

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**GUATEMALA, MAYO DE 2015**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD EN LAS LEYES ANUALES DEL  
PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO DE  
GUATEMALA, EN PARTICULAR LA INEFICAZ PARTICIPACIÓN DEL CONSEJO  
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL**



**Guatemala, mayo de 2015**

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: MSc. Avidán Ortíz Orellana  
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil  
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez  
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía  
VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Alvarez  
VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario  
SECRETARIO: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**PRIMERA FASE:**

Presidente: Lic. Álvaro Hugo Salguero Lemus  
Secretario: Lic. José Dolores Bor Sequén  
Vocal: Licda. Edna Judith González Quiñonez

**SEGUNDA FASE**

Presidenta: Licda. Carmen Patricia Muñoz Flores  
Secretario: Lic. Mario Mauricio Moscoso Fernández  
Vocal: Lic. Cristobal Gregorio Sandoval García

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 de Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público)



**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 03 de febrero de 2014.**

Atentamente pase al (a) Profesional, CARLOS ERNESTO GARRIDO COLOM  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
PEDRO ESTUARDO PAZ PÉREZ, con carné 200816157,  
 intitulado INCONSTITUCIONALIDAD "INTERNA CORPORIS" A LA LEY ANUAL DEL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO DERIVADO DE LA INEFICAZ PARTICIPACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

**DR. BONERGE AMILCAR MEJIA ORELLANA**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 10 Feb. 2014.

f)

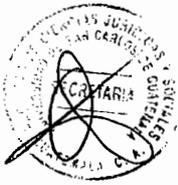
Asesor(a)

M.A. Carlos Ernesto Garrido Colón  
 Abogado y Notario





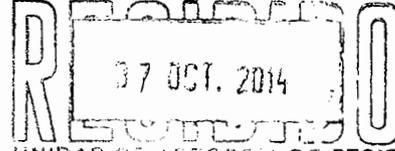
# M.A. Carlos Ernesto Garrido Colón



Abogado y Notario

Guatemala, 25 de septiembre de 2014

JURIDICAS Y SOCIALES



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

Hora: \_\_\_\_\_  
Firma: Damaris R.

Doctor  
Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Presente

**Doctor Mejía Orellana:**

En atención a la resolución de fecha tres de febrero de dos mil catorce emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis, en la que se notifica mi nombramiento como asesor de tesis del Bachiller **PEDRO ESTUARDO PAZ PÉREZ**, quien se identifica con Carné No. 200816157, del trabajo de tesis de grado intitulado **"INCONSTITUCIONALIDAD "INTERNA CORPORIS" A LA LEY ANUAL DEL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO DERIVADO DE LA INEFICAZ PARTICIPACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL"**, procedo a emitir el presente:

## DICTAMEN

a) En relación al contenido científico y técnico del trabajo presentado, constituye una aportación valiosa al campo del Derecho Constitucional, por cuanto se analiza en base a la técnica jurídica, la función constitucional otorgada al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural de participar en la formulación de las leyes anuales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala. En el desarrollo de los cinco capítulos, se sigue un orden lógico que transcurre desde el concepto genérico autogestión y participación ciudadana, hasta la fundamentación de los vicios de constitucionalidad de las leyes anuales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala durante los años 2008 al 2013.

b) En cuanto a los métodos y técnicas utilizadas en la elaboración del trabajo de tesis, se empleó con un especial enfoque jurídico, los métodos analítico y sintético e inductivo y deductivo; dentro de las esferas del conocimiento del Derecho incluyendo: la doctrina, la legislación y la jurisprudencia.

c) Los requisitos de claridad, fundamentación y coherencia en la redacción, son plenamente satisfechos en la investigación sometida a revisión. El lenguaje utilizado reúne los requisitos técnicos de la materia jurídica y cumple con la finalidad de realizar una exposición precisa el Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala, el marco conceptual sobre el Presupuesto General de Ingresos y Egresos, aspectos generales de la Justicia Constitucional, y las condiciones ideales para la adecuada formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado como un factor de desarrollo y elemento de la democracia.

d) La tesis sustentada por el Bachiller Pedro Estuardo Paz Pérez contribuye a la ciencia jurídica de manera notable, por cuanto otorga argumentos de carácter doctrinario, legal y jurisprudencial que legitiman el actuar del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y

