegría de la vida, a no estar sola y a cuidarnos entre nosotros. Esperando enorgullecerlos, agradezco todo su amor, cariño y respeto.

A mi Familia:

En especial en memoria de mis abuelas María Elena Pérez Barrios (†) y Zoila Leticia Echeverría Nowell (†), por enseñarme a ser una guerrera en la vida; a mi tío, Lic. Rudy Eduardo Minera Echeverría (†), quien jugó un papel muy importante como persona modelo a seguir en todos los aspectos y quien acrecentó mi deseo a superarme académicamente en esta noble profesión; en donde

estén, todo mi amor y agradecimiento. Tíos, tías, primos, primas y sobrinos, por enseñarme el valor de la unidad y respeto.

A mi Novio:

Por ser mi “copiloto de vida”, ser el compañero y mejor amigo que trata de mantener siempre tranquilidad y una sonrisa en mí a pesar de las circunstancias, por su amor y paciencia a diario, acompañarme y ser parte de este triunfo.

A mis Amigas

y Amigos:

A quienes admiro y respeto, gracias por su apoyo incondicional, amistad y cariño.

A la Universidad

Rafael Landívar:

A mi Alma Máter que me ha formado académica y profesionalmente, además de ser la acompañante persistente y consciente de hacer que no olvide los valores humanos con la guía ignaciana. Por mantener los programas y actitudes en toda la comunidad estudiantil que incentivan y apoyan el crecimiento humano y profesional tanto dentro como fuera de la Universidad; mi eterno agradecimiento.

A mis Catedráticos:

Por haber hecho eco en el valor del servicio, por toda la formación, experiencias y conocimientos compartidos, mi total agradecimiento con todo mi cariño y respeto.

A la Institución:

Pontificia Universidad Javeriana, Cali, Colombia. Por haberme acogido durante una de las etapas importantes de la carrera; el apoyo, respeto y amabilidad de todo su

personal y estudiantes. Por los conocimientos, amistad y experiencias compartidas, eternamente agradecida.

A Guatemala:

Por toda la majestuosidad que nos regala, aun siendo un país que sigue necesitando el respeto de sus ciudadanos y por quienes luchan a diario por y para la nación. Esperando retribuir en el servicio todo lo bueno aprendido y adquirido. A Quetzaltenango, esperando ser digna representante del lugar que me vio nacer.

Índice

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	6
1.1 El municipio en la época colonial.....	8
1.1.1 Virreinato, intendencias, capitanías, alcaldías mayores y la cofradía....	10
1.1.2 Leyes Nuevas.....	17
1.1.3 Constituciones de Cádiz y Bayona.....	18
1.2 El municipio en la época independiente.....	19
1.2.1 Acta de independencia.....	20
1.2.2 Anexión a México (provincias).....	21
1.2.3 Federación Centroamericana.....	21
1.3 Época conservadora.....	23
1.3.1 Dictadura de los treinta años.....	23
1.3.2 La rebelión de la montaña.....	24
1.3.3 Acta de fundación de la República de Guatemala.....	24
1.4 El municipio en la época liberal.....	25
1.4.1 Asamblea Nacional Constituyente de 1878.....	28
CAPÍTULO II.....	29
2. Evolución histórica constitucional de la organización municipal en Guatemala desde 1879.....	29
2.1 Época liberal.....	30
2.2 Época contemporánea. Revolución de octubre.....	35
2.2.1 Constitución de la República de Guatemala de 1945.....	36
2.2.2 Contrarrevolución de 1954.....	38
2.2.3 Constitución de 1956.....	39
2.2.4 Conflicto armado interno.....	39
2.2.5 Constitución de 1965.....	41
2.3 Época democrática. Asamblea Constituyente de 1984.....	42
2.3.1 Fuentes del derecho municipal en el ámbito internacional.....	47

2.3.2	Código municipal.....	48
CAPÍTULO III.....		52
3.	Estructura del “Municipio” en base a la Constitución de Guatemala a través de su historia 1879-1985.....	52
3.1	Evolución de la estructura municipal en la República de Guatemala.....	52
3.1.1	Ley Constitutiva de la República de Guatemala-1879.....	53
3.1.2	Constitución de la República de Guatemala-1945.....	56
3.1.3	Constitución de la República de Guatemala-1956.....	58
3.1.4	Constitución de la República de Guatemala-1965.....	61
3.2	Organización municipal actual en la República de Guatemala según su Constitución vigente de 1985.....	62
CAPÍTULO IV.....		68
PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS.....		68
4.	Fundamento constitucional de la organización municipal de Guatemala, estudio histórico jurídico desde 1879.....	68
4.1	Análisis y aporte.....	68
4.2	Delegación de poder de la organización municipal.....	77
4.3	Instituciones y figuras creadas para el régimen municipal.....	78
4.4	Normativas creadas a partir de la vigencia de las constituciones.....	79
CONCLUSIONES.....		85
RECOMENDACIONES.....		88
REFERENCIAS.....		89
ANEXOS.....		94

Resumen

La presente investigación describe antecedentes de la Época Colonial e instituciones municipales existentes desde 1871 en la Revolución Liberal y la fundación de la República en 1879 hasta la Época Contemporánea guatemalteca con la finalidad general de determinar el fundamento histórico-constitucional de la organización municipal de Guatemala.

Políticas revolucionarias liberales hicieron que la concentración de autoridad fuera en el poder ejecutivo central, para entonces, la Constitución de 1879 contenía inspiración liberal. Esa centralización se replicó, y el gobierno Ubiquista suprimió en 1931 la autonomía municipal. Después cambió la tendencia por principio de justicia social que inspiró la Revolución de 1944, propiciando la descentralización administrativa reconociendo la autonomía municipal en 1945.

Tras la Contrarrevolución en 1956, constitucionalmente adquiere un programa “conservador” y se centralizan actividades en la política del país. En 1965 establece un régimen municipal autónomo para fortalecimiento económico y la descentralización administrativa. La Constitución vigente, reconoce al municipio como la forma de gobierno más básica del régimen administrativo, configurando los principios políticos de representatividad y autonomía.

Indicados con el propósito de precisar la evolución y elementos histórico-constitucionales de la regulación del régimen municipal de Guatemala desde 1879 a la fecha constitucionalmente; como comparar la evolución de la organización municipal en dichas constituciones y la historia para diferenciar su organización.

Concluyendo en que, a través de la evolución histórica y precedentes constitucionales, la organización municipal representa actualmente en la legislación, una estructura inicial autónoma y adecuada de descentralización y desconcentración del poder de gobierno como beneficio directo de su establecimiento.

INTRODUCCIÓN

Como desarrollo de la persona humana en su interacción innata con las demás personas, la organización municipal o el municipio toma relevancia en la sociedad y su estructuración como forma representativa del sistema administrativo de un Estado, ya que genera relaciones entre vecinos en búsqueda del bien común o solución a situaciones que surjan a nivel comunitario, colocándose en un segundo plano al municipio que conforman, anteponiendo a la familia como base de la sociedad.

La importancia de la organización municipal es tal, ya que, a través de sus autoridades, se desarrolla el vínculo más cercano a la población, para que a través de éste, se informe de las necesidades más básicas o intereses comunitarios existentes o futuros en búsqueda de la calidad de vida de cada persona que conforme al municipio, y el progreso cultural, político y económico del mismo. Tras esta enorme proximidad, su formación es entendida por el Estado como una vía de descentralización del servicio público, delegando esa administración a los habitantes de cada municipio para identificar y satisfacer cada necesidad e intereses locales con sus propias autoridades municipales.

Para interpretar y analizar si la institución del municipio a través de su evolución representa una adecuada estructura de descentralización y desconcentración del poder de gobierno en su alternabilidad de clases de gobiernos desde la fundación de la república, tomando como precedente y guía la época liberal en 1871 y el constitucionalismo guatemalteco a la fecha, se hace necesario interrogarse: ¿cuál es el fundamento constitucional de la organización municipal en Guatemala?

Se pretende entonces como objetivo general determinar los fundamentos histórico-constitucionales de la organización municipal de Guatemala, para que de esta manera como objetivos específicos se pueda: precisar la evolución de la regulación del régimen municipal de Guatemala, partiendo de la época histórica mencionada y

el ordenamiento constitucional de 1879 a la actualidad, de igual manera comparar la evolución que ha tenido la organización municipal en las constituciones promulgadas a través de la historia y finalmente establecer los elementos que componen la regulación constitucional del régimen municipal y con su respectiva evolución histórica.

Esta investigación histórico-jurídica se constata desde la época colonial y sus distintas disposiciones legales, que conciben las causas de la reforma liberal que es el punto de partida histórico de esta monografía-, pasando por el período liberal revolucionario, conflicto armado interno y época democrática, tomando como lineamiento los cuerpos constitucionales desde 1879 hasta 1985, y complementariamente las demás leyes u ordenamientos de carácter constitucional y municipal que de ellas emanaren, teniendo como objeto de estudio al municipio, en su evolución histórica y su organización.

El fundamento constitucional de la organización municipal a través de la historia y el constitucionalismo guatemalteco, probablemente no cuenta aún con diversas publicaciones, más la amplitud histórica de este país es tan basta y detallada por la clase de acontecimientos que en adelante se abarcan, por lo que doctrinariamente se cuenta con escritos de historia General de Guatemala que han sido consultados. De igual manera, existe la oportunidad de acceder a algunos y contados documentos históricos en el Archivo General de Centroamérica, y para aquellos documentos de orden constitucional que físicamente no pudieran encontrarse por el pasar del tiempo, se consultó documentos publicados por la Hemeroteca Nacional que de igual forma fueron reproduciendo al tiempo de acontecer situaciones importantes de cambio en el país, que inciden en el tema de régimen municipal en Guatemala; en donde precisamente las unidades de análisis fueron la Ley Constitutiva de la República de Guatemala de 1879, Constitución de la República de Guatemala de 1945, Constitución de la República de Guatemala de 1956, Constitución de la República de Guatemala de 1965 y Constitución Política de la República de

Guatemala de 1985; a través de cuadros de cotejo, que proporcionan la precisa comparación de la organización del régimen municipal y su evolución.

Actualmente el municipio se establece como una institución autónoma y con facultades especiales, siendo la unidad básica de la organización territorial del Estado; con autonomía para elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial y cumplimiento de sus propios fines como lo establece el artículo 252 constitucional; ha tenido que atravesar a lo largo de poco más de ciento treinta y siete años, diversos cambios, imposiciones y aciertos que logran su desarrollo y modernización, principalmente en vías de la descentralización del poder estatal.

Desde la imposición de gobernadores y jefes políticos por el gobierno, hasta el reconocimiento de la autonomía municipal, y la facultad de los pobladores de elegir a las autoridades de éste por sufragio popular, se evidencian las distintas formas de organización municipal en territorio guatemalteco, además del reconocimiento de las alcaldías indígenas o comunitarias que juegan papeles trascendentales que lograron mantenerse luego de colonizaciones, conflictos armados internos y pocas garantías que les permitieran manifestarse o conservarse en cada comunidad.

Al determinar los antecedentes y el contexto jurídico-constitucional de la organización municipal, se encuentra que la legislación guatemalteca se caracterizó hasta el año 2002 por su enfoque municipalista y defensa del centralismo, no sólo de los recursos sino también de la toma de decisiones.

Esta historia de regulación de las instituciones municipales en Guatemala está marcada por dos constantes: La conformación pluricultural del Estado guatemalteco y las distintas concepciones que ha habido sobre cómo permitir esa diversidad y; la estructura y cultura de gobierno centralista y autoritario, generando diferencias e inequidades en su organización a nivel cultural hasta la actualidad al mostrar un sistema “oficial” y un sistema “indígena”. Van surgiendo figuras que ejercen el

gobierno del municipio, como gobernadores, jefes políticos, intendentes, alcaldes y concejos municipales, que se van ubicando en la historia constitucional en el momento de su concepción y su posterior evolución.

En los Códigos Municipales de 1957 y 1988 existieron capítulos específicos para los alcaldes auxiliares en las comunidades determinando su naturaleza, limitaciones y funciones; quienes, por estar en época guerrillera, por nombrar una época, fueron nombrados por el comandante de la zona militar, entre los patrulleros y comisionados militares, donde finalmente los suprimieron por orden presidencial en 1995.

Es de recordar que la época del conflicto armado interno refería técnicas contrainsurgentes que influyeron en las relaciones de poder para tomar el control sobre las municipalidades y las comunidades, con la finalidad de identificar y eliminar a grupos guerrilleros existentes o potenciales; consiguiendo únicamente desarticular por completo el tejido social que una vez existió y debilitar la participación ciudadana; pues el rol político que tenían las autoridades tradicionales quedaban bajo el control de gobiernos militares, dejando sin efecto las constituciones con las que contaba el país.

Partiendo de ello, se tienen a los Acuerdos de paz como un precedente fundamental para la promoción y argumentación de posteriores reformas al Código Municipal, y demás legislaciones que emanan para buscar el reconocimiento de la autonomía y real funcionalidad de la organización municipal. Las reformas que se buscan, bajo varios factores, en vías de la modernización del Estado, se determina la negociación para crear un marco jurídico municipal integral, que es la Ley General de Descentralización y el Código Municipal y otras que son consideradas parte de la reforma y que siguen pendientes de creación y aprobación, como la Ley de Pueblos Indígenas, la Ley de Regionalización y un Código Tributario Municipal que se encuentran estipuladas incluso en las disposiciones transitorias y finales de la Constitución vigente; con todo lo que en realidad se determinan los fundamentos

constitucionales del régimen municipal guatemalteco a través de la historia en el margen temporal estipulado.

CAPÍTULO I

1. Antecedentes del municipio en la historia del constitucionalismo guatemalteco desde la época colonial.

El enfoque municipal genera importancia en la administración territorial del país, puesto que es una muestra de organización que a lo largo del tiempo y la historia de la conformación de Guatemala, ha tenido varios cambios y formas de relacionarse al poder del Estado, en las que al analizarse comparativamente entre las épocas en que esta institución fue surgiendo y a la vez en el establecimiento de diversos cuerpos constitucionales, ha ido involucrándose en la legislación suprema guatemalteca hasta lograr su regulación y autonomía tras la evolución que ha presentado.

La historia de la formación del municipio es relevante porque es la expresión más pura de los intereses sociales de grupo y el mejoramiento de la calidad de sus integrantes, constituye entonces desde este punto de vista, una organización administrativa elemental de un Estado; más que la organización centralizada incluso, al estar más cercana de las necesidades de su población.

Para comprender la institución del municipio, en la actualidad, apunta el maestro Jorge Fernández Ruiz¹, que “el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismos que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras el tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, como la curia, fratría y la tribu.”²

¹ Fernández Ruiz, Jorge. Servicios Públicos Municipales, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 2002. Pág. 41.

² Calderón, Hugo Haroldo. Derecho Administrativo, Parte Especial, Editorial Orión, Guatemala 2013, Pág 167.

Etimológicamente la palabra municipio proviene del latín municipium, voz resultante de la conjunción del sustantivo munus, meneris, traducido como “cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea”, y el verbo capio, capis, capiere, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar algo a su cargo; por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma de organizaciones de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañía a la vida comunitaria.³

Municipio es entonces, la forma espontánea y básica de la organización de personas en determinado territorio, con intereses y actividades en común; que subsisten con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas y de desarrollo para sí; a través de su propio ordenamiento legal establecido constitucionalmente, y administración con elementos personales e institucionales que les representa para el cumplimiento de sus funciones, facultades y obligaciones.

La importancia de la administración municipal, recae en que es precisamente el municipio la manera en que el Estado tiene para lograr la descentralización del servicio público, en donde los propios habitantes establecen determinadas necesidades y las van satisfaciendo a través de un gobierno municipal propio; y la manera en que éste aparece en la república de Guatemala ha tenido varios cambios en su administración y forma desde que el territorio estuvo en época de conquista, hasta la era actual.

Como una institución perteneciente al Estado, tiene un fundamento legal, en este caso con el referente constitucional como guía, que ha atravesado diversas formas de constituirse, acoplarse y desarrollarse a lo largo de la historia guatemalteca; por lo que se hace necesario e importante determinar el respaldo en el cuerpo legal de la organización que al igual que su población, cultura y legislación, ha ido evolucionando en Guatemala.

³ Fernández Ruiz, Jorge. Óp. Cit. Pág. 42

1.1 El municipio en la época colonial

El eje y la base de la vida social, política, económica y cultural indígena fue el municipio. Como lo refiere Jorge Luján Muñoz⁴, los pueblos se fundaron a partir de 1548, tratando de congregarse en cada uno a la población del mismo idioma y del mismo origen comunal; puesto que en algunos casos quedaron reunidas comunidades o pueblos rivales.

Es entonces que la mayoría de las cabeceras tuvo una traza reticular, en donde a cada pueblo se le dio su santo patrono y tuvo sus festividades religiosas, vida ritual con fechas específicas, y traje propio, tanto para hombres como para mujeres, por lo que se definieron los llamados trajes “típicos” que permitían distinguir a simple vista a los indígenas de cada pueblo.

La causa fundamental del fenómeno de las alcaldías mayores y corregimientos se concentró en la disputa entre la Corona y los colonos por el control de las riquezas del área, básicamente agropecuarias, todo a partir de las consecuencias dadas por la colonización de españoles en tierras centroamericanas, y en este caso parte de la provincia guatemalteca de ese entonces.

Pedro de Alvarado, en los tres años iniciales de su gobierno nombró los primeros alcaldes y corregidores. El poder de los primeros tenientes de gobernador en el área centroamericana fue extraordinario, casi absoluto.⁵ Repartían tierras e indígenas, disponían de la vida de sus gobernados, juzgaban, ponían y quitaban alcaldes y regidores, según les convenía.

Los primeros gobernadores fueron Pedro de Alvarado, doña Beatriz de la Cueva, Francisco de la Cueva y Obispo Francisco Marroquín.⁶ Cada uno de estos “pueblos de indios” fue tratado como una unidad separada y se constituyeron como tal, en una

⁴ Luján Muñoz, Jorge. Historia Contemporánea de Guatemala. Fondo de Cultura Económica. Guatemala. 2002. Pág. 103

⁵ Luján Muñoz, Jorge. Óp. Cit. Pág. 119

⁶ Cabezas Carcahe, Horacio. Época de la Conquista. Historia General de Guatemala, Tomo II. Asociación Amigos del País, Fundación para la cultura y el desarrollo. Guatemala. 1995.

zona de refugio para sus miembros, en donde predominaron instituciones o actitudes defensivas para aparentar lo que las autoridades deseaban.

Varias de estas instituciones españolas que los indígenas adoptaron en su esfuerzo defensivo, da relevancia a la organización municipal castellana (alcaldes, regidores, alguaciles), que convivía con los “principales” o nobles; en donde normalmente los caciques y sus descendientes tendieron a ocupar los cargos más importantes del ayuntamiento (alcaldes), junto con el de gobernadores locales.

En varios casos existió jerarquía paralela al ayuntamiento, que se basó en la edad, el respeto local y los cargos servidos. Al mismo tiempo, otras organizaciones fueron las Cofradías, que se organizaron alrededor del culto religioso a raíz de las funciones pertinentes, ya que también cumplían atribuciones económicas, funerarias y otras; éstas prosperaron tanto, que se dieron disposiciones para restringirlas o controlarlas. En el siglo XV se establecieron los primeros municipios y “Las Dos Repúblicas” después de la conquista, bajo una modalidad mixta, en donde convivían españoles e indígenas, con el objeto de acelerar el proceso de cristianización e hispanización de los indígenas. Este sistema dio lugar a múltiples abusos en contra de los indígenas como el sometimiento económico y espiritual de los indígenas al despojárseles de sus tierras y al obligárseles a pagar tributos a la Corona y profesar una religión distinta de la propia, la destrucción de su organización social, la quema de sus autoridades, la eliminación de sus prácticas rituales, el trabajo en la construcción de ciudades, el trabajo agrícola en favor de los españoles –en las mismas tierras que les fueron despojadas-, el trabajo para la iglesia en la construcción de sus templos, y en trabajos de limpieza y quehaceres de la misma, así como de colaboradores obligados en la propagación de la fe católica.⁷

⁷ Ixchiú, Pedro. Los alcaldes comunales de Totonicapán, Guatemala, Serviprensa, 2000, p. 39.

1.1.1 Virreinato, intendencias, capitanías, alcaldías mayores y la cofradía.

Referente a los virreinos, el primer Virrey en América fue Cristóbal Colón, de acuerdo a las exigencias que les hizo a los Reyes de España para que le otorgaran los títulos de Almirante, Virrey y Gobernador General de las tierras que descubriese en 1493; lo que significaba la jerarquía en funciones de Alter Ego del monarca o representante de la realeza.

Durante la conquista y colonización de Guatemala, en 1524, se fundaba en Iximché o Tecpán Guauhtemallan la villa de Santiago de los Caballeros de Guatemala, que había de ser la primera sede de la gobernación proyectada por Pedro de Alvarado; lo que significó el comienzo del dominio español en los reinos de los Quichés, Cakchiqueles y Tzutujiles, últimos vestigios políticos del clásico Imperio Maya en Centroamérica.