*[Firma manuscrita]*  
M.A. Carlos Ernesto Garrido Colón



*M.A. Carlos Ernesto Garrido Colón*

Abogado y Notario



Rural dentro del proceso de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, derivado de la función asignada en el Artículo 225 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

e) Los requerimientos del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público se satisfacen de igual forma en relación a la conclusión discursiva; ya que las ideas conclusivas se derivan de forma puntual del desarrollo del estudio efectuado, contribuyendo rigurosamente con los requerimientos científicos para esta clase de investigación. Así mismo se observa que la misma es oportuna, pragmática y de relevancia jurídica, de modo que logra presentar los más esenciales aportes respecto al tema tratado y en especial, concretiza los fundamentos que demuestran fehacientemente que la actuación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural dentro del proceso de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es un imperativo constitucional.

f) Del análisis del estudio presentado, en relación a las fuentes bibliográficas utilizadas, se deduce su oportuno empleo a través de la consulta de diversos textos doctrinarios y artículos científicos de connotados juristas a nivel nacional e internacional, permitiendo la formulación de las afirmaciones científicas elaboradas, brindando un fundamento argumentativo suficiente y fortaleciendo la tesis presentada por el estudiante.

g) De conformidad con la resolución de fecha tres de febrero de dos mil catorce emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis, en uso de las facultades conferidas, recomiendo modificar el título de tesis propuesto por el siguiente: **VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD EN LAS LEYES ANUALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO DE GUATEMALA, EN PARTICULAR LA INEFICAZ PARTICIPACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL**

h) Expresamente declaro que no soy pariente del bachiller Pedro Estuardo Paz Pérez dentro de los grados de ley.

#### POR TANTO

En definitiva el contenido del trabajo de tesis se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos exigidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; razón por la cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo de usted.

Atentamente,

  
M.A. Carlos Ernesto Garrido Colón  
Abogado y Notario



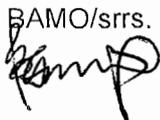
**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala

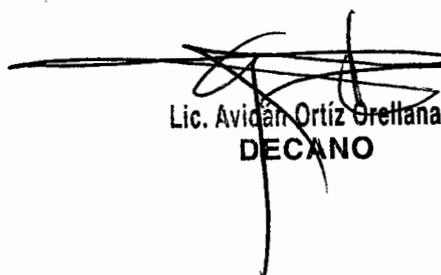


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 08 de abril de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante PEDRO ESTUARDO PAZ PÉREZ, titulado VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD EN LAS LEYES ANUALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO DE GUATEMALA, EN PARTICULAR LA INEFICAZ PARTICIPACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

  
SECRETARIA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
GUATEMALA, C. A.

BAMO/srrs.  


  
Lic. Avidán Ortiz Orellana  
DECANO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
GUATEMALA, C. A.





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Por todas las bendiciones que me permite, y por ser la guía que orienta mi vida.
- A MIS PADRES:** Sergio Estuardo Paz Montenegro, y Myrna Lissette Pérez Arreola, por todo su amor, y ser ejemplo de seres humanos íntegros; por apoyarme en cada etapa del camino, este momento es suyo.
- A MIS HERMANAS:** María José y Ana Belén, por compartir tantos momentos alegres y también fuertes, saben que las quiero muchísimo y aprendo de ustedes cada día.
- A MI ABUELA ZOILA:** Por haberme cuidado, demostrarme que no importa cualquier obstáculo, las personas somos capaces de seguir adelante, siempre estarás presente en mi recuerdo.
- A MIS TÍOS Y TÍAS:** Byron, Lisseth, Karla, por enseñarme muchas lecciones, y ser parte de las personas que admiro.
- ALMA:** Mi amor, por acompañarme en este camino, espero que nuestra vida continúe siendo dichosa y llena de bendiciones.
- A MIS AMIGOS:** Especialmente Julio, Mario, Edwin, Rita, Geovani, Elvis, y Gabriela; por compartir tan buenos momentos, espero seguir aprendiendo de ustedes, me siento dichoso de poder considerarme su amigo.
- A LA FAMILIA FLORES REYES:** Por apoyarme en momentos cruciales, por su todo su cariño y palabras de aliento.



**A MIS HERMANOS SCOUTS:**

Por su contribución a mi formación personal y por enseñarme a mantener el esfuerzo en la construcción de un mundo mejor.

**A:**

La Gloriosa, Autónoma, y Tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, mi alma mater, por abrirme sus puertas y permitir este gran paso en mi vida Académica.

**A:**

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, especialmente a la Jornada Matutina, por ser mi Escuela de Derecho, e inculcar en mí un profundo sentido de justicia social.



## PRESENTACIÓN

El sistema de organización de la administración pública en Guatemala se basa en la descentralización, mientras el ordenamiento jurídico interno estimula la autogestión como una manera de alcanzar el bien común. La autogestión significa participación y responsabilidad de la propia población en el desarrollo de su comunidad, municipio, departamento, región y país; para el caso de Guatemala, esto se logra a través del Sistema de Consejos de Desarrollo.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se encuentra en el nivel superior del Sistema de Consejos, integrado por diversidad de representantes de los sectores público y privado, es coordinado por el Presidente de la República. La Constitución Política de la República de Guatemala, por su parte, establece específicamente que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural tiene a su cargo la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, que se materializan en el Plan de gobierno y Presupuesto del Estado, así como la política de ordenamiento territorial; sin embargo, dentro del proceso de formulación de la ley anual del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, no se incluye una eficaz participación de dicho Consejo.

Derivado de lo anterior, esta investigación se permite el análisis de los vicios de constitucionalidad en la formulación del Presupuesto General del Estado para los años dos mil ocho al dos mil trece, al obviar en su proceso de creación la participación eficaz del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, tal y como lo manda la Constitución Política de la República de Guatemala. La investigación es eminentemente cualitativa, pertenece a la rama de Derecho Público, específicamente al Derecho Administrativo.

El trabajo de investigación contribuye a la ciencia jurídica de manera notable, al otorgar argumentos de carácter doctrinario, legal y jurisprudencial que legitiman el actuar del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural dentro del proceso de formulación del Presupuesto General de Ingresos y egresos del Estado, derivado de la función asignada en el artículo 225 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



## HIPÓTESIS

La omisión de una adecuada participación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) en la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, se deriva de la falta de voluntad política del Organismo Ejecutivo y sus dependencias en el cumplimiento de las funciones del CONADUR asignadas en la Constitución Política de la República de Guatemala; lo cual provoca la existencia de vicios de constitucionalidad en las leyes anuales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.



## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La Constitución Política de la República de Guatemala determina conforme el Artículo 225, que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural tiene a su cargo la organización y coordinación de la administración pública, la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial. De conformidad con el método deductivo, y específicamente respecto a la formulación de la política de desarrollo, se implica una participación directa en la formulación del proyecto de presupuesto.

En uso del método analítico, a pesar del papel fundamental asignado constitucionalmente al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el mismo no ha cumplido su rol puesto que los procesos de formulación del presupuesto básicamente han sido orientados en base a políticas de gobierno, definidas por el poder ejecutivo con la ideología imperante en el momento. Razón por la cual, derivado del análisis jurídico de las normas constitucionales, ordinarias y reglamentarias relacionadas; lo cual conlleva un estudio científico que se basa en la valoración de los principios jurídicos al analizar el fenómeno normativo, jurídico y social, la hipótesis formulada en el presente trabajo de investigación se comprueba.



## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Autogestión y participación ciudadana .....	1
1.1. Contexto social guatemalteco .....	1
1.2. Contexto histórico-político guatemalteco .....	2
1.3. Participación ciudadana.....	7
1.3.1. Cultura política de participación .....	8
1.3.2. Gobierno local y la participación en la vida comunitaria .....	9
1.4. Los fines y medios de desarrollo humano.....	11
1.4.1. Libertades políticas .....	11
1.4.2. Servicios económicos.....	12
1.4.3. Oportunidades Sociales .....	13
1.4.4. Garantías de transparencia .....	14
1.4.5. Seguridad protectora .....	15
1.5. Sistemas de organización de la administración estatal.....	16
1.5.1. Centralización.....	17
1.5.2. Desconcentración.....	17
1.5.3. Descentralización .....	18

### CAPÍTULO II

2. Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala.....	25
2.1. Desarrollo histórico de la descentralización en Guatemala .....	25
2.2. Marco jurídico vigente en sus partes conducentes .....	27
2.2.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	27
2.2.2. Acuerdos de Paz.....	28