Es entonces que en Guatemala queda don Jorge de Alvarado como Teniente de su hermano Pedro, funcionando como Teniente Mayor y Capitán General, gestionando que se le confiriera el Gobierno y Capitanía General de las tierras que había conquistado.⁸

Tres años después del terremoto de 1541, se dio cumplimiento a la Real cédula del 3 de septiembre de 1543, fundando la “Audiencia de los Confines” en la población, reunidos en Gracias a Dios Honduras el Gobernador y Capitán General de Guatemala y el Gobernador de Honduras, trasladada a la ciudad de Guatemala, de donde adopta este nombre con el paso de los años. A esta Audiencia se le concedió jurisdicción sobre las provincias de Yucatán, Tabasco, Chiapas, Soconusco, Guatemala, incluyendo Salvador, Higueiras, Honduras y Nicaragua, conformando Costa Rica.

⁸ Luján Muñoz, Jorge. Óp. Cit. Pág. 93

En las leyes nuevas u ordenanzas de Barcelona, se encontró en las Audiencias el conjunto de las funciones de gobierno y justicia, y se determinaron las atribuciones y procedimientos, se les dieron de modo preferente funciones de cuerpos colegiados de gobierno, con funciones políticas, legislativas, administrativas, militares, económicas y religiosas. Siendo el presidente de la Audiencia de Guatemala el señor Alonso de Maldonado.

Luego del restablecimiento de la Audiencia, los gobiernos reformistas subsiguientes incidieron en la reorganización política de la región, y con un gran interés real por el dominio político que fuera mayor en la región, para un igual ingreso monetario. En tanto los gobiernos de fuerza a través de la Audiencia, solicitó la supresión del repartimiento que no se dio, por la presión ejercida ante la Corona por el Ayuntamiento y las órdenes religiosas.

A finales del siglo XVII, denotó una inestabilidad gubernamental, conflictos entre autoridades de la Audiencia y Ayuntamiento, una división interna de la aristocracia, por obtener un mayor control y beneficio en el resurgimiento de la economía en el Reino de Guatemala. El Virrey de Nueva España portaba varias facultades, con una amplísima zona de influencia sobre las otras Audiencias que conforme a la distancia podía ser mínima o tenía una esfera de acción directa, según la importancia del problema por ver; y como Gobernador y Capitán General tenía bajo su mando muy inmediato, una administración más local.

Al virrey o presidente le correspondía entre sus funciones vigilar el régimen local de las ciudades y poblaciones del distrito de la Audiencia, cuidando su buena gobernación y policía.

La Audiencia en América disfrutó de más facultades que la de España. Allá se reducían sus funciones a administrar Justicia. Aquí tenían además atribuciones de carácter político, porque en sí consistía un gabinete ministerial del Virrey. En ausencia del Virrey alcanzaba hasta la jurisdicción militar.

Su jerarquía era la más alta como autoridad judicial, en que no debía intervenir el Virrey en forma directa, aunque la presidiera. Las relaciones entre ambos estaban mejor delimitadas que las complicadas entre el Virrey y los Gobernadores Capitanes Generales.⁹

Ahora bien, el Gobernador y Capitán General fue un funcionario subordinado al Virrey, aunque con independencia para resolver los problemas locales de su distrito. Los gobernadores, aun cuando fueron nombrados directamente por el Rey, debían estar subordinados al Virrey.¹⁰

En esta organización político-administrativa, aunque tuvo varias contradicciones por el control de poder que se daba entre las autoridades venidas de España y los comerciantes y terratenientes; funcionaba eficazmente para garantizar el enriquecimiento de la aristocracia colonial, pero muy lejos de cumplir las leyes aprobadas para un buen gobierno en la región.

Dentro del mantenimiento del orden urbano; se responsabilizó al ayuntamiento de la tranquilidad y sosiego de los vecinos, creando los cargos de alguacil en 1529, y alcaldes de la santa hermandad en 1555, finalizando en 1683. Durante el siglo XVIII, varios factores políticos disminuyeron continua y paulatinamente la hegemonía del Ayuntamiento, como las disposiciones coercitivas de la Audiencia, una nueva política fiscal de la Corona y varias faltas al protocolo con que debía tratarse al Ayuntamiento.

A raíz de ello se tuvo que recurrir a la separación residencial, que condujo a la formulación de la política de “Las Dos Repúblicas”, la República de españoles (castas, criollos, mestizos y personas de ascendencia negra) y otra de indios,

⁹ Rubio Mañé, José Ignacio. El Virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes. Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Históricas UNAM. México. 2005. Pág. 51.

¹⁰ Anexo 1

lo cual ofreció la posibilidad a los indígenas de vivir en asentamientos separados de los españoles y castas, así como gobernarse a sí mismos a través del cabildo de indios.

A mediados del siglo XVIII la población no indígena que habitaba en territorios indígenas comenzó a presionar a las autoridades españolas para que les adjudicaran autoridades propias, de manera que existieron autoridades para cada grupo. Más adelante, en algunos lugares, el ayuntamiento (que para los no indígenas equivalía al cabildo de indios para los indígenas) sustituyó al cabildo indígena. El crecimiento de las ciudades españolas dio origen a la implantación de los alcaldes de barrio (alcaldes auxiliares), que posteriormente pasaron a ser los alcaldes indígenas.¹¹

De tal manera que las formas jurídico-políticas de organización prehispánica en las comunidades indígenas que puedan catalogarse como instituciones de derecho natural, fueron sustituidas oficialmente por las instituciones de gobierno del sistema español. Las poblaciones indígenas desarrollaron estructuras adaptativas de organización, en las que pudieron haber sobrevivido instituciones prehispánicas, como las asambleas de principales, junto a figuras españolas o de tipo occidental, como las cofradías, las alcaldías indígenas y las alcaldías auxiliares (reconocidas en el Código Municipal actual) conviviendo así no sólo con estas instituciones impuestas y creadas específicamente para ellas por los colonizadores, sino también con las leyes e instituciones propias de éstos.

En el paralelismo de dos sistemas, uno indígena y otro español; según Ochoa, citado por Mazariegos Rodas en su publicación, a partir de que se establecieron en el Reino de Guatemala los ayuntamientos o “municipalidades indígenas”, que estaban compuestas de dos alcaldes, cuatro regidores y un escribano, pocos cambios ha habido hasta la fecha, por lo que existe una jurisdicción de naturaleza múltiple en las

¹¹ Ochoa García, Carlos, Los contextos actuales del poder local Gobernabilidad y municipalismo, Guatemala, Iripaz, Publicaciones, 1991, p.14

comunidades, pues las Cortes de Cádiz permitieron la penetración de mestizos en los cabildos indígenas, participando activamente en el gobierno local.¹²

En el factor de Encomiendas, Guatemala contaba con unos ochenta y tres encomenderos; sin embargo, la subdivisión de éstas les restó importancia al aumentarse la población criolla; además, hubo tendencia a otorgar las encomiendas con el carácter de pensión a viudas, aunque fuera escasa.

Es decir, que la política real fue controlar y reducir el número de encomiendas, perdiendo éstas importancia para los españoles y criollos residentes en Guatemala. Vale además mencionar a la Cofradía, que es considerada como una forma de organización social eventualmente ligada de modo directo a la base económica en una formación social determinada. Es parte de un ritual colectivo, un mecanismo de control social en que sobresalen contenidos normativos y axiológicos que desempeña un papel importante en los procesos de la vida material de las unidades sociales nacionales y regionales. Para comprender la cofradía, etimológicamente surge de la voz latina cum, que significa “con” y frater que significa “hermano”, con hermanos.

Es una congregación que forman algunos devotos, con autoridad competente para ejercitarse en obras de piedad; asociación, gremio, compañía o unión de gentes, para un fin determinado; vecindario, unión de personas o pueblos congregados entre sí para disfrutar de los privilegios.¹³

El historiador Flavio Rojas Lima, indica que el municipio es parte de un fenómeno cuyos orígenes y manifestaciones particulares se remontan más allá de la conquista y fuera de los límites geográficos de Mesoamérica, que tiene que ver con un contexto histórico y cultural que ya está determinado.¹⁴

¹² Mazariegos Rodas, Mónica Rocío. Guatemala, Régimen Jurídico Municipal: Del Centralismo a la Participación Ciudadana, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Pág. 6,

¹³ Rojas Lima, Flavio. La Cofradía: Reducto cultural indígena. Litografías Modernas, Guatemala. 1988. pág. 63.

¹⁴ Loc. Cit.

En ese sentido, la conquista y colonización de América por España da lugar a varias contradicciones fundamentales entre la ideología y la praxis de los poderes coloniales y también, en algún sentido de los sectores dominados. Con base en las referencias generales sobre la situación de España en el siglo XVI, supone que la cofradía, como una de las tantas formas de organización religiosa, pasó con ligeras variantes a todos los territorios conquistados por España.

Es entonces que, en la encrucijada colonial, la religión y sus particulares formas de organización como la cofradía, ocupa un lugar central en los procesos de dominación y control de los indígenas, pero también en los procesos de resistencia sistemática de éstos frente a los españoles peninsulares y frente a los criollos.

En 1540, se conoce de una cédula real dirigida al arzobispo y al gobernador de la provincia de Guatemala, que indica que, para que los “indios” –así llamados en esa época-, de la provincia pudieran ser ilustrados en la fe, convenía juntar a los pueblos. Llamando a todos los principales y caciques, y darles a entender la conveniencia de la reunión de los pueblos formados.

En el caso de los conquistadores, se les había enviado a mandar, que donde se acomodaran se juntaran a los indios y se hicieran pueblos, convenciéndolos del beneficio que obtendrían sin darles explicación.¹⁵ Aunque, con el pasar del tiempo, la cofradía indígena pierde bastante poder social y político cuando se separan los cargos civiles de los religiosos, alrededor de los años treinta, se restringe el poder real y formal de los ancianos, se introducen los partidos políticos y se consolida el control de los medios de decisión local por los ladinos.

Sin embargo, pese a todas las dificultades estructurales, la cofradía retiene cierta importancia cultural. Pues a nivel de comunidades, y como persistencia de los esquemas coloniales de poder, los indígenas conservan una estructura tradicional,

¹⁵ Batres Juauregui, Antonio. Los indios, su historia y su civilización, Tipografía La Unión, Guatemala. 1894. Pág. 97

en la que intervienen el cuerpo de principales, la cofradía y los chimanes nativos, y por la cual se retienen algunas posiciones de poder como los alcaldes auxiliares y los llamados alcaldes segundos o alcaldes indígenas a nivel municipal, que se ha logrado mantener principalmente en las comunidades del altiplano centro-occidental por siglos.

El seminario de Manning Nash, describe que “el personal principal de las cofradías se compone de un alcalde cofrade, quien es el jefe del grupo y quien recibe formalmente el santo por un año; un mayordomo, que sirve de suplente del alcalde; seis cofrades, que actúan bajo las órdenes del alcalde y el mayordomo. Ellos son asignados a servir en el sistema o en la comunidad por la amenaza de sanciones informales y por el prestigio derivado del servicio público que debe prestar un buen ciudadano.

Aun en algunas comunidades, la base de la estructura social es el sistema jerárquico de cargos cívico-religiosos, que sirven para regular la vida pública, impartir justicia y relacionar formalmente a la comunidad con el mundo sobrenatural; con un mecanismo por el que todas las familias, a través de sus miembros de sexo masculino, están interrelacionadas en términos de prestigio y servicio público”¹⁶.

Antes de dicha separación de poderes, las funciones manifiestas eran: velar por el orden social y administrativo de la comunidad, proveer protección policial, impartir justicia, cuidar de la iglesia, recibir en casa a los santos, asegurar los deberes rituales de la comunidad para con el mundo sobrenatural por medio de la celebración de fiestas importantes, proveer el grupo de ancianos que eran los verdaderos gobernantes del pueblo y ser el eslabón entre la comunidad local y la nación.

Finalmente, aunque hay varios cambios en las comunidades vernáculas, se reconoce que las fuerzas tradicionales siguen jugando un papel importante en el medio

¹⁶ Nash, Manning. Machine Age Maya, The industrialization of a Guatemalan Community, The American Anthropologist, Washington. Versión en español Los mayas en la era de la máquina. Seminario de integración social, Guatemala. 1970. Pág. 46 y ss.

institucional a nivel local, y que la cofradía ha sido un instrumento coyunturalmente decisivo en el mantenimiento y defensa de las formas tradicionales de vida, e inclusive, en ciertas circunstancias, como canal de acceso a la toma de decisiones.

1.1.2 Leyes Nuevas

En las ordenanzas promulgadas por Carlos I el 20 de noviembre de 1542, apareciendo en el capítulo 11, se creaba una nueva Audiencias en los confines de las provincias de Guatemala y Nicaragua, en donde ambas provincias y sus dependencias quedaron bajo el gobierno directo de la Audiencia y suprimiendo el cargo de gobernador.

En este sentido, la Audiencia se estableció primero en Gracias para pasar pocos años después a Santiago de Guatemala; desde 1545 hasta 1560 el gobierno lo ejercieron en forma colegiada el presidente y los oidores.

Se sabe que en 1563 se suprimió la Audiencia de los Confines, como refiere el investigador Jorge Luján Muñoz en su recopilación de historia contemporánea de Guatemala; quedando agregadas a la de México las provincias de Chiapas, Soconusco, Guatemala, Yucatán y Verapaz, y ala de Panamá las de Honduras y Nicaragua-Costa Rica.

En marzo de 1570 se reinstaló la Audiencia, pero ya como de Guatemala, en la ciudad de Santiago, asignándole las provincias de Chiapas, Soconusco, Guatemala, Verapaz, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que era de carácter pretorial, por lo que no dependía de la de México.

Quedando la gobernación o provincia de Guatemala dividida en 10 corregimientos proveídos por la Audiencia, todos alrededor de la ciudad de Guatemala, siendo estos:

* Totonicapán y Huehuetenango

*Tecpán-Atitlán

* Quetzaltenango

*Suchitepéquez

*Esquintepeque (Escuintla)

*Casaguastlán (o Acasaguastlán)

*Verapaz, y

*Guazacapán

*Chiquimula de la Sierra

*Corregimiento del Valle¹⁷

Luego, en el siglo XVIII se incorporó Petén a la Verapaz y se unieron Acasaguastlán, Chiquimula, Escuintla y Guazacapán y desapareció el Corregimiento del Valle, estableciéndose dos alcaldías mayores: Chimaltenango y Amatitlanes y Sacatepéquez. A finales del siglo XVIII se estableció en el reino de Guatemala el régimen de intendencias y permaneció la gobernación de Guatemala bajo la jurisdicción directa del presidente-gobernador y capitán general, dividida en nueve partidos, corregimientos o alcaldías mayores.

En su mayoría, el proceso estuvo a cargo principalmente de las órdenes religiosas, determinadas por un procedimiento semejante con un modelo ajedrezado con una plaza central. Las congregaciones se trataron de hacer en lugares llanos, no muy alejados de donde habitaban los indios, respetando en lo posible, sus divisiones políticas y lingüísticas indígenas.¹⁸

1.1.3 Constituciones de Cádiz y Bayona

En un orden cronológico se establece que la Constitución de Bayona de 1808 incluía a Guatemala entre los territorios en los que tenía gobierno, inaugurando la monarquía constitucional. Ésta organizaba al Estado a manera que todos sus reinos gozarían de los mismos derechos que la metrópoli, estableciendo como primeros vestigios del “municipio” a la sección de “Hacienda”, “Interior y Policía general”.

De manera más específica, la Constitución de Cádiz en 1812, las autoridades de Guatemala las juraron el 24 de septiembre de 1812, y por medio de esta Constitución quedaban reconocidas las instituciones políticas que gobernaban las provincias

¹⁷ Luján Muñoz, Jorge. Breve historia contemporánea de Guatemala, Guatemala, 4ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2013, Pág. 40.

¹⁸ Fray Antonio de Remesal y Fray Francisco Vásquez. Crónica de la provincia del Santísimo Nombre de Jesús de Guatemala. Tomo IV Biblioteca Goathemala 14-17. Guatemala: Sociedad de Geografía e Historia, 1937-1944, I, 106 y ss.

coloniales: el Capitán General, la Audiencia, la Diputación Provincial y los Ayuntamientos. La Audiencia de Guatemala estuvo representada en las Cortes de Cádiz por Florencio Castillo. El objeto principal de esta Constitución tan desarrollada y extensa fue moderar la autoridad del rey.

1.2 El municipio en la época independiente

En la etapa inicial del siglo XIX, el Ayuntamiento de la ciudad de Guatemala de la Asunción jugó un papel decisivo en la transformación del orden colonial por la vía política. En ese entonces cuando España fue invadida por el ejército napoleónico y se “convocó” a Cortes”, el Ayuntamiento envió propuestas significativas a estas circunstancias; contenidas en las Instrucciones para la constitución fundamental de la monarquía española y su gobierno, que fueron redactadas por el Regidor Decano José María Peynado; en las que se planteaba formalmente el establecimiento de una monarquía constitucional, en la que, entre otros, promoviera la reforma a la propiedad territorial.

El referido proyecto municipal de transformación de orden político fue netamente pacifista y conciliador.¹⁹ Las Cortes de Cádiz establecieron los Ayuntamientos Constitucionales, cuyos integrantes eran escogidos por elección indirecta, aboliendo los puestos comprados. Los primeros comicios se realizaron en 1813 y en ellos fueron elegidos dos alcaldes, doce regidores, y dos síndicos.

En 1814, cuando Fernando VII abolió la Constitución, Bustamante destituyó de los puestos públicos a los funcionarios que habían endosado las Instrucciones, depuso a las autoridades electas de Ayuntamiento y reinstaló a los concejales anteriores; mandando a quemar públicamente las Instrucciones dadas a Lazárrabal y retirar de la Sala Capitular toda demostración constitucional.

¹⁹ Luján Muñoz, Jorge. Óp. Cit. pág.430

En 1817 declinó el centralismo anterior, como consecuencia de las tendencias liberales de algunos miembros del Cabildo que recuperaron los puestos de los que habían sido destituidos por Bustamante.²⁰

1.2.1 Acta de independencia

La Constitución de Cádiz, promulgada en 1812, es un antecedente de gran importancia en el Derecho Constitucional de Guatemala y punto de partida para el régimen político que se adoptó después de la Independencia; estando vigente varios años y constituyendo la base de las primeras experiencias electorales de la época republicana.

Este documento planteó en términos generales la reforma de tipo político, pero tras varias emisiones de decretos sobresalió en las reformas sociales y económicas, pues en las intenciones de desarrollo revolucionarias, destacaban la adopción de la teoría fisiocrática, el abandono de la organización estamental, la sustitución de la vieja monarquía absoluta basada en el derecho divino de los reyes y, la elaboración de la primera Constitución para España y sus colonias.

El jueves 24 de septiembre de 1812 fue un día memorable en la ciudad de Guatemala; realizó la presentación de la nueva Constitución en acto solemne. Se puso en funciones una Junta Preparatoria para discutir y aplicar el proceso electoral. El Reino de Guatemala tenía que elegir 12 diputados para las Cortes; uno por cada 70,000 habitantes, sobre un cálculo de 840,000. El Reino se dividió en 12 distritos electorales para designar a los miembros de los Ayuntamientos.

En la sesión del 15 de septiembre de 1821, pese a que había unos cuantos, entre los reunidos a favor de la emancipación, pero según al plan de Iguala, es decir, en unión a México; existió mayoría en cuanto a la opinión de una independencia absoluta.

²⁰ Cabezas Carcache, Horacio. Avatares del Ayuntamiento Constitucional. El municipio en la época independiente. Historia General de Guatemala. Tomo III. Asociación Amigos del País, pág. 25 y ss.

Entre unos de los puntos incluidos en el acta elaborada, se destaca el segundo, en el que se establece que al declararse la independencia "Que desde luego se circulen oficios a las provincias por correos extraordinarios para que sin demora alguna se sirvan proceder a elegir diputados o representantes suyos, y éstos concurren a esta capital a formar el Congreso que deba decidir el punto de Independencia y fijar, en caso de acordarla, la forma de gobierno, y ley fundamental que deba regir".²¹

1.2.2 Anexión a México (provincias)

Desde un principio la tendencia fue favorable a la anexión a México. La situación en las provincias favoreció la unión a México. Chiapas mantuvo su adhesión al Plan de Iguala y Quetzaltenango se declaró a favor de la unión, desde noviembre de 1821.

Con esto, deseaban obtener alguna autonomía de las autoridades centrales establecidas en la ciudad de Guatemala, pensando que la unión al imperio lo garantizaría mediante un poder central mucho más alejado.

En el resto de las provincias, también hubo manifestaciones a favor de la anexión, pero sin relación unas con otras y por motivos diferentes. El anexionismo de algunas provincias, especialmente Chiapas y Quetzaltenango, fue una manifestación de separatismo y un afán de autonomía frente a la ciudad de Guatemala.

En cambio en otras regiones, éste fue promovido por las viejas autoridades españolas en un esfuerzo por evitar mayores cambios políticos y económicos. En donde el inicio de la vida independiente fue poco propicio ya que vaticinaba lo que sobrevendría en las décadas subsiguientes.

1.2.3 Federación Centroamericana

Iniciándose con la Asamblea Nacional Constituyente, reunida en la ciudad de Guatemala entre finales de 1823 y enero de 1825, emitiendo uno de los primeros

²¹ Luján Muñoz, Jorge. Óp. Cit. pág. 437.

decretos declarando independencia absoluta de España y de México el 1° de julio de 1823.

La Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824, en general adopta un sistema de separación de poderes para organizar al Estado; sin embargo, se enfocaba en garantías hacia las provincias o estados que le conformaron que a disposiciones de organización del gobierno local; estando vigente hasta 1838 tras la declaración de cada Estado que conformaba la Confederación Centroamericana en ese entonces.

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

Es así que el “municipio” comienza a tener autoridades institucionalizadas en la ley nacional, y se reconocen las autoridades a nivel comunitario. Creando en 1826 la figura de alcalde auxiliar en la primera ley municipal de Guatemala: “Organización y Reglamentación de las Municipalidades del Estado” estableciendo al igual que la Constitución de 1825 la elección por parte de la municipalidad de un alcalde auxiliar para las poblaciones con menos de 200 habitantes.²²

Luego de la Federación Centroamericana desaparecieron dos instituciones fundamentales, ambas pilares de la unidad anterior: El presidente-gobernador y capitán general; sustituido por un presidente nacional a quien se despojó de autoridad que se quiso traspasar a la Asamblea Federal. Y, la Audiencia, despojada de las pocas funciones de gobierno que le quedaban, convirtiéndose en un órgano exclusivamente judicial.

²² Barrios, Lina. La alcaldía indígena en Guatemala: de 1821 a la Revolución de 1944, Guatemala, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IDIES--. Universidad Rafael Landívar, 1998, p. 21.

1.3 Época conservadora

La disolución de la Federación Centroamericana, que finalmente llevó a que se estableciera la soberana República de Guatemala, tuvo su origen en pleitos y rivalidades que se desarrollaron entre las élites criollas de los respectivos Estados incluso antes de la declaración de Independencia en 1821, donde la desconfianza y el odio truncaron cualquier oportunidad de éxito de la Federación Centroamericana. Los conservadores se aferraban a una sociedad de dos clases, que por largo tiempo caracterizó a España y a las Indias, y favoreció políticas que preservaban las élites aristocráticas terratenientes en sus tradicionales papeles de dominio.

Prometiéndoles a los campesinos protección, contra la explotación de los liberales, mencionaban los valores e instituciones hispánicas tradicionales, principalmente la iglesia católica, compensando a los indígenas leales y a los campesinos ladinos con una actitud de paternalismo y respeto hacia sus tierras comunales.

Por el otro lado, los liberales representaban el segmento de la élite mercantil y terrateniente que deseaba modernizar Centroamérica sobre la base del éxito económico y político registrado en Europa y Estados Unidos desde finales del siglo XVIII. Tanto conservadores como liberales, cuando estuvieron por fin en el poder, ambos bandos recurrieron a la dictadura para alcanzar sus metas económicas y defender sus intereses.

1.3.1 Dictadura de los treinta años

Se cita a Rafael Carrera como un líder innato, con habilidad para dirigir a campesinos y decidir el destino de Guatemala por los siguientes treinta años. Participó en la mayor parte de las grandes batallas y ascendió al grado de sargento en un batallón comandado por Antonio de Aycinena. Luego de un tiempo, se fue al Oriente, a La Montaña, en compañía de mercaderes ambulantes y arrieros, estableciéndose en Mataquesuintla en 1832.

Gran amigo del Padre Francisco de Aqueche; le proporcionó un marco ideológico dentro del cual canalizó sus inquietudes. Su liderazgo transformó sus derrotas en victorias y pronto comandó una banda guerrillera que controlaba gran parte del Oriente de Guatemala.

En el ámbito territorial, en definitiva esta dictadura ocasionó que los lugares ocupados por poblados indígenas principalmente fueran abandonados por éstos, desestabilizando las formas de organización ya adquiridas tras la época independiente, y la pérdida del tejido social que empezaba a mantenerse en pequeños lugares rurales que éstos mismos reclamaban su despojo paulatino por parte de las autoridades.

1.3.2 La rebelión de la montaña

A este movimiento también se le conoció como la Rebelión de los montañeses, el cual fue de carácter insurgente, que dio lugar en el Oriente de Guatemala. Esta rebelión estuvo a cargo de Rafael Carrera, liderando la sublevación con intención de reclamar el descontento popular en contra del gobierno.

Recordando su amistad con Aqueche, el movimiento contó con la ayuda de la Iglesia Católica, logrando que Mariano Gálvez renunciara a la presidencia en 1838. Este primer intento no tuvo gran repercusión, por lo que Carrera organizó otro movimiento un año después, ocupando la ciudad de Guatemala, colocando a Rivera Paz como gobernador interino, sublevando discordias al mismo tiempo con Francisco Morazán y derrotándolo.²³

1.3.3 Acta de fundación de la República de Guatemala

Aunque Guatemala había declarado su soberanía y actuado independientemente desde que Carrera derrotó a Morazán en 1840, persistió el concepto de unión de Centroamérica, y ninguno de los Estados cerró totalmente sus puertas a la

²³ Rebelión de la montaña, Diccionario Histórico Biográfico de Guatemala. Fundación para la cultura y el desarrollo. Guatemala. 2009. Guatemala. Pág. 643

posibilidad de volver a unirse. Pese a varios conflictos, el 9 de marzo de 1847 el gobierno de Guatemala notificó formalmente a los otros Estados centroamericanos su decisión de declarar su independencia absoluta.

Carrera dedicó mucho de su tiempo a combatir la continua resistencia en La Montaña, mientras una nueva Asamblea Constituyente emitía en 1851, una nueva Acta Constitutiva conservadora, la que estableció un gobierno autoritario encabezado por el caudillo Carrera.

Este documento auspició una representación permanente de los cueros en la legislatura y únicamente autorizó el sufragio a cierta calidad de ciudadanos.

1.4 El municipio en la época liberal

En la etapa de la reforma liberal, el fuero y la jurisdicción municipal constituyeron temas centrales para los reformadores de esta época. Se experimentaron proyectos de reforma que asumieron a los fueros locales como parte de los espacios de apropiación a que el poder exterior creía tener derecho.

Se presenta una modalidad de gobierno local, en donde municipalidad y consejo de principales constituyeron formas de gobierno que permanecerían invariables en su coexistencia, incluso dentro de grandes ciudades y que se administraban bajo un sistema político dual: municipalidad ladina-municipalidad indígena.

La alcaldía indígena es una institución tradicional de la cultura maya, que en la práctica se constituye como la máxima autoridad de un sistema de gobierno que subsiste paralelamente al sistema oficial en el nivel municipal.

Dicha institución no aparece actualmente en todos los municipios con población indígena; subsiste en algunos, como Sololá y Chichicastenango.

En otros lugares existen instancias análogas, como los consejos o asociaciones de alcaldes comunitarios como en el caso de Totonicapán, donde existe la Asociación de Alcaldes Comunales de los 48 Cantones. Mario Sosa, al analizar este paralelismo, señala que en algunos casos el gobierno municipal subsiste compartiendo su poder, al menos en algunas de sus competencias con el gobierno tradicional.²⁴

Los aspectos constitucionales de 1951, refieren que se mantiene en vigor la Ley de Garantías y el sistema de nombramiento del Presidente de la República es por una Asamblea General. Tras reformas de 1855 la Presidencia se convierte en vitalicia para el General Rafael Carrera, se le da importancia decisiva al consejo de Estado y se remarca la primacía de la Iglesia Católica.

Luego, como un régimen transicional, aparece el Acta Constitutiva de la República de Guatemala, ya que al desintegrarse la Federación Centroamericana, el General Rafael Carrera emitió un decreto erigiendo en República el Estado de Guatemala, lo que hacía necesaria la creación de un nuevo cuerpo constitucional que se hizo efectivo en 1851, como Acta Constitutiva de la República de Guatemala, la cual tuvo vigencia durante veinte años con las únicas reformas que contenían disposiciones para fortalecer la presidencia vitalicia de Rafael Carrera.

Posteriormente el Mariscal Vicente Cerna fue también un militar de prestigio y se decía que había sido escogido por Carrera para sucederlo. Aceptó la presidencia y ofreció gobernar sin cambiar la política de Carrera ni a sus ministros, pero desafortunadamente para él, llegaba al poder cuando en Guatemala se comenzaban a exigir cambios políticos y económicos. Cerna pudo gobernar sin mayores problemas durante su primer período presidencial, pero aceptó la reelección en 1869 y agitó las aguas políticas del país.

²⁴ Sosa Velásquez, Mario Enrique. Rupturas y construcción de poder en Santiago Atitlán, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Historia, Área de Antropología, SERJUS, 1998, p. 36

En cuanto al régimen municipal no hubo cambios relativos a su estructura, más que mantener la proliferación de alcaldías de reconocimiento mixto, es decir, alcaldías indígenas reconocidas y alcaldías de ladinos. La situación nacional se agravó por las acciones de los guerrilleros rebeldes, que se acrecentaron en diferentes partes del país.²⁵

En 1871, las políticas de la Revolución Liberal hicieron que la concentración de la autoridad fuera en el poder ejecutivo central y esto ocasionó debilitamiento de la organización de base comunitaria, demeritando el área rural en general, y las comunidades campesinas en particular, terminando de concentrarse mediante la Constitución del Estado moderno, que reclamaba la soberanía para el territorio, la autoridad sobre la población y el derecho a la aplicación de la violencia legítima.²⁶

El presidente Justo Rufino Barrios fue investido el 4 de junio de 1873. Fue exaltado como promotor del progreso, -que era la palabra mágica de la época de la democracia y de la libertad; fingiendo olvidar que el “reformador” también fue dictador arbitrario y déspota, y que en el liberalismo que implantó no tenían lugar la democracia ni la libertad. Las leyes que se promulgaron desde la presidencia interina de Barrios presumen haber tenido propósitos claros.

Durante su gobierno, existieron veinte departamentos en los que se dividía la nación, siendo: Guatemala, Sacatepéquez, Amatitlán, Escuintla, Chimaltenango, Sololá, Totonicapán, Quiché, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Huehuetenango, San Marcos, Petén, Verapaz, Izabal, Chiquimula, Zacapa, Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa.²⁷

²⁵ Contreras Reinoso, José Daniel. La Reforma Liberal. Breve historia de Guatemala, Editorial Piedrasanta, Guatemala, 1983, pág. 173.

²⁶ Torres Rivas, Edelberto y Arévalo de León, Bernardo, Del conflicto al diálogo: el WSP en Guatemala, Guatemala, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social –UNRISD–y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-- , 1999, p.178.

²⁷ Conkling, Alfred R. Appleton’s guide to Mexico, including a chapter on Guatemala, and a complete English-Spanish vocabulary. 1884. Pág. 335.

1.4.1 Asamblea Nacional Constituyente de 1878

El 9 de noviembre de 1878, poco después de la muerte de García Granados, Justo Rufino Barrios convocó a una nueva Constituyente. En el decreto de convocatoria se decía que la república estaba en paz, y que la dictadura no era congruente con los principios republicanos y democráticos declarados y que había llegado la hora de restablecer el orden constitucional.

Afirmaba en el decreto que la dictadura no concordaba con los principios republicanos y que la había aceptado únicamente por las circunstancias difíciles por las que atravesaba el país, pero consideraba que había llegado el momento de restablecer el orden constitucional renunciando las facultades absolutas y el tiempo que se le había concedido para ejercerlas.

Los diputados redactaron y discutieron una Ley Fundamental que se aprobó en diciembre de 1879 y cobró vigor inmediatamente; era un texto corto de 104 artículos. Fue una Constitución laica, centralista y sumaria, que reconocía la división de poderes en forma absoluta; siendo el eje de la investigación que procede, en la continua estructura municipal, que pocos cambios tuvo a partir de los instrumentos constitucionales por los que atravesó hasta el momento la República guatemalteca.

A partir de ésta época es que se busca determinar la organización municipal guatemalteca, puesto que existe el solo precedente del Acta Constitutiva desde 1853, que se trató de mantener a nivel municipal a las alcaldías mixtas, sin más delegación que la administración municipal, sin mayores lineamientos distintos a la elección de sus autoridades, pero no las funciones específicas o directas que buscaran satisfacer o cumplir su finalidad organizativa.

CAPÍTULO II

2. Evolución histórica constitucional de la organización municipal en Guatemala desde 1879.

Mientras se conformaba la estructura administrativa de Guatemala desde su conquista, fueron surgiendo distintas figuras tales como virreyes, gobernadores, alguaciles, corregidores, intendentes y alcaldes, para la distribución de funciones y de territorios hasta llegar a la institución del municipio y la municipalidad.

Hubo inclusión de las poblaciones indígenas a través de cabildos de indios, como fueran llamados en ese entonces, y alcaldías auxiliares, las cuales involucraron tanto autoridades comunitarias indígenas como ladinas.

Tras la época liberal se pretende que el país tenga representatividad libre, en donde con el pasar de los acontecimientos, aparecen los Jefes Políticos en sustitución de los corregidores, como evolución al régimen municipal que se había estado practicando; con un apego de funciones a la localidad a la que pertenecía e ir garantizando poco a poco la satisfacción de las necesidades que le atañían a su territorio, las cuales más adelante serían la finalidad de la existencia o establecimiento de la institución del municipio.

Luego de la práctica de ladinización de municipalidades se emitió una ley de municipalidades para un mejor control y administración equitativa en sus integrantes, funciones y elementos de acuerdo a las circunstancias de cada pueblo hasta llegar a la promulgación de la ley constitutiva de la república de Guatemala en 1879, asegurando la elección popular y directa de las autoridades municipales, aprobación de arbitrios y varios cambios drásticos provenientes de la posterior dictadura de Jorge Ubico, suprimiendo la autonomía municipal que se había desarrollado, que se busca reestablecer luego de revoluciones y nuevas asambleas constituyentes para que a la vez se busque la descentralización.

A pesar de atravesar ciclos militaristas de conflicto armado interno, categorización de las municipalidades, hasta la época democrática que buscó su potencialidad para el fortalecimiento institucional como municipio o municipalidad con cuerpos legales especializados a la fecha.

2.1 Época liberal

En sus inicios, la época liberal ocasionó la supresión de la alcaldía indígena separada de la ladina ya existente y ocasionó el establecimiento de un tipo de gobernación municipal mixta, en el que generalmente los cargos de mayor decisión eran ocupados por ladinos.

En esta primera etapa de la época liberal, iniciando en 1821 -la cual duró hasta 1838- se elevaron diez valles o asentamientos informales a la categoría de municipios, en donde el poder del Ejecutivo fue mayor en la administración y presupuesto de las municipalidades, y se impuso un traje ladino a los funcionarios municipales indígenas.²⁸

La época liberal que atañe a la presente investigación, hace remembranza principalmente a su segunda etapa, comprendida de 1871 a 1944, en donde en el ideal cuerpo constitucional, Miguel García Granados explicó las intenciones de la denominada reforma; que era principalmente establecer un gobierno que no tuviera más norma que la justicia; que desapareciera la llamada “Acta Constitutiva”, porque se entendía como un documento absurdo y de mero informe, que hubiera una verdadera representación nacional elegida libremente; que existiera una prensa libre; que se buscara la reforma y mejoramiento del ejército y de la Hacienda Pública modificando además el sistema de impuestos; organizar una institución pública generalizada y en relación con las necesidades de la nación; que desapareciera toda clase de monopolios entre otros.

²⁸ Anexo 2.

Continuando una línea cronológica, seguidamente se firmó el Acta de Patzicía, en donde se desconoce al gobierno de Vicente Cerna y se nombra Presidente a García Granados²⁹, quien quedó facultado para reunir una Asamblea Constituyente encargada de decretar la Carta Fundamental que debía regir definitivamente a la nación.

Éste ejército libertador se dirigió después a Quetzaltenango, a una plaza que tomó sin resistencia alguna para inaugurar su gobierno, donde además de habilitar el Puerto de Champerico, nombró al primer “Jefe Político”, un nuevo tipo de funcionario que sustituiría a los antiguos corregidores, que en adelante fue de los primeros decretos estipulados en este gobierno; siendo de las modificaciones aplicables a la organización municipal en el territorio nacional.

Conforme se consolidaba el régimen liberal, el Jefe Político se convirtió en un elemento básico de la burocracia estatal. El jefe político debía vivir en la cabecera departamental, que no podía abandonar sin autorización presidencial; teniendo como deberes principales: mantener el orden público, proteger la vida y propiedad de los habitantes, mantener la seguridad de las carreteras y caminos, promover la construcción y su mantenimiento y cualquier otra inherente a su cargo, también dirigía la policía municipal, donde ésta estuviera existente, y garantizar que los cafetaleros tuvieran la mano de obra necesaria para levantar sus cosechas.

El Jefe Político designaba a los “Comisionados Públicos”³⁰, quienes ayudaban en el cumplimiento de las decisiones tomadas por los juzgados locales, en la recolección de impuestos, la puesta en vigilancia de las leyes de educación pública y en la promoción de cualquier empresa industrial o agrícola que el gobierno dispusiera.

En 1871, 125 municipalidades emitieron pronunciamientos desconociendo al gobierno de Vicente Cerna y reconociendo al presidente provisorio.

²⁹ Contreras R., Daniel. *Época Liberal. Historia General de Guatemala*, Tomo IV, Asociación Amigos del País, Guatemala. Pág. 175.

³⁰ *Óp. Cit.* Pág. 176

Estos comunicados fueron hechos a instancias de las autoridades departamentales y reflejaban tres clases de regímenes de gobierno local, pueblos con una municipalidad, ya sea ladina o indígena, pueblos con dos municipalidades; una ladina y una indígena y pueblos con una municipalidad mixta, es decir ladina-indígena.

Los liberales que se posicionaron en el poder desde este año hasta 1944, continuaron con la política liberal post-independentista con el objetivo de volver mixtas las municipalidades indígenas, basados en un acuerdo presidencial emitido por Miguel García Granados el 27 de diciembre de 1871, en donde se estipulaba que para el mejoramiento del orden y administración de municipios que se componían de indios –llamados así en esa época-, y ladinos indistintamente, se formarían municipalidades de las dos clases o mixtas.

Posteriormente se promulgaron más acuerdos presidenciales en el mismo sentido hasta septiembre de 1928, sumando 34 de ellos en total para la ladinización de las municipalidades predominantemente indígenas.

El 30 de septiembre de 1879, la Asamblea emitió una Ley de municipalidades, en la que se establecía entre otras cosas, la cantidad del número de integrantes de cada municipalidad, según las necesidades y circunstancias de cada pueblo; incluyendo como innovación la creación de comisiones dentro de la corporación municipal para controlar hacienda, abastos, agua, policía, higiene pública, ornato, escuelas, vacunaciones, caminos, y estadística; también la particularidad de que los alcaldes auxiliares debían ser nombrados por el alcalde municipal.³¹

Poco después de la muerte de García Granados se convocó a otra asamblea constituyente. En donde se decretó en la convocatoria, que la República estaba en paz, y que la dictadura no era congruente con los principios republicanos y

³¹ Barrios Escobar, Lina Eugenia. Tras las huellas del poder local: La alcaldía indígena en Guatemala, del siglo XVI al siglo XX, Serie socio-cultural, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2001, págs. 163 y ss.

democráticos declarados y que había llegado la época para reestablecer el orden constitucional. La ley fundamental se aprobó en diciembre de 1879.

La Constitución de la República de 1879, denominada Ley Constitutiva de la República de Guatemala, contenía la inspiración liberal del régimen y que estuvo vigente hasta 1944, conformada por 104 artículos, que estableció entre otras varias cosas, un Poder Ejecutivo que funcionaba con la asesoría de un consejo de Estado de carácter consultivo y no representativo, puesto que el contexto determinado era entendido como laico y centralista.³²

Esa centralización se replicó desde entonces, desde el municipio hacia la comunidad, antecedente de ello es el Decreto 242 “Ley Municipal”, que especificaba que los alcaldes auxiliares de las aldeas debían informar cada ocho días a las municipalidades que los habían nombrado, siendo considerados como agentes de policía.

Dedica su título VI al Gobierno de los Departamentos y de las Municipalidades, contando únicamente con tres artículos; estableciendo en el artículo 96 que “La ley organiza las municipalidades sin alterar el principio de elección popular directa y designa las facultades que les corresponden”.

A nivel municipal, se pueden establecer con la aprobación del Gobierno, los arbitrios que se juzgaran necesarios para atender al objeto de la institución; y finalmente que el Gobierno central cuando lo creyera conveniente, o a solicitud de las municipalidades, podía reformar las ordenanzas de cada pueblo y darlas a quienes no las tuvieran, como se estipula en los subsiguientes artículos.

Esta Constitución estableció además la obligatoriedad de la enseñanza primaria, y la gratuidad y carácter laico de la impartida por el Estado, reconoce además

³² García Laguardia, Jorge Mario, Sistema constitucional de la República de Guatemala, artículo introductorio a la Constitución Política de la República, Guatemala, Piedra Santa, 1992, p.11.

la libertad religiosa, prohíbe el establecimiento de congregaciones conventuales y toda especie de asociaciones monásticas; constitucionaliza el habeas corpus y reafirma el régimen de excepción en lo que se refiere a la posibilidad de suspender las garantías constitucionales.

Tras varias reformas de tópicos trascendentales, las más comunes se refirieron a la cuestión del ejercicio de la presidencia mientras lo prolongaba y lo volvía a acortar; mas no al régimen municipal en cuanto a modificaciones o ampliaciones de su estructura o funcionamiento.