2.2.3. Decreto número 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural .....	30
2.2.4. Decreto número 12-2002 Código Municipal .....	30
2.2.5. Decreto número 14-2002 Ley General de descentralización.....	31
2.3. Estructura, articulación y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.....	32
2.3.1. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).....	32
2.3.2. Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE).....	33
2.3.3. Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES).....	33
2.3.4. Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES).....	33
2.3.5. Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODES) .....	34
2.4. Asignación presupuestaria e inversión pública a través de los Consejos de Desarrollo.....	35
2.4.1. Participación ciudadana en la elaboración del presupuesto.....	36

### CAPÍTULO III

3. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado en Guatemala.....	37
3.1. Políticas públicas y gestión por resultados .....	37
3.2. Recursos públicos y el presupuesto del Estado.....	39
3.2.1. Nociones generales.....	39
3.2.2. Marco jurídico del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado .....	41
3.2.3. Formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado .....	42
3.2.4. Aprobación del presupuesto.....	44
3.2.5. Ejecución presupuestaria .....	44
3.2.6. Controles y evaluación de la ejecución presupuestaria.....	45
3.2.7. Liquidación del presupuesto.....	46

## CAPÍTULO IV

<b>4.</b>	Justicia constitucional.....	<b>47</b>
4.1.	La defensa de la constitución.....	47
4.2.	La jurisdicción constitucional.....	51
4.3.	Teoría moderna de justicia constitucional.....	55
4.3.1.	El sistema judicialista americano o sistema jurisdiccional.....	55
4.3.2.	El antijudicialismo francés – sistema político.....	57
4.4.	Sistemas de Control Constitucional.....	59
4.5.	Garantías constitucionales.....	60
4.5.1.	Amparo.....	60
4.5.2.	Exhibición personal.....	60
4.5.3.	Inconstitucionalidad de leyes.....	61

## CAPÍTULO V

<b>5.</b>	Fundamentación de los vicios de constitucionalidad en las leyes anuales de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala durante los años 2008 al 2013. ....	<b>65</b>
5.1.	Antecedentes en los procesos de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.....	65
5.2.	Argumentación crítica de los vicios de constitucionalidad en las leyes anuales de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. ....	67
5.3.	Condiciones para la adecuada formulación del presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, como un factor de desarrollo y elemento de la democracia.....	70
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>		<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>77</b>



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda el problema de la existencia de vicios de constitucionalidad en los procesos de formulación del Presupuesto General del Estado al obviar en su proceso de creación la participación eficaz del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), tal y como lo manda la Constitución Política de la República de Guatemala. Lo anterior, en el marco de un ordenamiento jurídico que apenas inicia en la construcción de modelos de descentralización y autogestión comunitaria como instrumentos fundamentales para obtener el desarrollo.

La hipótesis de la cual se parte es que existe omisión de una adecuada participación del CONADUR en los procesos de formulación del Presupuesto General del Estado, principalmente derivado de una inadecuada aplicación de la ley por parte del Organismo Ejecutivo y sus dependencias, por lo cual existen vicios de constitucionalidad en las leyes anuales de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

El objetivo de la investigación fue fundamentar la existencia de vicios de constitucionalidad derivado de la ineficaz participación del CONADUR en la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Así mismo, se identifica las circunstancias que influyen negativamente en una efectiva participación del CONADUR en el proceso de formulación del Presupuesto General del Estado, y se determina que la materialización de la formulación de Políticas de desarrollo urbano y rural, se logra a través de la intervención del CONADUR y del Sistema de Consejos de Desarrollo en general, debido a la vinculación entre planes de desarrollo y presupuesto.

El contenido de la investigación se divide en cinco capítulos. El primer capítulo aborda el tema de autogestión y la participación ciudadana, se inicia con una breve contextualización social, histórica y política del Estado de Guatemala, para luego analizar los temas de la participación ciudadana y su incidencia en el desarrollo; así mismo, se determinan los distintos sistemas de organización de la administración



estatal, y se delimita el proceso de autogestión; en el segundo capítulo, se aborda el Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala, desde sus referencias históricas, el marco legal vinculante, su estructura articulación y funcionamiento; el tercer capítulo contiene, un análisis sobre el tema del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, y el marco jurídico vinculante con su proceso de formulación; el cuarto capítulo desarrolla el tema de la justicia constitucional, su teoría moderna, los sistemas de control constitucional y breves rasgos de las garantías constitucionales. Finalmente, el quinto capítulo fundamenta la existencia de vicios de constitucionalidad en las leyes anuales de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, contenido en sus antecedentes a los procesos de formulación, una argumentación crítica, y por último, las condiciones para la adecuada formulación del Presupuesto General del Estado como un factor de desarrollo y elemento de la democracia.

Durante la investigación, se utilizó el método deductivo, puesto que se parte de afirmaciones generales sobre los temas de participación ciudadana, y como esto influye en el Sistema de Consejos de Desarrollo, para permitir que se analicen temas concretos como su participación dentro de la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. También se utilizó el método analítico, puesto que a lo largo de la investigación se comprobó la hipótesis propuesta; lo que conlleva el análisis de las partes del problema que implica la existencia de vicios de constitucionalidad en la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Finalmente, la investigación implica el análisis jurídico de las normas constitucionales, ordinarias y reglamentarias relacionadas; por lo cual conlleva un estudio científico que se basa en la valoración de los principios jurídicos al analizar el fenómeno normativo, jurídico y social, para establecer y argumentar los vicios de constitucionalidad en las leyes anuales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, en particular la ineficaz participación del CONADUR. El presente trabajo de investigación establece argumentos y recomendaciones para orientar el rumbo de tan importante tema para el progreso del país.



## CAPÍTULO I

### 1. Autogestión y participación ciudadana

#### 1.1. Contexto social guatemalteco

Guatemala es un país de Centroamérica, reconocido por la rica y diversa cultura de sus cuatro grandes grupos étnicos: Mayas, Xincas, Garífunas y Ladinos, con una población estimada en más de 14.7 millones de personas. Aunque el idioma español es el oficial, existen hablantes de 24 idiomas autóctonos o nativos. “Las mujeres corresponden el 51.2% de toda la población, mientras los hombres el 48.8%.”<sup>1</sup>

El país enfrenta altos índices de pobreza y una gran desigualdad en el ingreso. La pobreza impacta a más de la mitad de la población y llega al 54.8%, mientras que la pobreza extrema casi alcanza a un tercio de la población, al ser del 29.1%. Al igual que con el déficit de vivienda, el fenómeno de la pobreza se acentúa mucho más en las áreas rurales y particularmente en el altiplano del país. La desigualdad es elevada, independientemente del indicador que se utilice. El decil más pobre recibe solo el 1.0% del ingreso nacional, mientras que el decil más rico abarca el 47.4%. El coeficiente de Gini llega a 0.59. Guatemala tiene uno de los niveles de desigualdad más elevados de Latinoamérica y el Caribe y la región centroamericana tiene los mayores niveles de desigualdad del mundo.

Guatemala tiene el mayor crecimiento poblacional de Centroamérica, con una tasa de 2.4%. Las proyecciones indican que Guatemala tendría 16.2 millones en 2015, 20.0 millones en 2025 y 25.2 millones en 2040.

---

<sup>1</sup> Programa de Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio. **Guatemala: situación actual del desarrollo humano**. Elaboración con datos y proyecciones de INE-CELADE para el año 2010. 06 de septiembre de 2013: <http://desarrollohumano.org.gt/content/indicadores-basicos>



“Por área de residencia del total de la población, el 42.8% habita en el área rural, mientras el 57.2% lo hace en áreas urbanas. Guatemala es el país de Centroamérica con el mayor porcentaje de población indígena; se estima que la distribución es la siguiente según etnia: 59.4% ladinos, 40.3% mayas, 0.2% garífunas y xincas y 0.1% otros.”<sup>2</sup>

## 1.2. Contexto histórico-político guatemalteco

Históricamente, la población que reside en el actual territorio de Guatemala, ha enfrentado diversos períodos de avances y retrocesos en cuanto a las libertades fundamentales y la oportunidad de participar de la vida nacional. Se puede identificar principalmente los siguientes períodos: Maya, conquista, independiente, post independiente, liberal, revolucionario, contra revolucionario, conflicto armado interno, y democrático tras la firma de los acuerdo de paz.