Durante la presidencia de Manuel Lisandro Barillas, se destaca que lo mejor de su actuación fue asumir la presidencia en el momento preciso y no reelegirse después, entregando el poder al cumplir su periodo, al nuevo gobernante electo. Siendo un gobernante moderado con la misma política liberal de Barrios; mencionando además a su sobrino José María Reyna Barrios, quien asumió la presidencia el 15 de marzo de 1891 por seis años, con obras y construcciones para ornamento y bienestar de la metrópoli, adquiriendo una amplia libertad de prensa, y a la vez, suscita en septiembre de 1897 una rebelión capitaneada por Próspero Morales y Daniel Fuentes Barrios y por la municipalidad de Quetzaltenango, en donde fueron vencidos y fusilados personalidades como Juan Aparicio y Sinforoso Aguilar.

Se estableció que durante el gobierno del general Jorge Ubico, se modificaron los artículos 96 y 97 de la Constitución de 1879 que regulaban el principio de elección popular directa de las autoridades municipales y la facultad de éstas para establecer arbitrios, con la aprobación del gobierno central. En donde, la dictadura estableció “intendentes” para el gobierno municipal, nombrados por el Ejecutivo y eliminó la potestad municipal de fijar arbitrios.

Por otro lado, en 1939 se emitió el Reglamento para la Administración, Contabilidad y Control de las Municipalidades de la República, por el que éstas se dividieron en categorías para recibir las asignaciones que la Secretaría de Gobernación y Justicia

o ministerio del interior, trasladaría a las municipalidades para sufragar sus gastos generales.³³ Sabido lo anterior, en materia de la institución del municipio, se establecía la autonomía municipal; y se podían tomar resoluciones generales sobre la administración regional. Es decir, se suprimió la autonomía municipal, tras el decreto gubernativo del 22 de julio de 1935, en el que se suprimió a los alcaldes y, en su lugar, se estableció a los intendentes municipales nombrados por el Organismo Ejecutivo.

El resto de integrantes de la junta municipal (síndicos y regidores) eran electos popularmente, por un año, en donde los intendentes nombrados no eran originarios del lugar, sino de regiones totalmente distinta, como indica el investigador Gustavo Palma en la publicación “Administración político-administrativa de la República de Guatemala, Una aproximación histórica” citado por Lina Barrios³⁴; pero no se quitó a las municipalidades el gobierno de los municipios. El ordenamiento emitido mantiene y refuerza la tendencia centralista que venía desde la reforma liberal.

2.2 Época contemporánea. Revolución de octubre

Como parte del trascender histórico de la figura del municipio o municipalidad hacia ésta época, se encuentra la característica de la pérdida de la autonomía de mandato o de gobierno de la comunidad, principalmente indígena, perdiendo a su vez tradiciones de varios siglos que contaron con mandatos o gobiernos comunitarios de carácter autónomo con el nombramiento de los Intendentes Municipales a partir de la última Constitución puesta en vigor en 1935.³⁵

Respecto al estilo de gobernar, la Revolución desechó las prácticas autocráticas y las de centralización y concentración administrativa y promoción de políticas de

³³ Gordillo Castillo, Enrique. Tendencias generales de la administración municipal en Guatemala, 1944-1990, Guatemala, USAC, Editorial Flacso, Guatemala, 1993, pág. 153.

³⁴ Barrios, Lina. Tras las huellas del poder local: La alcaldía indígena en Guatemala, del siglo XVI al siglo XX, URL, Serie socio-cultural, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Guatemala, 1993, pp. 131 y 132.

³⁵ Von Hoegen, Miguel. Las formas de producción indígena y su comparación con la forma de producción capitalista. No. 76, IDIES, Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2009, No. 76, 4ª Época, pp. 26 y ss.

descentralización y aun de plena autonomía, concesión de ésta a la USAC, al deporte, al Banco Central, al Instituto de seguridad social, al instituto de fomento de la producción, al banco nacional agrario y a las "municipalidades".

La Junta Revolucionaria de Gobierno que accede al poder luego del movimiento cívico y militar del 20 de octubre de 1944, en su declaratoria de los "principios fundamentales de la revolución" indica que: "La organización del municipio a base de elección popular de sus componentes constituye una modalidad de la forma democrática de gobierno y que la institución de intendentes fue creada dictatorialmente como uno de los medios de centralización del poder, para cimentar la opresión e impedir el libre ejercicio del sufragio", lo cual fue indicado en la Constitución de 1945 en su quinto principio y las constituciones que continuaron.

2.2.1 Constitución de la República de Guatemala de 1945

Por otro lado, la Constitución de 1945, promulgada después del movimiento revolucionario que derroca a Jorge Ubico, cambia la tendencia y recoge los principios de justicia social que inspiraron la revolución de 1944, uno de esos principales contenidos, es propiciar por primera vez la descentralización administrativa y reconoce la autonomía municipal, entre otros.³⁶

En el título X de la misma se encuentra lo regulado sobre "Gobierno de los Departamentos y Municipios", contando con siete artículos, indicando en el artículo 199 que "El Territorio de la República se divide para su administración en Departamentos y éstos en Municipios". Respecto a la estructura, regulaba que los Municipios se regían por corporaciones municipales, autónomas, que presidían uno o varios alcaldes, quienes eran electos tanto de forma directa como popular.

Delegando además la representatividad de la figura del Alcalde, la organización de la policía local, establecimiento de arbitrios bajo autorización del Gobierno; indicando que su organización, funcionamiento y atribuciones eran materia de ley, gozando de

³⁶ Ixchiú, Pedro, Óp. cit. p. 51.

garantías concedidas por ley para los bienes y rentas de cada municipio al ser de su exclusiva propiedad, como lo estipula en los artículos restantes, además enfatizó la protección de las garantías individuales.

Entre ellas, hubo disposiciones contra la “ley fuga”, penalizando a los custodios que hicieran uso de sus armas contra los reos. Puso mucho cuidado en cerrar todas las puertas a las maniobras reeleccionistas, llegando incluso a reconocer el derecho de rebelión cuando se quisiera vulnerar el principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la república; y aparece por primera vez que se establece con rango constitucional la exclusividad del “español” como idioma oficial.

En esta Constitución, se determina que el Presidente de la República debe nombrar a un gobernador por departamento, quien fuese el representante y delegado del organismo ejecutivo. Y en los municipios, la organización se regiría por corporaciones municipales de carácter autónomo, presididas por un alcalde o varios de estos, que serían electos popular y directamente, considerándose los delegados y representantes del gobernador.

Como parte característica, una de las competencias de las municipalidades sería la facultad para establecer sus propios arbitrios para regular y desarrollar sus funciones, aunque con la limitación de que sería necesaria la aprobación del Gobierno cuando fuera indicado por algún ordenamiento legal para acordarlos o para erogarlos.

En esta época, se permitía incluso a personas analfabetas -o poca preparación académica- ser optantes a estos puestos municipales. Además, entre las disposiciones constitucionales, aparece la fiscalización de los recursos que las municipalidades administraran, en donde se crea la figura de Tribunal y Contraloría de Cuentas, que es una institución autónoma a cargo de fiscalizar y controlar ingresos, egresos o intereses hacendarios del Estado y de los municipios; como ejecución de obras, suministros, pagos de planillas o actividades afines.

2.2.2 Contrarrevolución de 1954

Tras la contrarrevolución de 1954, la Constitución de 1956 adquiere un programa “conservador” del gobierno de Carlos Castillo Armas, y en el Poder Ejecutivo deja el control de varias funciones que vuelven a centralizar actividades en la política del país.³⁷ En ese entonces la Asamblea Constituyente emitió leyes de rango constitucional que necesitaban para su reforma de una mayoría especial de votos de los diputados al Congreso. Que son la de Orden Público, Amparo, Habeas Corpus y Constitucionalidad y Emisión del Pensamiento.

En el título XI dedica doce artículos referentes al Régimen Municipal. Regulando además que el territorio de la República se dividía para su administración en departamentos y éstos en municipios, que en sus respectivas jurisdicciones, los Alcaldes ejercerían funciones gubernativas como representantes y delegados del Gobernador, como representantes del pueblo y como jefe de administración de bienes, rentas y servicios municipales. Instituyendo un régimen autónomo que comprendía la facultad de disponer de sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales.

En la estructura general de la Constitución de la República de Guatemala de 1956, según los artículos del 227 al 238; el gobierno municipal sería ejercido por una corporación integrada por el Alcalde, Síndicos y Concejales, con cantidad y nombramiento de estos puestos determinados por la ley. Estableció que la misma ley clasificaría a las municipalidades en categorías, para fijar los alcances de su régimen autónomo, según la realidad demográfica con que contara, su importancia político-administrativa, desarrollo cultural u otras circunstancias.

Se estipulaba además que el Ejecutivo destinara anualmente un porcentaje del presupuesto general de los ingresos y egresos del Estado, para que de forma planificada se invirtiera en la satisfacción de las necesidades de los municipios buscando su progreso y bienestar.

³⁷ García Laguardia, Jorge Mario, *óp. cit.*, pág.13.

Se mantenía el principio de no reelección para el período inmediato, en todos los cargos de la corporación, la modalidad de que los Alcaldes no podrían ser enjuiciados o detenidos sin que procediera declaración de autoridad judicial salvo actos in fraganti y por último estableciendo que la ley regulara que contra resoluciones municipales sería admisible el recurso contencioso administrativo, señalando los casos de procedencia según la ley.

2.2.3 Constitución de 1956

Es en este cuerpo constitutivo en el que aparecen figuras administrativas para las municipalidades y su gobierno, además del Alcalde, indica a los síndicos y concejales como miembros de las corporaciones municipales. En este caso, se identifica un régimen de autonomía, que permite a las municipalidades disponer de sus recursos, consistiendo entre otras facultades la de cumplir sus propios fines y atribuyéndosele la atención administrativa de los servicios públicos; obteniendo de esta manera una economía estable y fortalecida, en búsqueda de una administración descentralizada principalmente.

Se estratifica el nivel o categoría de las municipalidades, de acuerdo a su ubicación territorial, demografía, economía, desarrollo cultural, tipo político administrativo, entre otros. Y finalmente, como parte del desarrollo local, se establece en dicha constitución que el Ejecutivo debía destinar anualmente un porcentaje no especificado del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para que en forma técnicamente planificada se invierta en la satisfacción de las necesidades de los municipios, atendiendo las demandas presentadas por las corporaciones municipales en su artículo 236.

2.2.4 Conflicto armado interno

Es de recordar que la época del conflicto armado interno refería técnicas contrainsurgentes que influyeron en las relaciones de poder distintos para tener control militar sobre el ámbito local de municipalidades y comunidades con el fin de detectar y eliminar células guerrilleras existentes o potenciales; consiguiendo

desarticular por completo el tejido social que existía y debilitar además la participación ciudadana, el rol político que tenían las autoridades tradicionales según su historia, lo cual ocasionó que los municipios y comunidades quedaran bajo el control de gobiernos militares en su totalidad; dejando sin efecto la Constitución de 1965.

Durante esta época, tanto el Código Municipal de 1957 como el de 1988, decretos 1183 y 58-88, establecen un capítulo específico para los alcaldes auxiliares en las comunidades, estipulando sus funciones, prohibiciones y naturaleza, interpretándose como un cargo obligatorio.

Un elemento ejemplar del poder militar de esta época es que durante los años en que el conflicto armado se agudizó, los alcaldes auxiliares en las regiones con presencia guerrillera eran nombrados por el comandante de la zona militar, entre los patrulleros y comisionados militares –suprimidos por orden presidencial en 1995-.

Con la firma de los acuerdos de paz hasta 1996, el cargo de alcalde auxiliar recupera su dimensión civil, como delegado de la autoridad municipal y un promotor del desarrollo de su comunidad.³⁸

El conflicto armado significó influencias en las relaciones de poder entre niveles de gobierno distintos, para tener control militar en áreas locales municipales o comunitarias en bastedad para poder detectar y eliminar a cualquier grupo guerrillero que existiera o que pudiera existir. Lo cual, evidentemente provocó una dispersión de la población de estas zonas desarticulando el tejido social y debilitando la participación ciudadana que pudo haber entre autoridades tradicionales o ancestrales, dejando así el control total de militares y comandos locales sobre las municipalidades y comunidades.

³⁸ Ibídem, p.34

2.2.5 Constitución de 1965

En cuanto a la Constitución de la República de 1965 reviste en el capítulo IX del título VI, respecto a la división administrativa de la República, indicando en su artículo 230 que “El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. Sin embargo, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país estableciendo un régimen de provincias, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal, cuando así conviniera a los intereses y al desarrollo general de la Nación”.

Destina el capítulo X del mismo título al Régimen Municipal, con disposiciones continuas y similares a la anterior Constitución, en siete artículos, del 233 al 239. Estableciendo un régimen autónomo, ejercido por corporaciones municipales electos directa y popularmente sin reelección sino transcurrido un período; que dicha autonomía era de carácter técnico buscando el fortalecimiento económico y la descentralización administrativa que la ley regularía.

De igual manera clasificando a las municipalidades en categorías para fijar los alcances de su régimen autónomo atendiendo a varios factores, indicando la asignación presupuestaria anual, y el antejuicio para Alcaldes.

Según ésta Constitución, el Congreso de la República podía modificar la división administrativa, a cualquier otro sistema, sin menoscabar la autonomía municipal, si fuese para conveniencia a los intereses y desarrollo general de la nación.

En el régimen municipal específicamente se refiere a que por criterios de acelerado crecimiento, es posible que a los municipios se extienda influencia urbana de la capital de la República o de otras ciudades, y puedan ser anexados por un acuerdo tomado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, al municipio a que corresponda esta ciudad, previa audiencia al municipio afectado y con estudios técnicos de base.

Se agrega que el Ejecutivo adquiriera por su cuenta y jurisdicción los proyectos que las municipalidades no puedan ejecutar por limitaciones locales, también con previa audiencia al Consejo de estado y a las municipalidades.

Hubo una época muy sangrienta durante el conflicto armado interno, la década de los años ochenta, que caracterizó además la centralización del poder que se dio a partir del golpe militar del general Efraín Ríos Montt, en 1982, dejando sin efecto la Constitución vigente e imponiendo el Estatuto Fundamental de Gobierno emitido por una junta militar para suplantarla; denominado Decreto-ley 38-82, para que la autoridad y funciones de los organismos fueran neutralizados.

Evidentemente en el ámbito local, se militarizó a las comunidades y existió represión de sus autoridades tradicionales; a su vez, se nombraron gobiernos municipales, vicealcaldes, alcaldes e interventores por el presidente de facto para mantener su poder sobre las municipalidades con sus proyectos militares y desarrollistas con una legislación arbitraria para su dominio local y asegurar el nacional.³⁹

2.3 Época democrática. Asamblea Constituyente de 1984

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló en 1984 el primero de agosto y se disolvió el 14 de enero de 1986, en donde se produjo la Constitución Política de la República de Guatemala, además de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Época que da apertura a la democracia pluralista y participativa en el país.

La Constitución actual, vigente desde 1986, marca una pauta en la historia política guatemalteca, coincidiendo con la elección del “primer gobierno de corte civil” que inauguró los tiempos de una llamada democracia formal en el país.

La misma reconoce en sus artículos 140 y 224 un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. Indicando diferentes niveles de la división geográfica

³⁹ Ochoa García, Carlos. Óp. cit, págs. 15, 16 y 22.

del territorio: nacional, regional, departamental y municipal. Dándole categoría de gobierno únicamente a los niveles nacional y municipal, por ser los que cuentan con autoridades democráticamente electas por el sistema de sufragio universal y secreto, a lo que también se refiere el artículo segundo del Código Municipal, Decreto 12-2002.

Esta Constitución dedica el capítulo VII del título V “Estructura y organización del Estado” al régimen municipal, que es la forma de gobierno más básico del régimen administrativo. Como es de recordar, desde las Constituciones coloniales (Bayona y Cádiz) dentro del municipio se configuran dos importantes principios políticos:

Primero, su representatividad, o su carácter democrático y popular, que la Constitución reconoce y reafirman los acuerdos de paz; y segundo, su autonomía, o el alto grado de descentralización que la Constitución determina.⁴⁰

En esta estructura, el período de duración del gobierno municipal, conformado por un concejo municipal integrado por alcalde, síndicos y concejales electos por sufragio universal y secreto es de cuatro años como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

El objeto constitucional es destacar al municipio como ámbito local fundamental y nivel de gobierno mínimo dentro del territorio nacional; lo cual establece ventajas en bastedad y potencialidades, puesto que hay posibilidades de gran magnitud para la organización y desarrollo local en el buen reconocimiento de ese principio de autonomía que la misma Constitución brinda.

Aunque, llevándolo a sus extremos e interpretándolo solamente como facultades, puede llevar a las alcaldías a tomar decisiones que resulten equívocamente y que finalice en una invisibilización de la organización comunitaria, por lo que se continúa

⁴⁰ Maldonado Aguirre, Alejandro. Código Tributario Municipal de la República de Guatemala. Análisis de antecedentes, Guatemala, 2002, p.10.

buscando reformas. Específicamente en el capítulo VII del título V dedica diez artículos, del 253 al 262 respecto del Régimen Municipal, en los que determina su autonomía, la forma de gobierno municipal, que en su estructura general se ejerce por un “concejo” que integra el Alcalde, síndicos y concejales, electos mediante sufragio universal y secreto, durante cuatro años y pudiendo ser reelectos.

Menciona la administración de recursos económicos del municipio, la asignación presupuestal anual para municipalidades, el derecho de antejuicio de los alcaldes, el establecimiento de un juzgado de asuntos municipales; como también los privilegios y garantías de los bienes municipales y la prohibición de eximir tasas o arbitrios municipales.

Finalmente se menciona que las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades se normarán por la Ley de Servicio Municipal. Entre los derechos sociales, en el régimen económico y social, se establece la obligación del Estado para promover en forma sistemática la descentralización económica-administrativa para el desarrollo regional; ordenando que "el municipio" y entidades autónomas y descentralizadas actúen por delegación del Estado, definiendo obligaciones mínimas, continuando el municipio como unidad administrativa de forma local.⁴¹

Además, permanece estableciendo el Régimen Municipal, y en éste, la autonomía municipal, el gobierno municipal, los recursos económicos del municipio y la asignación para las municipalidades. En esta captación de recursos económicos queda sujeta a la aprobación exclusiva del Congreso de la República, puesto que a esta le atañe decretar impuestos, arbitrios y contribuciones, y bases de recaudación; constituyéndose de nuevo en una limitación.

⁴¹ Santay Ixcoy, Angel. Propuesta de un plan de desarrollo del municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla, Tesis de Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos, USAC, Facultad de Ciencias Económicas, Guatemala, 2008. Pág. 9

Otra de sus disposiciones se refiere a la asignación presupuestaria a las municipalidades, pues es en esta Constitución Política vigente en donde se establece el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para éstas, definiendo techos sobre el destino de los mismos, un 90% para inversión en programas y proyectos y el 10% para gastos de funcionamiento.

Constitucionalmente se establece y regula lo relacionado con el presupuesto y el régimen municipal. Y una fuente importante de recursos para las municipalidades es el aporte que el Estado asigna a las municipalidades, y en el artículo 257 se establece que “el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país.

Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes.

El diez por ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento”. Atendiendo esta disposición, el Ministerio de Finanzas Públicas traslada a las 340 municipalidades del país el aporte constitucional y otras asignaciones. Siendo los últimos dos municipios creados en 2015; “Petatán” segregado de San Antonio Huista en Huehuetenango y “Sipacate” en Escuintla.

Como parte de esta estructuración, se menciona que para la administración de las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se dispone que se decrete una Ley de Servicio Municipal (Decreto 1-87) actualmente vigente, con el objetivo de regular las relaciones entre municipalidades y sus servidores, asegurándoles justicia, equidad y estímulo de trabajo, para garantizar eficiencia y eficacia administrativa mediante la aplicación de un sistema de

administración de personal que fortalezca la carrera administrativa sin afectar la autonomía municipal.

Esta organización del municipio, se estructuraba entonces de acuerdo a dos órganos: una corporación o concejo municipal, quien fuera un órgano colegiado, con funciones de asesoría y deliberativo; y segundo, la alcaldía o alcalde, quien sería el órgano de ejecución, el representante de la municipalidad, responsable de su planta administrativa, su conducción y gestión.

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, el municipio recupera la personalidad civil, solamente como delegado de la autoridad municipal y un promotor del desarrollo de su comunidad.⁴² Adicionalmente a la reforma constitucional, los acuerdos de paz proponían la necesidad de la reforma de leyes ordinarias; como en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se promovió la reforma al Código Municipal vigente, para incluir la participación de comunidades indígenas para intervenir en decisiones que pudieran ser de su interés, definitivamente como autonomía municipal, fundamentado para reconocer a las comunidades indígenas para poder manejar asuntos internos con las reglas consuetudinarias que ya poseían.

Esto principalmente para definir sus capacidades según sus normas tradicionalistas, establecer las maneras de respeto a ese derecho consuetudinario para tomar en cuenta su pluriculturalidad, distintas etnias y lingüística en los municipios; y hacer la promoción de una distribución de gastos equitativos para todas las personas que conformasen los municipios, siendo indígenas o no para el mejoramiento del manejo de dichos recursos, y finalmente poderse asociar para defender sus derechos e intereses como comunidades.⁴³

⁴² *Ibíd.* p. 13.

⁴³ Mazariegos Rodas, Mónica Rocío. *Óp. Cit.*, pág. 27.