El dominio de los mayas sobre el territorio de Mesoamérica significó no sólo el dominio territorial, sino la cuna de una de las más grandes civilizaciones de la humanidad; dominando diversos conocimientos sobre Matemática, Astronomía, Medicina, Arquitectura entre otras. Su organización política se basó en la existencia de señoríos y una jerarquía de castas dentro del período clásico. “Era en definitiva una sociedad muy jerarquizada y en la que era difícil salir del lugar asignado al nacer.”<sup>3</sup> El proceso de asentamiento en las diversas regiones del actual territorio de Guatemala se basaba en la producción agrícola; sin embargo “mientras en las tierras bajas del Atlántico las actividades humanas evolucionaron en tal forma hasta constituir lo que conocemos como Civilización Maya, en el Altiplano se formó una cultura con rasgos diferentes ya dentro del período postclásico.”<sup>4</sup> El fraccionamiento de los señoríos Quichés, la disputa

---

<sup>2</sup> Banco Centroamericano de Integración económica. **Ficha estadística de Guatemala**. 06 de septiembre de 2013: <http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1285334126.pdf>

<sup>3</sup> Escobar Medrano, Edgar; y González Camargo, Edna. **Antología, Historia de la Cultura de Guatemala**. Pág. 18

<sup>4</sup> **Ibíd.** Pág. 32

constante por las regiones más ricas y pobladas constituyó la composición social que en el año 1524 recibió la conquista de España. “Los castellanos que no encontraron en Guatemala cantidades considerables de metales preciosos, tuvieron que aprovecharse de las formas de explotación prehispánica. Por ello, no les importó reconocer señoríos y cacicazgos, a fin de poder aprovecharse fácilmente del trabajo de los naturales.”<sup>5</sup>

Se continúa con un período de conquista ibérica sobre las tierras americanas, además del vasallaje de los habitantes indígenas, y la configuración de las instituciones de la encomienda y el repartimiento, que consistieron en la forma de división de la riqueza de la mano de obra indígena en beneficio de los españoles y los descendientes de estos, criollos, así como de la tierra nativa. En esta etapa se configuró la conciencia de sometimiento de una clase ante otra, y la marcada división entre los pueblos indígenas y no indígenas. La participación en la vida política se reserva exclusivamente a los peninsulares, encontrándose la península ibérica en una época de reconquista con la expulsión de los moros, cuya capital fue Granada, y sus familias nacidas en América, los criollos; relegando al grueso de la población en una situación de subordinación.

“Este nuevo mundo de contenido tan vasto y tan complejo, presentaba características geográficas, raciales, sociales y económicas muy diversas.”<sup>6</sup> Esta diversidad y la enorme influencia de las costumbres de los pueblos sometidos, tuvo como consecuencia el apareamiento de un conjunto de normas propiamente “indianas”, el autor Ots Capdequí establece como rasgos más característicos de este derecho indiano las siguientes:

- a) Un casuismo acentuado, se legisló sobre cada caso concreto y se trató de generalizar las soluciones adoptadas.
- b) Una tendencia asimiladora y uniformista, se trató de implementar instituciones españolas en los nuevos territorios, sin embargo los resultados aceptaron prácticas consuetudinarias en cada lugar.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.* Pág. 31

<sup>6</sup> Ots Capdequí, J. M., *El estado español en las indias*. Pág. 11

- c) Una gran minuciosidad reglamentaria, para ejercer un fuerte control sobre los nuevos territorios multiplicaron las instituciones de gobierno y se crearon excesivas burocracias.
- d) Un hondo sentido religioso y espiritual, la conversión a la fe católica era un punto primordial en la política de colonización para la monarquía española, participando teólogos en gran parte de la elaboración de las Leyes de Indias.

“La conquista de América fue el triunfo de unos cuantos grupos de aventurados, cuyos descendientes recibieron el nombre de criollos de manera general, la palabra criollo designaba a los hijos de españoles nacidos en América sin ningún mestizaje. Se empleó primeramente referida a los hijos de los conquistadores y primeros pobladores. Sin embargo, la constante inmigración de españoles a las provincias le fue dando nuevos matices a la aceptación primaria. No era lo mismo ser un criollo nuevo que un criollo de viejo abolengo indiano”<sup>7</sup> En este período histórico, el territorio de la capitanía general incluyó las provincias de Chiapas, Soconusco, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica. Cada provincia tuvo sus propias instituciones políticas, religiosas, culturales, e inclusive militares propias, lo que repercutiría posteriormente en la época independentista.