Por otro lado, en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en México, el 6 de mayo de 1996, se pacta que el gobierno de Guatemala se compromete a promover una reforma al Código Municipal para que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el alcalde municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto; además de promover la autonomía municipal con la participación ciudadana y la búsqueda de procesos de descentralización.

En el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito en México, el 19 de septiembre de 1996, se enfatiza nuevamente el compromiso de descentralizar la administración pública en pro de la participación ciudadana, el compromiso del gobierno de Guatemala para fortalecer los gobiernos municipales y consejos de desarrollo y establecerlos para incluir en estos las formas adecuadas de organización comunitaria.

Precisamente como un avance en los acuerdos citados, se logra concretar el fortalecimiento institucional, en cuanto a la posibilidad de la participación ciudadana y comunitaria, específicamente en la labor de identificar necesidades y prioridades en el manejo de recursos, en este caso locales, a través de la emisión de ciertos ordenamientos legales que buscan la descentralización en Guatemala como protección a la autonomía de la que se invierte a dichas instituciones, a saber la Ley General de Descentralización y su Reglamento, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento, y el Código Municipal, según el Decreto 14-2002, Acuerdo gubernativo 312-2002, Decreto 11-2002, Acuerdo gubernativo 461-2002 y el Decreto 12-2002.

2.3.1 Fuentes del derecho municipal en el ámbito internacional.

Puesto que existe preeminencia del derecho internacional en materia de derechos humanos sobre el derecho interno según la Constitución Política de la República vigente, y confirmado por la Ley del Organismo Judicial y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad; el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y

Tribales en Países Independientes, de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), suscrito en Ginebra en 1989, reconoce la multiculturalidad, el derecho propio de las comunidades y los usos, normas, costumbres y tradiciones de los pueblos; conteniendo así regulaciones que son aplicables al ámbito municipal, como:

- * En el artículo 5º. Estableciendo en su primer inciso, que “deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos, y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean colectiva e individualmente”;
- * En el artículo 6º. Existe obligaciones gubernamentales, estipulando: a) la obligación de “consultar a los pueblos indígenas (...) cada vez que se prevean de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”; también en el inciso b) la obligación de “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan”; y
- * En el artículo 7º. Indicando en su segundo inciso que “los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo; (...) además, el derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

2.3.2 Código municipal

Tras la emisión del Decreto 12-2002 entra en vigencia el Código Municipal, dando cumplimiento a lo estipulado en la última constitución vigente mencionada, para desarrollar aspectos relativos al régimen municipal, su organización, administración, gobierno, funcionamiento de los municipios o entidades locales, las competencias atribuidas a éstas y su administración de una manera más específica a la que aparece en la Constitución Política de la República de Guatemala.

En este cuerpo legal se promueve la participación de los pueblos indígenas en cuanto a las alcaldías y su funcionamiento en alcaldías comunitarias y auxiliares, en donde se da cumplimiento a parte de los consensos de los acuerdos de paz ratificados en 1996.

El decreto 12-2002 define además las formas de consulta al que pueden optar las comunidades en cualquier asunto generalizado que les afecte en su calidad de vecinos, el acceso a la información, tener participación ciudadana e incluso información relativa a finanzas municipales y su manejo.

A la organización municipal le compete percibir de los vecinos las necesidades o los problemas locales como primer contacto comparada con otras instituciones estatales; por la facilidad de cercanía y comunicación con las comunidades, por lo que se logra la participación ciudadana de una manera paulatina y eficaz; esto como la facultad del Estado de delegar responsabilidades o transferirlas en cuanto a la toma de decisiones para éste tipo de áreas y como respuesta a la descentralización que ha de manejarse en adelante, que no es más que la participación comunitaria en un ideal de su funcionamiento.

Se interpreta esta descentralización que está representada en los municipios o municipalidades para dosificar su autonomía como parte del Estado en su presentación más sencilla, tratándose en general de la participación ciudadana, con auditorías sociales o gestión pública de acuerdo a las prioridades que surjan de cada localidad.

Los cambios y reformas del régimen y organización municipal en este siglo ha sido causado por varios factores; entre ellos, a) las reformas propuestas en los acuerdos de paz, b) la necesidad de la reestructuración del estado para una relación convincente y eficaz entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil; c) el descontento con la legislación que estuvo vigente, catalogada como centralista, y d)

la importancia de las alcaldías, al ser un ente capaz de prestar servicios, y no con los elementos con los que podía ser una institución mediadora o de diálogo político.

Por lo que además de las reformas al Código Municipal surgen las leyes mencionadas y sus reglamentos; encontrándose aún faltantes de creación y aprobación la Ley de Pueblos Indígenas, la Ley de Regionalización y un Código Tributario Municipal, según las disposiciones transitorias y finales de la Constitución vigente.

Con la que, en concordancia, la autonomía municipal es planteada como la potestad del municipio de elegir a sus autoridades y ejercer a través de ellas el gobierno y administración de sus intereses, para obtener y disponer de sus recursos patrimoniales, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Se prevé como límite a la autonomía la coordinación obligatoria de las políticas del municipio con las del Estado, de acuerdo a su artículo tercero.

Como parte de la política de fortalecimiento del poder local, el Código Municipal también integra la figura de los Consejos Municipales de Desarrollo –COMUDES– como instancias locales, quienes han incorporado propuestas de Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES– como agrupaciones de vecinos organizados para impulsar el desarrollo de la comunidad en conjunto con la municipalidad, contando con personería jurídica y una junta directiva.

Esto a pesar de que algunas de las varias municipalidades a nivel nacional no cuentan con personal suficiente en el área de planificación en cuanto a proyectos, lo que insta a que no se logre un canal de comunicación adecuado para hacer del conocimiento de los indicados las necesidades primordiales de las comunidades, hablese de asignación de recursos de pre-inversión e inversión pública para tales proyectos. Estos COCODES están integrados por personas que forman parte de la

comunidad que tienen interés por promover la participación activa en los proyectos y programas para el beneficio local.

CAPÍTULO III

3. Estructura del “Municipio” en base a la Constitución de Guatemala a través de su historia 1879-1985

3.1 Evolución de la estructura municipal en la República de Guatemala.

El triunfo de la revolución liberal marcó el inicio de varias reformas a la estructura de la república de Guatemala, en la política, administración, culturales, costumbres y tradiciones. Más allá de implementar políticas económicas, que fueron el ideal principal, ya sea efectivas o el distanciamiento de la iglesia católica creando la figura de un Estado laico; modifica la administración geográfica del país, que permaneció desde la época de la colonia sin cambios o perturbaciones mayores.

Al surgir entonces la organización municipal, se reconoce a sus autoridades por elección popular y directa, con la finalidad comunitaria de satisfacer necesidades en el ámbito local, instar la descentralización en los servicios públicos y procurar la autonomía que esta institución requiere.

Desde la aparición de los jefes políticos y las imposiciones de nombramientos de los gobernadores para cada territorio, se delegó desde 1879 funciones administrativas a los mencionados gobernadores para la soberanía en la administración municipal; meses después, la supresión del cargo de éstos y sus funciones, fueron designados a alcaldes de cada municipio, incluso funciones de juez de paz, reconociéndose en una ley municipal considerada “completa”.

Se menciona la anulación de la autonomía municipal tras la dictadura de Jorge Ubico, quien reestablece a los jefes políticos, sin dejar opción y derecho a la población para elegir a sus gobernantes municipales. Tras las posteriores revoluciones se consolida nuevamente la autonomía municipal y aparecen las corporaciones municipales como parte de su administración, e incluso se reconoce su personería jurídica.

En lo posterior se considera al alcalde de cada municipio como un empleado público, con todas las facultades y obligaciones que le atañe, con funciones directas y específicas según el cuerpo constitucional de la época.

Luego de estas promulgaciones surge un Instituto de Fomento Municipal, con su ley específica, para la asistencia técnica y financiera para las municipalidades, de carácter autónomo, logrando así que se empezara a delegar a las municipalidades la prestación de servicios públicos.

Hasta la constitución de 1965, en la que mientras duró su vigencia, surgió la ley de servicio civil que diferenció los lineamientos a seguir en contraposición con el estatuto de trabajadores del estado que incluyó o excluyó los derechos y obligaciones de los alcaldes y sus corporaciones. Y la posterior Constitución de 1985 de corte democrático que entra en vigencia en 1986 estableciendo parámetros para la autonomía y funcionamiento de las municipalidades, sin categorizarlas y determinando asignaciones presupuestarias específicas por parte del Estado para la ejecución de sus proyectos y funciones. Aunque principalmente sienta los lineamientos para la futura creación de distintos cuerpos legales que normen tanto la autonomía municipal, las reformas al Código Municipal actual y la creación de la normativa para la descentralización administrativa desde su fundamento constitucional.

3.1.1 Ley Constitutiva de la República de Guatemala-1879.

Decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 11 de diciembre de 1879; comenzó a regir el primero de marzo de 1880; siendo el presidente aun en funciones el General Justo Rufino Barrios. En la misma se reconoce principalmente que los derechos inherentes a la ciudadanía son tanto el derecho electoral, como el derecho de opción a los cargos públicos para los cuales la ley exija la ciudadanía; por lo que desde su inicio, involucra a la población para la libre elección de diputados y presidente de la república, mas no hacia una autoridad local o municipal en su estructura o para formar parte de ella.

Su regulación en cuanto al municipio se encuentra en el Título VI, denominado “Del Gobierno de los Departamentos y de las Municipalidades, con los artículos del 94 al 98. Aunque se determina la institución de “Municipalidad”, la división del territorio nacional se establece solamente en departamentos, en donde el Presidente de la República nombraba para el Gobierno de cada departamento un Jefe Político, con diversas calidades y atribuciones según la ley.

Se mantiene el principio de elección directa y designa facultades a cada Municipalidad, que se interpreta y abarcaba la administración de cada departamento. También podían establecer arbitrios que consideraran necesarios para la ejecución de las funciones de la misma, aunque se establecerían con la aprobación del Gobierno.

El ordenamiento legal dejaba la pauta para El Gobierno de los departamentos y de las municipalidades, que en cuanto lo percibiera pertinente, o tras la solicitud de las municipalidades, se pudieran reformar las ordenanzas de cada “pueblo” y darlas a los que no las tuvieran.

Su estructura refiere entonces a las figuras: Jefe político, Departamento, Municipalidad, Pueblo.

Luego de la entrada en vigencia de la Ley Constitutiva, se emite la Ley de municipalidades de los pueblos de la República, con el Decreto Número 242 del 30 de diciembre de 1879. En la que se estipula que se elimina el cargo de gobernador y se le asigna las funciones de juez de paz al alcalde. Sin embargo, la ley constitutiva tenía como novedad a los ministerios de instrucción pública y de fomento, quienes absorbieron algunas funciones que tenían las municipalidades.

Determinaba además la cantidad del número de integrantes de cada municipalidad, según las necesidades y circunstancias de cada pueblo; incluyendo como innovación la creación de comisiones dentro de la corporación municipal para controlar

hacienda, abastos, agua, policía, higiene pública, ornato, escuelas, vacunaciones, caminos, y estadística; también la particularidad de que los alcaldes auxiliares debían ser nombrados por el alcalde municipal.⁴⁴

Esta ley constitutiva cuenta con doce capítulos y 120 artículos, que fue esencial para lograr los fines del Estado, manteniendo el principio de elección popular directa, concediendo facultades para establecer los arbitrios necesarios para la institución y determinar el número de miembros del consejo y sus categorías. La misma, en opinión de Humberto Martínez Morales, citado por Francisco Fuentes “Fue la primera y verdadera ley municipal completa, ya que establece que los municipios deben regirse por una sola Ley”.⁴⁵

A pesar de haber representado un avance en tanto se manejó una mejor estructura, fue hasta 55 años después durante la dictadura de Jorge Ubico, que se emitió la Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos, el 24 de abril de 1934, que restringió la autonomía municipal, nombrando Jefes Políticos. Los jefes políticos comunicaban a las municipalidades con el gobierno central, supervisaban el cumplimiento de funciones en las municipalidades, podían aumentar o disminuir la cantidad de concejales, aprobar reglamentos, consultas sobre arbitrios o presupuestos, resolver elecciones, haciendo que las autoridades municipales parecieran sus dependientes.

Es entonces en 1935 que se emite el decreto 1702, Ley Municipal de la República, con 87 artículos distribuidos en 13 capítulos, en la que entre formalidades, se centra en suprimir el derecho popular de elegir a los gobernantes, se le niega a la Junta Municipal el poder de gobernar al municipio y lo delega únicamente con la calidad de órgano consultivo. Soto Ramírez lo describe tal como que “el municipio volvió a ser

⁴⁴ Barrios Escobar, Lina Eugenia. Óp. Cit., pág. 169.

⁴⁵ Fuentes Carballo, Francisco Javier. Función de la legislación en el fortalecimiento administrativo y financiero municipal, Tesis de Grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, Guatemala, 2007, pág. 7.

un instrumento de dominación como en 1524, y como gobierno local se convertía en una figura decorativa”.⁴⁶

3.1.2 Constitución de la República de Guatemala-1945

Decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 11 de marzo de 1945; entrando en vigencia el quince de marzo del mismo año, firmada por el presidente de la Asamblea Revolucionaria Jorge García Granados, estando al mando la Junta Revolucionaria de gobierno de Jorge Toriello Garrido, Francisco Javier Arana y Jacobo Árbenz Guzmán. Como parte de sus disposiciones generales, establece que la soberanía radica en el pueblo, delegando su ejercicio en tres organismos distintos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre los cuales no hay subordinación o imposiciones.

Como derechos y deberes inherentes a la ciudadanía, se reconoce el sufragio, para elegir, ser electo y optar a cargos públicos, aunque con algunas limitaciones para mujeres consideradas “ciudadanas” en aquel entonces; hacia las autoridades que no serían impuestas por el Presidente de la República. Incluso, se menciona que las personas “analfabetas” serían elegibles únicamente para cargos municipales.

Posee en su Título X, lo regulado a Gobierno de los departamentos y municipios, al igual que la ley constitutiva anterior; de los artículos 199 al 205. En el primero de ellos aparece la especificación, de que el territorio de la república se divide para su administración en departamentos, “y estos en Municipios”. Aparece entonces la diferencia que estipula que el Presidente de la República “nombraba” y no imponía a un Gobernador, para cada departamento, quien fuera representante y delegado del organismo ejecutivo.

Y por otro lado, los Municipios se regirían por Corporaciones Municipales, presididas por uno o varios Alcaldes, quienes fueran electos de forma directa

⁴⁶ Soto Ramírez, Carlos Arturo. El municipio como Gobierno Local en Guatemala, Editorial Eliyest, Guatemala, 1998. Pág. 11.

y popular, a diferencia de los gobernadores; cuyas primeras elecciones municipales se practicaron durante el mes de diciembre del mismo año, según lo indica el artículo 10 de las disposiciones transitorias y finales de este cuerpo legal. Los alcaldes serían entonces los delegados y representantes del Gobernador departamental. Y en cada municipio se organizaría la policía local bajo las órdenes exclusivas del alcalde.

Se mantiene en esta Constitución la indicación de que las Municipalidades tienen la facultad para establecer sus arbitrios, aun con la necesaria aprobación del Gobierno para determinados casos para acordarlos o para efectuar erogaciones. Además, en el artículo 204 se establece que tanto la organización, funcionamiento como las atribuciones de las municipalidades y sus miembros es materia de ley. Y agrega que los bienes y rentas de cada municipio son propiedad exclusiva de cada uno de ellos, gozando de garantías.

Para las figuras de Alcalde, tesoreros municipales y toda clase de funcionarios y empleados públicos que administraren o manejen fondos del Estado o del Municipio, debían depositar una declaración de todos sus bienes y deudas para que, al cesar en sus funciones y aun durante el ejercicio de ellas, cualquier persona pudiera sin incurrir en responsabilidad alguna deducirles cargos por comparación de bienes o haberes, como se indica en el artículo 24 de este cuerpo legal.

La estructura municipal emplea las figuras de: Gobernador, Alcalde, Corporación Municipal, Departamento, Municipio.

El 24 de abril de 1946, se emite el Decreto número 226 del Congreso de la República, Ley de Municipalidades, que contiene 115 artículos en 8 títulos y 19 capítulos con 5 disposiciones transitorias.⁴⁷ De esta manera se reinstaura la autonomía municipal, describe funciones de la administración municipal, también reconoce la “personería jurídica” del municipio y, se le reconoce como jefe de gobierno de la administración municipal al alcalde de cada municipio.

⁴⁷ Fuentes Caraballo, Francisco Javier. Óp. Cit. Pág. 8

En ella se asigna funciones en materia de vías urbanas, autorización de construcciones, regulación de urbanizaciones, vigilancia de las escuelas públicas y privadas, rastros, mercados, cementerios, agua potable y drenajes, fomento del mejoramiento económico del municipio, limpieza de calles y plazas, entre otros. Finalmente la creación de arbitrios y de cuotas de servicios públicos le correspondía al Ministerio de Gobernación.

3.1.3 Constitución de la República de Guatemala-1956

Decretada por la Asamblea Constituyente el 2 de febrero de 1956; entrando en vigencia el primero de marzo del mismo año, con la firma del Presidente Carlos Castillo Armas.

Al encontrarse establecida la figura del Alcalde, se toma en cuenta como un empleado público, por lo que, entre otros; las relaciones entre el Estado, la Municipalidad y demás entidades sostenidas con fondos públicos y sus trabajadores, se registrarán exclusivamente por el Estatuto de los Trabajadores del Estado; como lo estipula el artículo 119 de ésta constitución. Este nuevo cuerpo legal, regularía todo lo relativo a la selección, promoción, traslado, permuta, pensión, remoción, obligaciones y derechos de cada uno de ellos; rigiendo las mismas reglas para todo personal de las municipalidades.

Al igual que la constitución anterior, debían presentar una declaración de sus bienes y deudas si administraban o manejaban fondos del Estado, del municipio o de organismos sostenidos por el Estado.

Como parte de las atribuciones al sistema judicial, se especifica en el segundo párrafo del artículo 192 de esta Constitución, que los funcionarios municipales actuarían como jueces menores en los casos en que se les determinara por medio de la ley.

Puesto que no hay mayores cambios en el régimen municipal, ésta constitución, delega su título XI al gobierno de los departamentos y de los municipios, se mantiene en las ordenanzas de la legislación constitucional anterior, y en su artículo 229 refiere que: “En sus respectivas jurisdicciones, los Alcaldes ejercerán funciones gubernativas como representantes y delegados del Gobernador, como representantes del pueblo y como jefe de administración de bienes, rentas y servicios municipales”; estableciendo así, funciones directas y específicas en esta constitución.

Además, el capítulo II del mismo título, desarrolla de manera individual al régimen municipal, siendo más conciso, de los artículos 230 al 238 desarrollando lo que sigue. Estipulando, de nueva cuenta la autonomía municipal, en el sentido de poder disponer de sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales, tendiendo a un fortalecimiento económico y una descentralización administrativa.

Es en el artículo 231 de ésta constitución, en donde delega directamente la creación de una ley que regule el principio de autonomía, que en su caso determine sus alcances, las rentas, tasa e impuestos de la hacienda municipal y, la coordinación de funciones y la cooperación mutua de las municipalidades y de las mismas con el Gobierno central y con otras entidades de derecho público. No existen cambios en cuanto a la organización y funcionamiento de su cuerpo de policía.

En cuanto a una estructura mejor definida, refiere que el gobierno municipal será ejercido por una Corporación, que está integrada por el Alcalde, los Síndicos y los Concejales, que en comparación con las anteriores constituciones son figuras novedosas. Indicando además que tanto el número y calidades para ocupar los cargos referidos se determinarían en la ley. De igual forma su elección será directamente por el pueblo, en un solo día, mediante sufragio universal, y la misma ley determinaría el término de cada mandato.

Refiriéndose a propiedad, se establece seguidamente que los bienes, rentas y arbitrios municipales son de la exclusividad del municipio; contando con las garantías y privilegios pertinentes. Permaneciendo la regla para la creación de arbitrios que se ajusten a las necesidades del municipio, que deban ser aprobadas por el organismo ejecutivo.

A diferencia de las constituciones anteriores, en su artículo 234, indica que la ley, clasificará a las municipalidades en categorías, con la finalidad de fijar los alcances de su régimen autónomo, según demografía, economía, importancia político administrativa, desarrollo cultural y otros.

Además, detalla que el organismo ejecutivo destinará un porcentaje no específico-, del presupuesto general de los ingresos y egresos del Estado para satisfacer las necesidades de los municipios y la forma de su ejecución según prioridades que la ley describirá. Se menciona que los alcaldes no pueden ser enjuiciados o detenidos sin declaración de autoridad judicial salvo delito in fraganti; y que contra las resoluciones municipales procede el recurso contencioso administrativo.

Tras la promulgación de esta constitución, el 4 de febrero de 1957 se emitió el decreto 1132, Ley del Instituto de Fomento Municipal –INFOM-, la cual es una entidad estatal, autónoma, con patrimonio propio y con personalidad jurídica, que fue creada para fortalecer a las municipalidades mediante la prestación de asistencia técnica y financiera para promover el progreso, desarrollo y fortalecimiento de los pueblos y de su economía.