Agotado el sistema colonial por los tributos hacia la corona española, además de reivindicaciones de la clase gobernante para generar su autogobierno, se genera un movimiento de independencia. “El final de la plena situación colonial no fue el final de todos los procesos propios de la estructura colonial. Ni la Independencia ni la Reforma rompieron aquella estructura. Y ello se entiende sin dificultad: los grupos sociales que respectivamente tomaron el poder en ambos momentos –los criollos y los terratenientes medios en crecimiento- lo hicieron precisamente para beneficiarse con la estructura colonial, no para transformarla.”<sup>8</sup> Dejando relegado el papel de participación política para la población en general. “Conservó los mandamientos de indios y mantuvo

---

<sup>7</sup> Martínez Peláez, Severo. **La patria del criollo, ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca.** Pág. 20

<sup>8</sup> **Ibíd.** Pág. 474

celosamente la estructura colonial de los pueblos. Esto último con el fin de mantener a la capa media alta rural fuera de toda posibilidad de arrebatarse el control exclusivo sobre el trabajo forzado de los indios. La dictadura criolla de los 30 años fue, en pocas palabras, un desarrollo colonial sin metrópoli.”<sup>9</sup>

En el período post independentista, la situación de dominación de la clase dirigente (política, económica, militar y religiosa) continuó el modelo de subyugación de la población, no existiendo una verdadera conciencia nacional, incluso tras la separación de la Federación de Centroamérica y el surgimiento del Estado de Guatemala por sí mismo.

Luego de distintos momentos en los cuales se peleó el protagonismo del poder entre conservadores y liberales, se llegó a una revolución en el año de 1871 bajo la influencia del pensamiento liberal. En este período se introdujo muchos avances tecnológicos y una política de desarrollo para el país, pero al alto costo de una opresión del pueblo indígena al destinarlo para el trabajo en los latifundios principalmente de café y algodón. Existió legislación que permitía el trabajo forzoso y un sistema de repartimiento de los trabajadores para el uso de su fuerza de trabajo, tal como el Reglamento de jornaleros. Guatemala, como parte de la comunidad internacional estuvo inmersa en el hostigamiento de las compañías transnacionales que en la práctica ejercieron grandes poderes sobre el territorio nacional. Por otro lado, las reivindicaciones de la población organizada fueron en aumento gradualmente. Las organizaciones de trabajadores, de maestros, entre otras, iniciaron a exigir el reconocimiento de derechos sociales, y la eliminación definitiva de las dictaduras que marcaron este período histórico.

La lucha social de los sectores intelectuales, trabajadores e inclusive un sector de oficiales del ejército, permitió la Revolución del 20 de octubre de 1944. Este momento histórico del país, se lograron diversos avances en temas como la educación, la

---

<sup>9</sup> *Ibíd.* Pág. 475



seguridad social, además de los inicios del proceso de descentralización del Estado, una autonomía efectiva del poder judicial, autonomía de la Universidad Nacional, y una organización democrática de los gobiernos municipales. Sin embargo, el ascenso de Jacobo Árbenz al poder como segundo presidente del período revolucionario generó otros cambios sustanciales para el Estado, tal como lo aseguró en su discurso al asumir la Presidencia de la República: “Nuestro gobierno se propone iniciar el camino del desarrollo económico de Guatemala, tendiendo hacia los tres objetivos fundamentales siguientes: a convertir nuestro país de una nación dependiente y de economía semicolonial en un país económicamente independiente; a convertir a Guatemala de un país atrasado de economía predominantemente semifeudal en un país moderno y capitalista; y hacer porque esta transformación se lleve a cabo en forma que traiga consigo la mayor elevación posible del nivel de vida de las grandes masas del pueblo”<sup>10</sup> Esta aspiración legítima se realizó a través de diversos proyectos de desarrollo nacional, pero principalmente a través de la reforma agraria, derivada del decreto 900 que en su parte considerativa establece que la concentración de las tierras en pocas manos, no solo desvirtúa la función social de la propiedad, sino que produce una considerable desproporción entre muchos campesinos que no la poseen no obstante su capacidad para hacerla producir, y unos pocos terratenientes que la poseen en cantidades desmedidas, sin cultivarlas en toda su extensión o en proporción que justifique su tenencia.