También, el 12 de julio del mismo año, se emite el Decreto número 1183, como Código Municipal, en el que le delega la tutela al INFOM sobre las municipalidades, primordialmente las de tercera y cuarta categoría; facultándolas para establecer, regular y prestar los servicios públicos clasificados como discrecionales y esenciales. Esos servicios esenciales eran el fin primordial de las municipalidades, por lo que no

podían concesionárseles a particulares, tales como agua potable, rastros, drenajes, aseo de las calles y mercados.

3.1.4 Constitución de la República de Guatemala-1965

Decretada por la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre de 1965, entrando en vigor el cinco de mayo de mil novecientos sesenta y seis, con el entonces Jefe de Gobierno Enrique Peralta Azurdia.

Como uno de los cambios respecto de la Constitución anterior, en lugar del Estatuto de Trabajadores del Estado, surge la Ley de Servicio Civil, ordenando así su creación y promulgación, pero estableciendo que las relaciones del Estado y de sus entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, con sus trabajadores, se regirán por leyes especiales, de las cuales, quienes no sean sostenidas con fondos del Estado se regirán con sus propias leyes y supletoriamente por el Código de Trabajo.

Por otro lado, en su artículo 142, es muy específica en cuanto a las obligaciones mínimas que deba tener el “municipio” y toda entidad descentralizada autónoma o semiautónoma, que actúen por delegación del Estado; rigiéndose éstas entidades por leyes especiales.

En general, se refiere a coordinar actividades con la política general del Estado, remitir al organismo ejecutivo los presupuestos que emita para su información si fuere el caso de aprobarlos, también sus memorias de labores e informes específicos cuando fueran requeridos y dar facilidades para el desempeño de las funciones del control fiscal en cuanto a la inspección y vigilancia.

Separa ahora en los capítulos IX y X lo relativo a la división administrativa de la república y el régimen municipal. Indica de nuevo la división en departamentos y éstos en municipios, aunque se menciona que el Congreso podrá modificar la división administrativa del país estableciendo un régimen de “provincias”,

departamentos y municipios; o cualquier otro sistema; sin menoscabo de la autonomía municipal cuando convenga a los intereses y desarrollo general de la nación.

Ahora bien, los artículos del 233 al 239 desarrollan el régimen municipal, manifestando al igual que la constitución previa, la institución de un régimen autónomo. En cuanto a su estructura refiere que será ejercida por corporaciones municipales presididas por alcaldes; quienes serían electos directa y popularmente y sin poder ser reelectos sino después de transcurrido un período.

No hay cambios en cuanto a la ordenanza de la creación de una ley que regule el principio de autonomía, la organización de su cuerpo de policía; la propiedad exclusiva del municipio y arbitrios sometidos a la aprobación del Ejecutivo.

Tampoco varía la clasificación de municipalidades en categorías, y continúa el porcentaje anual destinado a municipalidades del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado; y la prerrogativa de que los alcaldes no pueden ser enjuiciados ni detenidos bajo las mismas condiciones ya estipuladas.

En sus disposiciones transitorias y finales, señala que los organismos del Estado y las corporaciones municipales se integrarán de la forma que establece esta Constitución; y serán aplicables a los respectivos candidatos las calidades, limitaciones, impedimentos, prohibiciones e inmunidades que también en ella se determinan; en su artículo quinto.

3.2 Organización municipal actual en la República de Guatemala según su Constitución vigente de 1985.

Por datos históricos y en concordancia con el artículo dieciséis transitorio de la Constitución Política, es interpretado que durante el gobierno del General Ríos Montt fue redactada una nueva Constitución Política de la República de Guatemala y que actualmente es la que rige dicha legislación, en ella, se restaura la autonomía y

poderes municipales, y asigna un 8% del presupuesto general de ingresos del Estado a las municipalidades, dando garantías iguales a las de los bienes del estado a los bienes municipales; y concediendo a los alcaldes la calidad de gobernantes al darles el derecho de antejuicio, indicando que entró en vigencia el 31 de mayo de 1985.

Dada por la Asamblea Nacional Constituyente el treinta y uno de mayo de 1985, y entrando en vigencia el 14 de enero de 1986. De una manera más organizada, con una parte dogmática, orgánica y procesal o práctica, se encuentra principalmente la especificación de descentralización y autonomía, que involucra al municipio y entidades autónomas y descentralizadas, que actúan por delegación del Estado, según su artículo 134 estableciendo las obligaciones mínimas ya recurrentes desde la Constitución anterior.

En cuanto a la estructura y organización del Estado, dedica su segundo capítulo en ese título al régimen administrativo, estipulando en el artículo 224 la división administrativa, ya mencionada, en departamentos y los mismos en municipios, con la facultad del Congreso de modificar esa administración de acuerdo a los intereses convenientes, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Sin embargo, el séptimo capítulo del mismo título es el que está dedicado al régimen municipal; desde el artículo 253 al 262. Iniciando con la descripción de la autonomía municipal, existiendo un cambio o reforma en cuanto al gobierno o estructura municipal, cambiando el nombre de las corporaciones municipales, por un Consejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, en el que sí pueden ser reelectos, como establece el artículo 254 constitucional.

El porcentaje anual del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado por parte del Organismo Ejecutivo que se había venido mencionando en las anteriores Constituciones, ahora se estipula con un 10% del mismo para las municipalidades

del país. Describiendo que al menos un noventa por ciento debe estar destinado a programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes, y el diez por ciento restante para gastos de funcionamiento.

Contempla el derecho de antejuicio de los alcaldes, se menciona la creación de Juzgados de Asuntos Municipales, el mismo cuerpo de policía, los privilegios y garantías respecto a la propiedad municipal. Agrega que existe prohibición de eximir tasas o arbitrios municipales a cualquier persona si no lo establece la Constitución misma; y aclara que las relaciones laborales de los empleados municipales se normarán por la Ley de Servicio Municipal.

Se emite el Decreto 1-87, Ley de Servicio Municipal, la cual establece garantías mínimas de los trabajadores municipales, regulando las relaciones entre las municipalidades y sus servidores para asegurarles justicia, equidad y estímulo en su trabajo. Para poder aplicarla, se crea la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades. Indica además las clasificaciones tanto de los servicios municipales como puestos municipales.

Agrega en las disposiciones transitorias, respecto de los juzgados menores; que las autoridades municipales no desempeñarán funciones judiciales, sino que se debieron desligar estos juzgados de las municipalidades designando jueces donde correspondiera. Y, que a partir de la vigencia de esta constitución, las corporaciones municipales electas tomarían posesión de sus cargos el 15 de enero del año siguiente, 1986. En esta parte se ordena al Congreso de la República emitir un nuevo Código Municipal, la Ley de Servicio Municipal, Ley Preliminar de Regionalización y un Código Tributario Municipal.

Se emite entonces el decreto número 58-88, Código Municipal, bajo lo relativo a las disposiciones de la Constitución vigente, definiendo el ámbito de la autonomía municipal y los fines generales del municipio, como la promoción de la participación

de los habitantes en la resolución de problemas locales, suprime la tutela que tenía el INFOM, se elimina la clasificación de servicios esenciales y discrecionales puesto que son el fin primordial de la municipalidad, donde cualquiera de estos servicios podía ser concesionado, y entre otros, se establece la obligación de publicar a cada tres meses el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal.

Luego, en 1997 se elabora un proyecto de nuevo Código Municipal, entregado en diciembre del año 2000, que se termina trasladándose al Organismo Ejecutivo en enero de 2001. Tras más de un año en el Congreso para su discusión, fueron emitidos el nuevo Código Municipal, la Ley General de Descentralización y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Por estar apresurado el gobierno para presentar avances en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, después de haber una reunión del grupo consultivo para Guatemala en febrero de 2002.

Es esa la razón por la que se denota la ausencia de vinculación entre las tres leyes de descentralización y la participación, y omisiones o errores tanto de forma y fondo que persisten en el Código Municipal.⁴⁸

De forma general la Constitución Política de la República de Guatemala indica en sus artículos del 253 al 262 el régimen municipal; según el actual Código Municipal, decreto 12-2002, indica en los artículos 38, 54, 82 y 84 que la estructura de la Corporación o Consejo Municipal⁴⁹ se conforma por:

- a) El Alcalde, quien la preside;
- b) Los Síndicos, quienes desempeñan las funciones del Ministerio Público y ejercen la representación de la municipalidad ante los tribunales y oficinas, y fiscalizan la administración del alcalde y pueden exigir el cumplimiento de acuerdos y resoluciones del Concejo e interrogar al Alcalde sobre medidas adoptadas en el uso de sus funciones, al igual que los concejales;
- c) Los Concejales, quienes integran comisiones organizadas por la Corporación, y;

⁴⁸ Linares López, Luis F. Reformas al Código Municipal, Análisis Político, Volumen 2 Año 2, Guatemala, Pág. 30

⁴⁹ Anexo 3

d) El Secretario, quien participa con voz pero sin voto.

En dicha organización municipal se destaca la Alcaldía, que se puede clasificar en tres niveles:

- a) El Despacho del Alcalde,
- b) La Secretaría,
- c) La Tesorería y,
- d) las distintas unidades administrativas.

Subsiguientemente el Concejo Municipal, quien es un órgano colegiado, pues agrupa a personas con calidades parecidas para discutir cuestiones relacionadas con el gobierno municipal a manera de consultoría. Las Alcaldías Auxiliares, las cuales son reconocidas imperativamente, sean indígenas o no, para funcionar como un enlace entre el Concejo Municipal y la comunidad, elegidos por una Asamblea Comunitaria por períodos que no excedan del mismo que posee el Concejo.

Aparece también la estructuración del Consejo municipal de desarrollo urbano y rural, del cual debe establecerse uno por cada municipio que haya en el país, siendo una institución colegiada y representativa de los municipios, que tiene a su cargo promover y dirigir el proceso de desarrollo dentro del territorio municipal, para lograr el desarrollo del municipio a través de la ejecución de planes, proyectos y programas que tengan participación organizada y permanente de la población y de instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Este consejo se integra por el Alcalde municipal, el concejo municipal, y los representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del municipio. Aunque el vocablo “alcalde” etimológicamente signifique “juez” o “funcionario con atribuciones judiciales y administrativas”; en la organización municipal guatemalteca, el alcalde es el funcionario ejecutivo de mayor investidura de la municipalidad, según el artículo 60 del Código Municipal. Luego de él, la municipalidad también cuenta con otros funcionarios como el Registrador Civil (Actualmente derogado por la Ley del Registro

Nacional de las Personas), el Tesorero, un Juez de Asuntos Municipales, los Jefes de Departamento, de Sección y otros.

CAPÍTULO IV

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

4. Fundamento constitucional de la organización municipal de Guatemala, estudio histórico jurídico desde 1879.

4.1 Análisis y aporte

La organización de las civilizaciones ha existido desde la concepción del ser humano como un ente social, del que a lo largo de su evolución ha formado parte del desenvolvimiento de cada familia, tribu, imperio, pueblo o nación. El municipio surge de esa relación humana, y de la necesidad de desarrollo individual y colectivo, teniendo representantes o líderes a quienes dirigirse y quienes puedan solventar los intereses que emanen entre sí.

Como antecedentes, se estableció que desde la época colonial en Guatemala, se conformaron pueblos indígenas que compartían el mismo idioma o costumbres, y otros totalmente distintos; conformándose actividades culturales y religiosas hasta el punto de llegar a distinguirse a través de distintos trajes típicos.

En esta época surge el primer indicio de organización municipal a través de las alcaldías mayores y corregimientos, aunque, no precisamente con las finalidades actuales del municipio o municipalidad; sino intereses económicos y agropecuarios de la corona española sobre la provincia guatemalteca de aquel entonces, por órdenes o capitulaciones del reino español a través de sus virreyes, gobernadores o conquistadores y colonizadores según su conveniencia.

También, tras el paso de los pueblos indígenas guatemaltecos por el feudalismo y la encomienda; con el paso de los años se llegó a establecer ayuntamientos y cofradías, ya en territorios denominados municipios, en los que nace precisamente en el siglo XV el proceso de cristianización, hispanización o ladinización de los

indígenas, llevando paralelamente alcaldías de tipo mixto en las municipalidades, con ciertas facultades culturales y mayoría de restricciones y abusos por control de la Corona.

Se concedió poder de jurisdicción sobre la Audiencia de los Confines, de la que formó parte Guatemala, hacia 1543 por reales cédulas y las leyes nuevas, estipulando así a cada territorio atribuciones de gobierno y justicia, procedimientos y funciones de sus integrantes, incidiendo entonces en la organización y reorganización política de esta región para un posterior ingreso monetario, que siguió siendo distinto del objetivo que se supone primordial en la organización municipal.

Guatemala estuvo dividida en diez corregimientos provistos de Audiencias como forma de administración, permaneciendo en intendencias y bajo el mando de gobernadores y capitanes generales; lo cual a finales del siglo XVII demostró cierta inestabilidad ocasionando conflictos entre las autoridades impuestas en las audiencias y ayuntamientos, existiendo ya diferencialmente además del virrey, un gobernador y un capitán general como funcionarios en los territorios, todos aun nombrados por el rey, entre los que hubo riña y contradicción por poder controlar el poder en las áreas que tuvieran asignadas o ganadas.

A raíz de estos conflictos, durante el siglo XVIII se conformaron separadamente comunidades de españoles y de indígenas, denominadas "Las dos repúblicas"; en donde prevalece en el lado indígena, la figura del Cabildo de Indios, pese a que fue de tipo español al igual que los títulos de las autoridades, se gobernaron a sí mismos, dándoles la posibilidad de vivir en espacios o asentamientos separados, distinto al de los españoles. Por lo que exigieron que se les adjudicara también autoridades propias, y éstas existieron para cada grupo, surgiendo entonces los alcaldes de barrio o auxiliares volviéndose alcaldes indígenas, que fueron figuras creadas e impuestas, que persisten hasta la fecha con el reconocimiento debido.

Aunque llegó a establecerse por el lado religioso, el convencimiento de organización de los indígenas, incluso con cofradías, lo cual cuenta actualmente con el misticismo e importancia pertinente entre comunidades indígenas; de igual forma fue una variante de tipo español, que poco a poco perdió poder social y político, mas no cultural, respecto a autoridades ancestrales o ancianos indígenas; se llegaron a establecer partidos políticos y el control de autoridades fue tomado mayoritariamente por ladinos de nuevo.

El primer antecedente constitucional en Guatemala para la administración territorial, como vestigios del municipio o municipalidad, fue en 1808 con la Constitución de Bayona, dándole fundamento a los ayuntamientos y a la distribución política territorial de las provincias coloniales en la que se incluía a Guatemala. Posteriormente, es en los inicios de la época independiente, en el siglo XIX, que las Cortes de Cádiz establecieron ayuntamientos constitucionales en las que se desarrollaron elecciones indirectas, de donde salen electos los primeros alcaldes, regidores y síndicos para la administración municipal.

Aboliendo y declinando esta constitución, finalmente existió un punto de partida en el ámbito constitucional para Guatemala, estableciendo el régimen político que se adoptara luego de la independencia y manteniendo en este caso, el respaldo jurídico para su administración política entre varias otras facultades para su organización y para la creación de la primera constitución para España y sus colonias, en 1812; en donde el Reino de Guatemala debía elegir diputados para las cortes para designar a los miembros de los ayuntamientos.

Luego de la independencia de España y su anexión a México en 1821, se inicia la Asamblea Nacional Constituyente en 1823 para una independencia absoluta, de la que nace en 1824 la Constitución de la República Federal de Centroamérica, adoptando por primera vez un sistema de separación de poderes para la organización del Estado, la cual ya vigente en 1825, estableció una división territorial en departamentos, distritos y municipios, estableciendo la instauración de municipios

a aquellos pueblos que tuvieran más de doscientos habitantes; y posteriormente la figura de un alcalde auxiliar para poblados menores.

Tras el establecimiento de la República de Guatemala, proclamada totalmente independiente en 1847, una nueva Asamblea Constituyente emitió un acta conservadora en 1851; como parte de la primera época liberal, en donde se visualiza claramente un gobierno local, con municipalidades y consejos de principales para administrar el sistema político, de forma dual en algunos lugares, con municipalidades ladinas y municipalidades indígenas.

En la vigencia de la mencionada Acta Constitutiva, durante veinte años no hubo cambios relativos a la estructura municipal, mas que se mantuviera la proliferación de alcaldías mixtas con el pertinente reconocimiento de sus autoridades.

Sin embargo, era una época en la que la situación de la nación se vio agravada por las actividades de guerrilleros rebeldes, con tintes a una posterior revolución; la cual en 1871 solamente logró que la organización de la base comunitaria se debilitara perjudicando principalmente al área campesina rural.

A partir de la época liberal de 1871, se instaura la figura del Jefe Político siendo un nuevo tipo de funcionario que sustituye a los antiguos corregidores, y aparecen las funciones específicas para éste y debiendo vivir en la cabecera departamental, al ser un elemento básico del Estado; y nombraba a los Comisionados Públicos, quienes le ayudaban en el cumplimiento de sus funciones.

Sumándose este tiempo, acuerdos presidenciales post-independentistas que buscaban entre otros, que los regímenes de gobierno local, o municipalidades se volvieran mixtas, para el mejoramiento del orden y la administración de los municipios, que se componían de indígenas y de ladinos, por lo que las municipalidades debían estar conformadas por ambas clases.

En septiembre de 1879 se emitió una ley de municipalidades, que indicaba la cantidad de integrantes de las municipalidades según necesidades y circunstancias de cada pueblo y funciones y atribuciones a desempeñar. En diciembre del mismo año, se contaba ya con la Ley Constitutiva de la República de Guatemala, también de corte liberal y vigente hasta 1944, dando lugar a los municipios y municipalidades en sus artículos 96 y 97, y a la vez a la emisión del Decreto Gubernativo 242 - Ley municipal, la cual dio lugar a la eliminación del cargo de gobernador y asignar funciones de jueces de paz a los alcaldes como novedad, y creando comisiones dentro de la corporación municipal para áreas específicas, como el control de hacienda, abastos, policía y otros servicios públicos; incluso que los ministerios en el ejecutivo tomaran responsabilidad de algunas de las funciones de las municipalidades.

Se estableció que esta evolución respecto a la organización municipal fue cambiada drásticamente tras la modificación de estos artículos de la Ley Constitutiva, durante el gobierno del general Jorge Ubico, en donde estableció "intendentes" en 1935, para el gobierno municipal que fueron nombrados por el Ejecutivo y vedando la facultad de las municipalidades para fijar arbitrios, eliminando así lo anteriormente regulado para la elección popular directa de las autoridades municipales y el establecimiento de arbitrios con aprobación del gobierno central; y posteriormente categorizando a las municipalidades en 1939, eliminando la autonomía municipal.

Este retroceso se atenuó luego de la Revolución del 20 de octubre de 1944, puesto que se reconoció que la organización del municipio en base a la elección popular de sus integrantes es demostración de democracia de gobierno, por lo que no debía haber impedimento del ejercicio del sufragio, como lo impuesto por la dictadura anterior. Esto promovió entre muchas otras cosas, la descentralización administrativa y la autonomía municipal en la promulgación de la Constitución de 1945, en la que regula que las municipalidades se regían por corporaciones municipales autónomas en lo relativo a su organización, también electos directa y popularmente, tomando a los alcaldes como delegados y representantes del gobernador departamental.

Se especificó también que en cada municipio se organizaría la policía local bajo las órdenes del alcalde exclusivamente. Y se determinó que cualquier funcionario o empleado público, incluidos los alcaldes, que manejaran o administraran fondos de Estado debían depositar una declaración de todos sus bienes y deudas con la finalidad de que al terminar el período de funciones se les dedujera cargos por comparación de bienes o haberes sin incurrir en responsabilidades.

Por la promulgación del decreto 226 el Congreso de la República en 1946, se emitió la Ley de Municipalidades, en la que se reestableció la autonomía municipal y estructuralmente se reconoció al alcalde como jefe de gobierno de la administración municipal. Aunque se asignan más funciones a la corporación municipal como urbanizaciones, vigilancia de escuelas y otros servicios públicos, también se determina que la creación de arbitrios correspondería al entonces Ministerio de Gobernación.

Aunque después de la contrarrevolución de 1954, en la Constitución de 1956 se vuelven a centralizar actividades en la política del país, para la administración municipal, los Alcaldes ejercían funciones gubernativas como representantes y delegados del gobernador, siendo representantes del pueblo y desempeñaba la administración de bienes y servicios municipales, por lo que se mantuvo un régimen autónomo; aunque aún categorizaba a las municipalidades según la realidad demográfica, importancia político-administrativa u otras circunstancias.

Por primera vez en el cuerpo constitucional aparece la designación porcentual anual del presupuesto general de los ingresos y egresos del Estado para el cumplimiento de las funciones de cada municipalidad aunque no determina una cantidad específica.

Puesto que los alcaldes fueron considerados empleados públicos, sus relaciones con el Estado se regularon a través del Estatuto de los Trabajadores del Estado, según la constitución en mención, también la figura del alcalde se reconoce como

representante y delegado de gobernador, representante del pueblo y jefe de administración de bienes, rentas y servicios municipales.

La promulgación de esta constitución también dio lugar la creación del Instituto de Fomento Municipal, para prestarle asistencia técnica y financiera a las municipalidades promoviendo su progreso, y el código municipal posterior le delegó tutela sobre ciertas municipalidades para prestar, regular y establecer servicios públicos sin concesionárselos a particulares.

La estructura municipal durante el tiempo del conflicto armado interno, refiere ciertos cambios principalmente en áreas rurales, puesto que acorde a los códigos municipales de 1957 y 1988, se reguló por ejemplo, que los alcaldes auxiliares en las comunidades o regiones con presencia guerrillera, serían nombrados por el comandante de la zona militar, entre los patrulleros y comisionados militares.

Indicando así las funciones y prohibiciones, lo que se volvió un cargo obligatorio militarizado. Esto con el fin de mantener el control militar en las áreas en donde se pudiera eliminar a cualquier grupo guerrillero que existiera o pretendiera existir. El alcalde o alcalde auxiliar obtiene su dimensión civil luego de la firma de los acuerdos de paz hasta 1996.

Durante la vigencia de la Constitución de 1965, al régimen municipal se le reconoce la autonomía, que sería ejercida por corporaciones municipales, electas directa y popularmente, para buscar el fortalecimiento económico del municipio y la descentralización administrativa. En esta constitución se estipula que debido al crecimiento acelerado de la población el Congreso de la República podía modificar la división administrativa sin menoscabar la autonomía municipal, y que pudieran los municipios que al extenderse a influencia urbana se anexaran a la capital de la República o a otras ciudades por acuerdo del Presidente en Consejo de Ministros.

A diferencia de la constitución anterior, las relaciones del personal de municipalidades se regiría por la recién promulgada Ley de Servicio Civil y no por el Estatuto de Trabajadores del Estado o el Código de Trabajo suplementariamente para quienes no fueran sostenidos con fondos del Estado, sin mayor variación en cuanto a la estructura de la corporación municipal y su organización.

Existió una época del conflicto armado, liderado por el General Efraín Ríos Montt en 1982 que dejó sin efecto la mencionada constitución y dejó sin efecto la autoridad y funciones de los organismos del estado, y en el ámbito local las municipalidades fueron militarizadas con una legislación arbitraria.

En lo posterior se instala una Asamblea Nacional Constituyente en 1984, que da como resultado la Constitución Política de la República de Guatemala promulgada en 1985 y vigente desde 1986; en la que se restituye la autonomía municipal, sin categorizar a las municipalidades y que cuentan con autoridades democráticamente electas por sufragio universal y secreto. En su estructura, la corporación municipal pasa a llamarse Concejo Municipal, que de igual forma estaría integrado por el alcalde, síndicos y concejales, también electos; durante un período de cuatro años. Determinando así al municipio como el ámbito local básico y al nivel de gobierno mínimo en el territorio nacional.

Esta última constitución, establece además que se designará a las municipalidades el 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado para gastos de funcionamiento, mismo que se encuentra destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de salud, educación, obras, infraestructura y servicios públicos; temática que sólo en la constitución anterior estipulaba un 8% y no se especificó en los cuerpos constitucionales anteriores a estos.

Después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, el municipio recupera su personalidad civil, como delegado de autoridad municipal y promotor de desarrollo comunitario. La actual organización del municipio se establece por un Concejo

Municipal, quien es un órgano colegiado, con funciones de asesoría y deliberativo, y la Alcaldía, quien es el órgano de ejecución, representante de la municipalidad y responsable de su planta administrativa, conducción y gestión.

Se creó la Ley de Servicio Municipal con el Decreto 1-87, que reguló principalmente las garantías de los trabajadores municipales y las relaciones con otras municipalidades, dando lugar a la formación de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, que en la organización municipal diferencia los servicios y los puestos municipales.

Además, a partir de dicha constitución, se promovieron reformas vigentes en el actual Código Municipal, primero se emite el decreto 58-88, que suprime la tutela que tuvo el instituto de fomento para las municipalidades, y elimina la clasificación de servicios esenciales y discrecionales que se hacía en las municipalidades, más la obligación de publicar el estado de ingresos y egresos municipales a cada trimestre.

Para la participación incluyente de comunidades indígenas en su reconocimiento y tomar en cuenta su pluriculturalidad para asociarse y defender sus derechos e intereses como comunidades y búsqueda de procesos de descentralización; que se encuentra descrito en el código municipal, tras la promulgación del decreto 12-2002.

Este Código Municipal reviste los aspectos relativos a su organización, administración, gobierno, funcionamiento de los municipios o entidades locales, las competencias atribuidas y a su administración y el funcionamiento de las alcaldías comunitarias y auxiliares.

Impulsa de manera llamativa a la descentralización administrativa, que no es más que la participación ciudadana en gestión pública o auditorías sociales que estén acordes a las necesidades que surgen en la comunidad.

La estructura municipal ha desarrollado y cambiado su organización a lo largo de su aparición en la administración del Estado debido a varias reformas a partir de los Acuerdos de Paz, la necesidad de una relación y desarrollo convincente y eficaz del Estado y todos sus integrantes, los cambios drásticos y con repercusiones de las legislaciones anteriores y la importancia que toman las alcaldías al conocerse la capacidad administrativa de prestación de servicios que posee además de otras funciones.

La estructura municipal en la actualidad, ha agregado otras figuras para el desarrollo comunitario, que a su vez cuentan con personería jurídica y juntas directivas para el beneficio local, denominadas Consejos Municipales de Desarrollo -COMUDES- y Consejos Comunitarios de Desarrollo -COCODES-.

Luego de tomar como referencia las diferentes constituciones desde 1879 se determinó a través de la Ley Constitutiva de la República de Guatemala de ese año, la Constitución Política de la República de Guatemala de 1945, la Constitución de la República de Guatemala de 1956, la Constitución de la República de Guatemala de 1965 y la Constitución Política de la República de Guatemala de 1986; que todas regulan y fundamentan la creación y organización municipal, en distintos títulos y mantienen la figura aunque con diversos órganos como autoridades.

4.2 Delegación de poder de la organización municipal

Uno de los indicadores de comparación de la organización municipal en las constituciones guatemaltecas citadas, es la delegación del poder a las municipalidades o al gobierno del municipio; como tal, la primera -1879-, para la administración municipal fue el Presidente de la República quien nombró a un Jefe Político por territorio, y éste delegaba gobernadores para complementar el cumplimiento de sus funciones.

La segunda, -1945-, aunque el Presidente de la República nombra a un gobernador departamental, la figura del alcalde para las municipalidades es electo de forma

popular y directa, y se conforma la denominada corporación municipal para el desarrollo de sus funciones. En tercer lugar, la constitución de 1956, los alcaldes alcanzaron este puesto tras elecciones populares mediante el sufragio universal, determinando en la corporación municipal a las figuras de la alcaldía, síndicos y concejales.

La cuarta constitución utilizada, 1965; de igual manera delega el poder o gobierno de las municipalidades mediante elección popular directa mediante sufragio universal, sin poder ser éstos reelectos y se mantiene la estructura como una corporación municipal. Por último, la constitución vigente 1985, de manera más auténtica regula y defiende la delegación de poder a las municipalidades a través de elección popular mediante sufragio universal, por un periodo de cuatro años, pudiendo estos ser reelegibles.

4.3 Instituciones y figuras creadas para el régimen municipal

Otro indicador que fue variando entre constituciones guatemaltecas, fue el elemento personal que le representaría; en la Ley Constitutiva de 1879 se contó con Jefes Políticos quienes a su vez nombraban gobernadores, para la administración regional y municipal, las cuales se mantuvieron también en la Constitución de 1945, aunque aparece además la figura del Alcalde, quien fuera electo popularmente, y tras la época de conflictos y revoluciones llegó un momento en que el órgano fue militarizado, impuesto y únicamente como figura decorativa en la administración estatal, como se repitiera en años posteriores.

En la Constitución de 1956 se suprimió a los jefes políticos y gobernadores, quedando solamente para la administración y gobierno municipal los alcaldes, los síndicos y los concejales. Estas mismas figuras aparecen en la Constitución de 1965, conformando una Corporación Municipal, a cargo de la administración municipal.

La última Constitución vigente es de 1985, en donde la estructura cambia de denominación, de ser una corporación municipal, pasa a llamarse Concejo Municipal,

conformado de igual forma por el Alcalde, Síndicos y Concejales, con funciones, facultades y obligaciones más especificadas y con oportunidad de creación y delegación de responsabilidades a más unidades dentro de la misma corporación.

4.4 Normativas creadas a partir de la vigencia de las constituciones

Primordialmente, otro elemento citado, es la legislación promulgada en el ámbito municipal a raíz de cada una de las constituciones guatemaltecas.

Por ejemplo, durante la vigencia de la Ley Constitutiva de 1879, se promulgaron principalmente tres leyes:

1) Ley de municipalidades de los pueblos de la república con el decreto No. 242 del 30 de diciembre de 1879, que en general elimina el cargo de gobernador, y delega funciones de juez de paz al alcalde y mantiene una elección popular directa para los representantes de las municipalidades;

2) Ley de gobierno y administración de los departamentos, con el decreto legislativo No. 1987 del 24 de abril de 1934, que referente a la época atravesada por el país, restringe la autonomía municipal y vuelve a nombrar jefes políticos; y

3) Ley municipal de la república, con el decreto 1702 del 9 de agosto de 1935, que suprime el derecho popular de elegir gobernantes y la limitación a la Junta o corporación municipal para poder gobernar a los municipios.

Por la Constitución de la República de Guatemala de 1945, se promulga tras el decreto 226 del 24 de abril de 1946 la Ley de Municipalidades. En la misma se reinstaura la autonomía municipal, se reconoce la personería jurídica del municipio y el alcalde se reconoce como jefe de gobierno.

En la misma se estableció que las municipalidades pueden establecer sus propios arbitrios con la aprobación del gobierno, a través del organismo ejecutivo. Sin haber

otra ley de incidencia municipal promulgada durante los siguientes diez años aproximadamente.

Durante la vigencia de la tercera constitución analizada, Constitución de la República de Guatemala de 1956, se promulgaron:

1) Ley del Instituto de Fomento Municipal INFOM, por el decreto No. 1132 del 4 de febrero de 1957, que fue creado para poder fortalecer a las municipalidades mediante la prestación de asistencia técnica y financiera para el fortalecimiento y desarrollo de las municipalidades con funciones específicas y no delegadas a particulares para una mejor ejecución y control administrativo; y

2) Código Municipal, por el decreto No. 1183 del 12 de julio de 1957, que además de detallar la formación y estructura municipal, delega tutela al Instituto de Fomento Municipal para establecer, regular y prestar servicios públicos en cada municipalidad.

Seguidamente, durante la aplicación de la Constitución de la República de Guatemala de 1965, no se emite específicamente una ley o código de carácter municipal, y se mantiene el uso del código municipal anterior, regulando reformas más que para la delegación de funciones y separación de actividades para los servicios públicos a prestar. Sin embargo, surge la Ley de Servicio Civil, la cual en general refiere la coordinación de actividades con la política del Estado, además de establecer la obligación de remitir al Organismo Ejecutivo los presupuestos emitidos para mantenerlo informado, una memoria de labores, y brindar las facilidades a las autoridades para poder desempeñar el control fiscal para la inspección y vigilancia de las funciones actividades y ejecuciones que se hicieran con los fondos del Estado.

Finalmente, con la Constitución Política de la República de Guatemala, vigente desde 1986, se crearon:

1) Ley de Servicio Municipal, con el decreto no. 1-87, que en general establece las garantías mínimas de los trabajadores municipales, luego de haber utilizado el estatuto para trabajadores del estado y la ley de servicio civil;

2) El Código Municipal, por el decreto 58-88, el cual define principalmente la autonomía municipal, suprime la tutela del Instituto de Fomento Municipal, y elimina la clasificación de los servicios públicos,

3) La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002; regulando los mismos y a los órganos de participación ciudadana que se implican en el desarrollo municipal en la confrontación de distintos niveles del sistema, como Consejos Comunitarios y Municipales de desarrollo. Tras reformas se emite el Código Municipal vigente, por el decreto 12-2002, que define la estructura del concejo municipal y funciones más detalladas.

Para darle cumplimiento a los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, como lo estipula el principal objeto de éste Código Municipal, se determinan las legislaciones específicas, además del Código Municipal que puedan desarrollar integralmente la finalidad de cada municipio en la satisfacción de sus intereses y necesidades, por la existencia de las relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo que le caracterizan en la organización en su territorio o distrito.

Aunque puedan existir distintos cuerpos legales complementarios al Código Municipal y a la constitución para poder realizar la administración municipal de una manera adecuada, la autonomía municipal está garantizada y respaldada constitucionalmente, por lo que ninguna ley u otra disposición legal podrá contratar, disminuir o tergiversar su autonomía municipal, como lo establece el artículo tercero del actual Código Municipal.

Al ser el municipio una institución autónoma de derecho, tiene consecuentemente personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones y está representado por los órganos que lo dirigen. El mismo Código Municipal establece que los elementos del municipio para poder serlo son: la población, el territorio, la autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción, una comunidad organizada, capacidad económica, el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar y el patrimonio del municipio, lo cual se describe en el artículo octavo de esta normativa.

La organización municipal, actualmente se rige por la Constitución Política de la República de Guatemala y por el Código Municipal, se establece además la oportunidad para que el mismo Concejo Municipal emita su propio reglamento interno para su organización y funcionamiento. Que a la fecha ha funcionado en varias de las municipalidades a lo largo del territorio nacional, y han ido variando en cada uno de los concejos que han relevado a los anteriores en cada cambio de gobierno luego de las elecciones populares y directas de las autoridades municipalidades.

Posterior a este se creó también la Ley General de Descentralización, con el decreto 14-2002; que es parte del cumplimiento de las funcionalidades estatales, y se surge con el objeto de desarrollar el deber constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para el desarrollo del país en forma progresiva y regulada, trasladando las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado como lo define este cuerpo legal.

Logrando establecerse así que tanto las épocas por las que atraviesa la figura del municipio en la historia guatemalteca, como su existencia en los cuerpos constitucionales estudiados, a pesar de su atropellada formación desde la colonia, a

la fecha logra establecer su fin primordial y de hecho busca progresar determinadamente.

Toda la implementación de políticas municipales y locales, la participación ciudadana, su administración pública, la priorización y ejecución de obras, la organización y prestación de servicios públicos, el ejercicio del control social y uso de recursos del Estado, que engloban el concepto de descentralización, se ha ido procurando en cada municipalidad para el cumplimiento de los principios constitucionales que respaldan al municipio en su organización.

Desde la pretensión de cada comunidad conformada en tiempos antiguos en búsqueda del bien común, la figura del municipio surge, se mantiene y se desarrolla con el mismo objetivo, con orientación de los principios de esta política, establecidos en la normativa guatemalteca para el proceso de descentralización, que es precisamente la autonomía de los municipios, la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, la solidaridad social, el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe e Guatemala, el diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso, la equidad económica, social y el desarrollo humano integral, el combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza, el restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano y finalmente la participación ciudadana.

Se determinaron los fundamentos histórico-constitucionales de la organización municipal de Guatemala respondiendo a la pregunta de investigación, a través de las épocas liberal, conservadora y democrática; con las cinco constituciones promulgadas en los años 1879, 1945, 1956, 1965 y 1985; estipulando cada una de ellas el régimen y estructura municipal, con diversos órganos, figuras y potestades de acuerdo al tiempo y gobierno que presentaron. Comparando y precisando la evolución de la figura del municipio y la organización municipal guatemalteca en la regulación constitucional desde la Ley Constitutiva de Guatemala de 1879, definiendo la forma de normativa del régimen municipal y la organización histórica que ha tenido.

Puesto que la regulación constitucional guatemalteca ha requerido principalmente del establecimiento de asambleas nacionales constituyentes; se establecieron los elementos que refieren su evolución histórica y los resultados normativos que al trascender en el tiempo han legislado la organización municipal de Guatemala.

Aunque en el artículo noveno de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución vigente puede apreciarse la realidad actual, que es aun faltante la creación y aprobación de la Ley de Pueblos Indígenas, la Ley de Regionalización además de la preliminar existente y un Código Tributario Municipal; se identifica que en el proceso, en definitiva es precisamente la administración municipal la manera más básica que tiene el Estado para lograr el desarrollo de cada territorio municipal, y recientemente la búsqueda de descentralización del servicio público para su total cumplimiento paulatinamente, confirmando así el fundamento legal de la organización municipal de Guatemala a través de su historia desde 1879 a la actualidad; que han determinado finalmente los fundamentos histórico constitucionales de la institución del municipio, comparando la evolución de la organización municipal y estableciendo los elementos componen dicha regulación.

CONCLUSIONES

i) A diferencia de las imposiciones desde la época colonial; los municipios y sus municipalidades en Guatemala son instituciones autónomas y poseen la facultad de elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial y cumplimiento de sus propios fines por mandato constitucional y específico; sin embargo, es imperante conocer e interpretar los límites de la autonomía municipal existente que realmente faculten y den oportunidad del correcto ejercicio en la administración y organización municipal; tanto en la responsabilidad y compromiso de sus operadores, como la voluntad e incidencia en la participación ciudadana de cada vecino.

ii) Dejó de utilizarse el término Corporación Municipal, por el de Concejo Municipal según el artículo 35 de las reformas constitucionales del Acuerdo Legislativo 18-93, para delegarle su administración, lo cual genera tanto oportunidad como responsabilidad colectiva de ese órgano colegiado para una organización municipal integral; sin embargo, en la actualidad es muy diverso y en algunos casos incompleto el desenvolvimiento de los operadores o individuos que forman parte de tal autoridad.

iii) Por regulación constitucional, el gobierno de cada municipio debe reconocer, promover y respetar las alcaldías indígenas o auxiliares si existieren en la localidad, e incluir sus propias formas de funcionamiento administrativo. Pues se ha evidenciado en varios casos de la época actual, que la forma de ejercer autoridad a nivel comunitario y otros ámbitos además del ramo municipal, es eficaz, incluso sobrepasa deslices y lagunas que el sistema oficial posee, más la práctica de reconocimiento y respeto a las mismas es poco, o aun en progreso

iv) A través de la investigación se cuenta con un instrumento preliminar que da a conocer el fundamento constitucional de la organización municipal en Guatemala desde 1879 a la actualidad, siendo menester la remembranza de la correcta aplicación y cumplimiento obligatorio de la normativa existente, para procurar que las

competencias municipales velen por el desarrollo de los habitantes de cada municipio individual y colectivamente.

v) Precisamente a través de la evolución histórica y con los precedentes constitucionales de la figura del municipio, luego de vicisitudes y cambios drásticos en su organización representa actualmente, en la legislación, una estructura inicial adecuada de descentralización y desconcentración del poder de gobierno; claro está, que en la práctica ha ido desarrollándose de forma paulatina y con recursos y ordenamientos faltantes, en el reciente manejo tanto de la normativa vigente, y de las capacidades y voluntad de los operadores o funcionarios, en este caso municipales que es totalmente distinto en los trescientos cuarenta municipios con que cuenta el país.

vi) A partir de la vigencia de la última Constitución, para el régimen municipal y su desarrollo se han sancionado códigos y leyes en apoyo y desenvolvimiento de la descentralización, al manejo y organización municipal. A saber: El Decreto No. 70-86 del Congreso de la República, Ley Preliminar de Regionalización, para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones, y en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo. Decreto 1-87 del Congreso de la República, Ley de Servicio Municipal; para establecer las garantías mínimas de los trabajadores municipales. Decreto 58-88 Código Municipal, derogado por el Decreto No. 12-2002 Código Municipal, para definir la autonomía municipal, definir la estructura de la corporación municipal y detalle de funciones y atribuciones. Decreto No. 11-2002 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como principal medio de participación de la población en la gestión pública; y el Decreto 14-2002, Ley General de Descentralización, la cual traslada competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo a las Municipalidades y demás instituciones autónomas del Estado.

vii) Los elementos que componen la legislación constitucional del régimen municipal son: La “Representatividad” o carácter democrático y popular para la elección de sus autoridades; y la “Autonomía” como alto grado de descentralización. Además las figuras del Alcalde, tras eliminar el cargo de Gobernador; un Gobierno Municipal conformado por el Concejo Municipal, luego de sustituir a la Corporación Municipal, que está conformado por el Alcalde, Síndicos y Concejales; una designación porcentual anual del Presupuesto general de los ingresos y egresos del Estado para su funcionamiento, y; el compromiso de descentralizar la administración con el objetivo de promover la participación ciudadana en el desarrollo de las municipalidades.

viii) Principalmente la práctica y defensa paulatina y constante de la autonomía municipal y su representatividad, ha sido un aspecto relevante de la evolución de tal institución desde su aparición en los mandatos constitucionales guatemaltecos. Su existencia y permanencia ha implicado, que a través de la historia de las municipalidades se ha tenido que desarrollar cada gobierno local con gobernadores y jefes políticos impuestos, que tras reformas en los cuerpos legales permitieron su elección democrática-popular, que el funcionamiento de las instituciones municipales partiera siendo precario o improvisado hasta lograr que se establecieran arbitrios aprobados por el gobierno en un principio, y que luego se le delegara una asignación presupuestaria del Estado. Secundando este aspecto, se refleja en esta etapa contemporánea el propósito y desarrollo de la descentralización, como beneficio directo de su establecimiento, creando el espacio para la participación ciudadana en la gestión pública, y su funcionalidad en el traslado de competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo a las municipalidades en las áreas en las que son ampliamente competentes. Lo cual implica, que al ser tomadas en cuenta en tales responsabilidades, igualmente debe exigirse un buen manejo y profesionalismo de sus operadores, y atención de cada ciudadano vecino, ya que existe el reto de desempeñar las funciones asignadas de manera impecable, para evitar toda clase de ilícitos y corruptos.

RECOMENDACIONES

i) Como responsabilidad del Estado, específicamente del Congreso de la República de Guatemala y de sus habitantes; es llamativo que se haga efectiva la promulgación de las leyes o códigos municipales faltantes a la fecha: Ley de Pueblos Indígenas, la Ley de Regionalización y el Código tributario municipal. Los cuales con su posterior cumplimiento y aplicación aportarían eficiencia en la ejecución de planes y proyectos con respaldo de todos los involucrados y principalmente la ley para lograr el cometido de una organización municipal.

ii) Dentro de lo que la ley no prohíba, y guardando las garantías constitucionales y de derechos humanos que sean inherentes a cada guatemalteco; puede mejorarse la calidad de la organización y administración municipal a través de reformas al Código Municipal que aseguren las calidades y capacidades de quienes se vuelvan operadores o funcionarios municipales, principalmente parte del Concejo Municipal, tecnificando de forma evolutivamente rigurosa en cuanto a los requisitos de quienes puedan ser elegibles a estos cargos.

REFERENCIAS

Bibliográficas

- Álvarez Aragón, Virgilio; Figueroa Ibarra, Carlos; Taracena Arriola, Arturo; Tischler Visquera, Sergio; y Urrutia García, Edmundo. Historia reciente (1954-1996), Ediciones de Guatemala, Tomos I, II y III, FLACSO, Guatemala, 2012.
- Barrios, Lina. La alcaldía indígena en Guatemala: de 1821 a la Revolución de 1944, Guatemala, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IDIES–, Universidad Rafael Landívar, 1998.
- Barrios Escobar, Lina Eugenia. Tras las huellas del poder local: La alcaldía indígena en Guatemala, del siglo XVI al siglo XX, Serie socio-cultural, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2001.
- Batres Juárez, Antonio. Los indios, su historia y su civilización, Tipografía La Unión, Guatemala. 1894.
- Cabezas Carcache, Horacio. “Avatares del Ayuntamiento Constitucional, El municipio en la época independiente” y “Época de la Conquista”, Historia General de Guatemala, Tomos II y III, Asociación Amigos del País, Fundación para la cultura y el desarrollo, Guatemala, 1995.
- Calderón, Hugo Haroldo. Derecho Administrativo, Parte Especial, Editorial Orión, Guatemala, 2013.
- Contreras R., Daniel. Época Liberal. Historia General de Guatemala, Tomo IV, Asociación Amigos del País, Guatemala, s/a
- Contreras Reinoso, José Daniel. La Reforma Liberal, Breve historia de Guatemala, Editorial Piedrasanta, Guatemala, 1983.
- Fernández Ruiz, Jorge. Servicios Públicos Municipales, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
- Fray Antonio de Remesal y Fray Francisco Vásquez. Crónica de la provincia del Santísimo Nombre de Jesús de Guatemala, Tomo IV Biblioteca Goathemala 14-17, Guatemala: Sociedad de Geografía e Historia, 1937-1944.
- García Laguardia, Jorge Mario. Constitución y constituyentes de 1945 en Guatemala, 2ª edición, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas, IJ-URL, 2015.

- García Laguardia, Jorge Mario. Sistema constitucional de la República de Guatemala, artículo introductorio a la Constitución Política de la República, Guatemala, Piedra Santa, 1992.
- Ixchiú, Pedro. Los alcaldes comunales de Totonicapán, Guatemala, Serviprensa, 2000.
- Luján Muñoz, Jorge. Breve historia contemporánea de Guatemala, Guatemala, 4ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2013.
- Luján Muñoz, Jorge. Historia Contemporánea de Guatemala, Fondo de Cultura Económica, Guatemala, 2002.
- Luján Muñoz, Jorge; y Zilbermann de Luján, Cristina. Historia General de Guatemala. Asociación de Amigos del País, Fundación para la cultura y el desarrollo, Edición de biblioteca, tomos II, III, IV, V y VI, Guatemala, 1995.
- Maldonado Aguirre, Alejandro. Código Tributario Municipal de la República de Guatemala, Análisis de antecedentes, Guatemala, 2002.
- Ochoa García, Carlos. Los contextos actuales del poder local Gobernabilidad y municipalismo, Guatemala, Iripaz, Publicaciones, 1991.
- Rebelión de la montaña. Diccionario Histórico Biográfico de Guatemala, Fundación para la cultura y el desarrollo, Guatemala, 2009.
- Rojas Lima, Flavio. La Cofradía: Reducto cultural indígena, Litografías Modernas, Guatemala, 1988.
- Rubio Mañé, José Ignacio. El Virreinato I, Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes, Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Históricas UNAM, México, 2005.
- Sosa Velásquez, Mario Enrique. Rupturas y construcción de poder en Santiago Atitlán, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Historia, Área de Antropología, SERJUS, 1998.
- Sabino, Carlos. Tiempos de Jorge Ubico en Guatemala y el mundo, Fondo de cultura económica, primera edición, Guatemala, 2013.
- Soto Ramírez, Carlos Arturo. El municipio como Gobierno Local en Guatemala, Editorial Eliyest, Guatemala, 1998.

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

Referencias normativas:

- Código Municipal. Decreto número 1183 del 12 de julio de 1957 del Congreso de la República de Guatemala
- Código Municipal. Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala
- Código Municipal. Decreto número 58-88 del Congreso de la República de Guatemala
- Constitución de la República de Guatemala de la Asamblea Constituyente del 11/03/1945
- Constitución de la República de Guatemala de la Asamblea Constituyente del 02/02/1956
- Constitución de la República de Guatemala de la Asamblea Constituyente del 15/09/1965
- Constitución Política de la República de Guatemala de la Asamblea Nacional Constituyente del 31/05/1985
- Ley Constitutiva de la República de Guatemala de la Asamblea Nacional Constituyente del 11/12/1879
- Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos. Decreto legislativo número 1987 del Congreso de la República de Guatemala
- Ley de Municipalidades de los Pueblos de la República. Decreto número 242 del Congreso de la República de Guatemala
- Ley de Servicio Civil. Decreto número 1748 del Congreso de la República de Guatemala
- Ley de Servicio Municipal. Decreto número 1-87 del Congreso de la República de Guatemala
- Ley del Instituto de Fomento Municipal. Decreto número 1132 del Congreso de la República
- Ley General de Descentralización. Decreto número 14-2002 del Congreso de la República
- Ley Municipal de la República. Decreto gubernativo número 1702 del 09/08/1935 del Presidente de la República de Guatemala.

Referencias electrónicas:

- Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Mazariegos Rodas, Mónica Rocío. Guatemala, Régimen Jurídico Municipal: Del Centralismo a la Participación

Ciudadana, México, disponible en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2545/15.pdf>

- Flacso Antes, Biblioteca digital de vanguardia para la investigación de ciencias sociales, Región Andina y América Latina. El régimen municipal en Guatemala, Ecuador, 2016, disponible en:
<http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=20984>
- Vicepresidencia de la República de Guatemala. Las constituciones de Guatemala, Guatemala, 2015, disponible en
https://www.vicepresidencia.gob.gt/archivos/2015/_lib/LASCONSTITUCIONESDEGUATEMALA.pdf

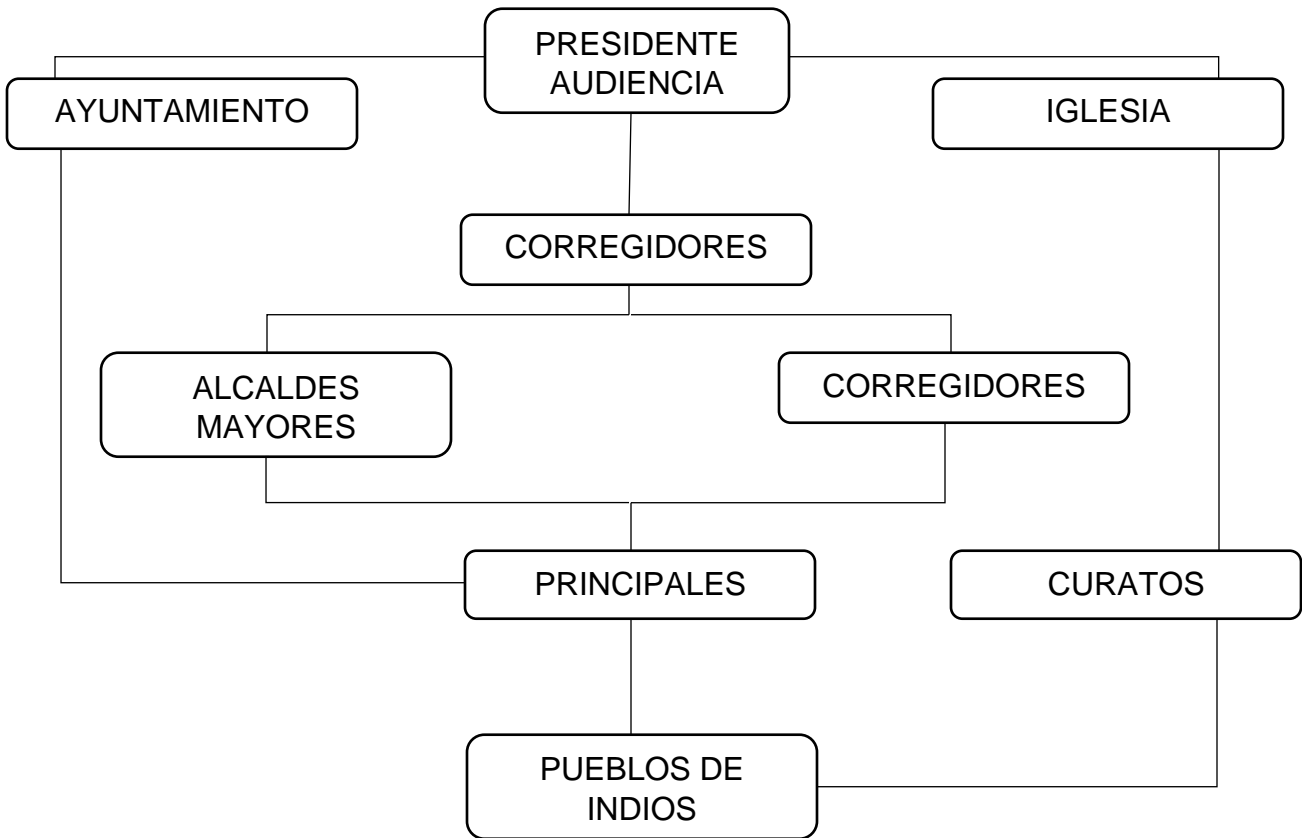
Otras referencias:

- Ávila Ramírez, Ramón Estuardo. La descentralización como mecanismo de desarrollo para el municipio, Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2008.
- Conkling, Alfred R. Appleton's guide to Mexico, including a chapter on Guatemala, and a complete English-Spanish vocabulary. 1884
- Fuentes Carballo, Francisco Javier. Función de la legislación en el fortalecimiento administrativo y financiero municipal, Tesis de Grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, Guatemala, 2007.
- Linares López, Luis F. Reformas al Código Municipal, Análisis Político, Volumen 2 Año 2, Guatemala.
- Nash, Manning. Machine Age Maya, The industrialization of a Guatemalan Community, The American Anthropologist, Washington. Versión en español Los mayas en la era de la máquina. Seminario de integración social, Guatemala. 1970.
- Porres Chacón, Ottoniel. Análisis jurídico de la organización, funcionamiento y participación de los vecinos en las actividades de las alcaldías auxiliares de la ciudad de Guatemala, Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2008.

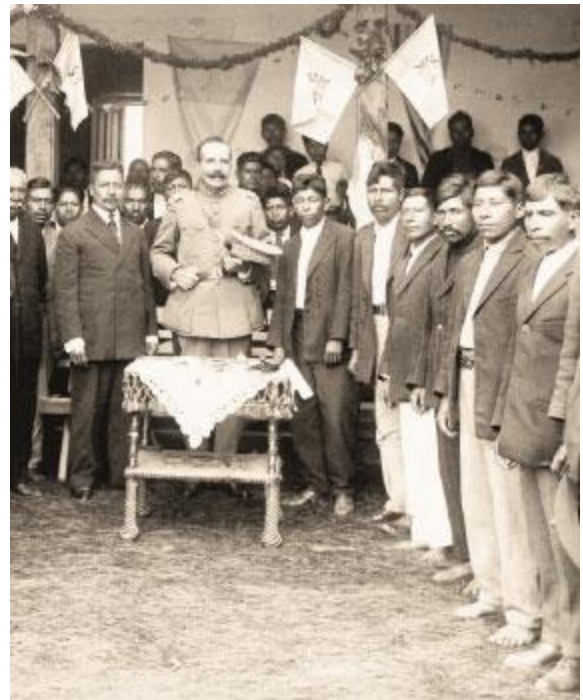
- Santay Ixcoy, Angel. Propuesta de un plan de desarrollo del municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla, Tesis de Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos, USAC, Facultad de Ciencias Económicas, Guatemala, 2008.

ANEXOS

Anexo 1



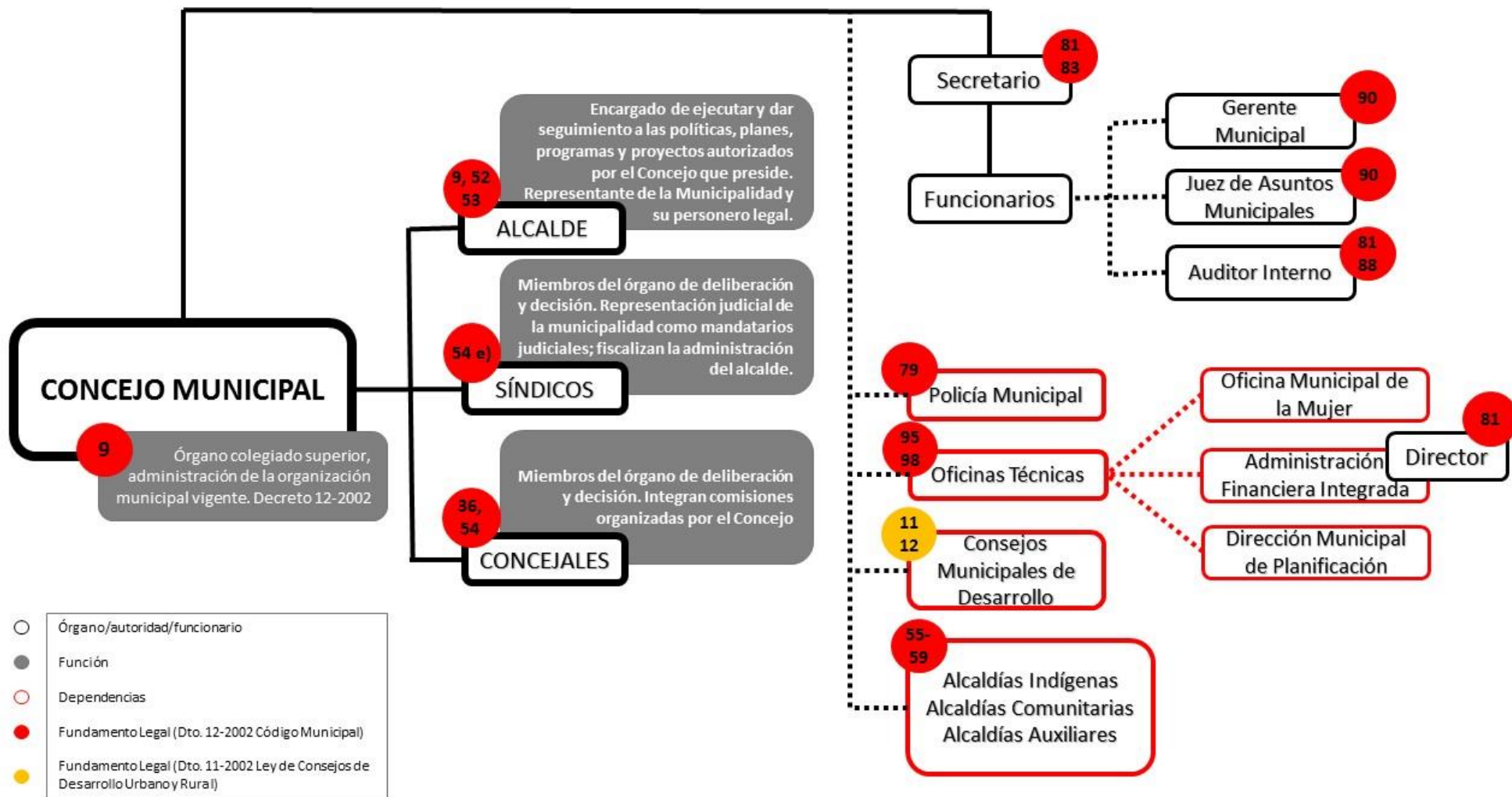
Anexo 2



Personas de origen indígena que conformaban alcaldías auxiliares, y ya estando en los cargos se les fue impuesto un traje “ladino”.

Anexo 3.

Organización municipal vigente. Dto. 12-2002.





Universidad Rafael Landívar

Campus de Quetzaltenango

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Tesis: Fundamento constitucional de la organización municipal de Guatemala, estudio histórico jurídico desde 1879.

Nombre del estudiante: María Guadalupe Soledad Alvarado Minera.

Cuadro de cotejo No. 1

Indicadores	Unidades de análisis				
	Ley Constitutiva de la República de Guatemala 1879	Constitución de la República de Guatemala 1945	Constitución de la República de Guatemala 1956	Constitución de la República de Guatemala 1965	Constitución Política de la República de Guatemala 1986
No. De artículos referentes al régimen municipal	Título VI. "Del Gobierno de los Departamentos y de las Municipalidades" Artículos del 94 al 98.	Título X "Gobierno de los departamentos y municipios" Artículos 199 al 205	Título XI "Régimen municipal" Artículos 230 al 238	Capítulo X "Régimen municipal" Artículos 233 al 239.	Título V Capítulo VII "Régimen municipal" Artículos 253 al 262.
Delegación de poder de la organización municipal	El Presidente nombra un Jefe Político	El Presidente nombra a un Gobernador departamental; Los Alcaldes son electos de forma popular	Elección popular mediante sufragio universal.	Elección popular y directa mediante sufragio universal sin poder ser reelectos	Elección popular mediante sufragio universal por 4 años, reelegibles
Instituciones y figuras creadas para el régimen municipal	Gobernador Jefe Político	Gobernador Corporación municipal Alcalde	Alcalde Síndicos Concejales	Corporación municipal Alcalde	Corporación municipal Concejo municipal Alcalde Síndicos Concejales



Universidad Rafael Landívar

Campus de Quetzaltenango

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Tesis: Fundamento constitucional de la organización municipal de Guatemala, estudio histórico jurídico desde 1879.

Nombre del estudiante: María Guadalupe Soledad Alvarado Minera.

Cuadro de cotejo No. 2

Indicadores	Unidades de análisis				
	Ley Constitutiva de la República de Guatemala 1879	Constitución de la República de Guatemala 1945	Constitución de la República de Guatemala 1956	Constitución de la República de Guatemala 1965	Constitución Política de la República de Guatemala 1986
Normativas creadas a partir de la vigencia de las constituciones	a) Ley de Municipalidades de los Pueblos de la República b) Ley de gobierno y administración de los departamentos c) Ley Municipal de la República	Ley de municipalidades	a) Ley del Instituto de Fomento Municipal INFOM. b) Código Municipal	Ninguna de orden municipal Se mantiene el código municipal anterior Ley de servicio civil	a) Ley de Servicio Municipal b) Código Municipal (Derogado) c) Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural d) Código Municipal e) Ley General de Descentralización
Número de decreto o acuerdo	a) Decreto 242 (30 dic 1879) b) Decreto Legislativo 1987 (24 abr 1934) c) Decreto 1702 (09 ago 1935)	Decreto 226 (24 abr 1946)	a) Decreto 1132 (04 feb 1957) b) Decreto 1183 (12 jul 1957)	Ninguna de orden municipal	a) Decreto 1-87 b) Decreto 58-88 (Derogado) c) Decreto 11-2002 d) Decreto 12-2002 e) Decreto 14-2002
Obligaciones o funciones principales asignadas	a) Elimina el cargo de Gobernador, delega funciones de juez de paz al alcalde y mantiene la elección popular directa. b) Restringe la autonomía municipal y vuelve a nombrar Jefes Políticos. c) suprime el derecho popular de elegir gobernantes, la Junta municipal no puede gobernar	Se reinstaura la autonomía municipal, reconoce la personería jurídica del municipio y el alcalde se reconoce como jefe de gobierno. Las municipalidades pueden establecer sus arbitrios con la aprobación del Gobierno	a) Creada para fortalecer a las municipalidades mediante prestación de asistencia técnica y financiera. b) Delega tutela a INFOM para establecer, regular y prestar servicios públicos.	En general se refiere a coordinar actividades con la política del Estado, remitir al Ejecutivo los presupuestos emitidos para informarlo, memoria de labores y facilidad para desempeñar control fiscal para inspección y vigilancia.	a) Establece garantías mínimas de los trabajadores municipales b) Define la autonomía municipal, suprime la tutela de INFOM, sin clasificación de servicios c) Es el medio principal de participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo. d) Define estructura de la corporación municipal y funciones detalladamente. e) Traslada competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del OE a las municipalidades y demás instituciones del Estado.