Los cambios generados dentro del período revolucionario se realizaron en contra de intereses de grandes compañías norteamericanas, e inclusive propietarios nacionales, razón por lo cual se produjo un movimiento político militar durante el año 1954 denominado contrarrevolución. Aunque el presidente Árbenz contaba con el apoyo de numerosos sectores obreros, estudiantiles, campesinos, finalmente dejó el poder y se inició un período de persecución ideológica, y protección a los intereses de los grandes capitales.

---

<sup>10</sup> Discurso del Presidente Jacobo Árbenz al asumir la presidencia de la República, Guatemala, Tipografía Nacional. 1951.



Durante el período histórico siguiente, de 1960 a 1996, existió en Guatemala una situación de conflicto armado interno, dentro de la cual existió una estrategia de terror y violación sistemática de derechos humanos, tanto por parte del Estado, como por parte de las facciones insurgentes “La violación de los derechos humanos ha sido utilizada como estrategia de control social en Guatemala. Ya sea en los momentos de mayor violencia indiscriminada o de represión más selectiva, la sociedad entera se ha visto afectada por el miedo. El terror ha constituido no solo una consecuencia del enfrentamiento armado –el miedo es el efecto más frecuentemente descrito en los testimonios- sino también un objetivo de la política contrainsurgente que utiliza distintos medios en los diferentes momentos del conflicto armado.”<sup>11</sup>

La consolidación de la nueva apertura democrática en Guatemala inicia a mediados de los años ochenta, con el retorno a elecciones generales y el inicio de las conversaciones para lograr la paz en el país. Es hasta el año 1,996 que se firma la paz firme y duradera entre representantes del gobierno de la República y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, lo que genera grandes repercusiones en toda la sociedad, puesto que se inicia una etapa de reconciliación, y de nuevos retos frente a las instituciones del siglo XXI, de la globalización y de la democracia representativa.

### **1.3. Participación ciudadana**

La participación ciudadana se manifiesta en la libertad para accionar en las oportunidades que se encuentren en la vida pública, lo cual incluye participar en la vida comunitaria, en el trabajo, en los espacios políticos, en las asociaciones, etc. La participación ciudadana en la vida política y social del país implica mucho más que simplemente ejercer el derecho de sufragio, sino que se extiende a participar en las actividades culturales, deportivas, religiosas, cumplir con las obligaciones ciudadanas, etc. La participación de la población en organizaciones y espacios sociales implica

---

<sup>11</sup> Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. **Guatemala: Nunca más. Tomo I Impactos de la violencia.** Pág. 8

adquirir capacidades, manifestar opiniones, plantear y debatir ideas, con el objetivo de alcanzar el bien común como comunidad. Así mismo, participación ciudadana, también hace referencia al involucramiento en de diversos sectores organizados de la población en diversas temáticas acordes a sus fines.

### 1.3.1. Cultura política de participación

Una cultura de participación implica un conjunto de actitudes, valores y creencias colectivas que orientan las relaciones políticas de los ciudadanos y que son, de acuerdo con Arriola Quan, López Robles, Rodas Máltez y Torres-Rivas; dentro de un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: "...El resultado de determinadas experiencias de convivencia y participación, sobredeterminadas hoy día por la vida en democracia."<sup>12</sup>

Ya en la antigüedad, desde el Estado-Ciudad griego, se describía la importancia de la participación ciudadana, vinculando no solamente un cúmulo de derechos y obligaciones, sino que correspondía al hecho de participar, al hecho de empoderarse de la vida política de la ciudad. Esto es sumamente importante, pues resalta el hecho de que la participación en la vida comunitaria es una de las múltiples fuentes de la posterior reivindicación de los derechos universales. "Así por ejemplo, Aristóteles, teniendo presente sin duda la práctica de Atenas, considera que el mejor criterio para determinar la ciudadanía es la capacidad de actuar como jurado. El que un hombre pudiera ser designado para muchos cargos, o sólo para unos pocos, era cosa que dependía también del grado de democracia existente en la ciudad. Pero lo que hay que hacer resaltar es que, para un griego, la ciudadanía significaba siempre esa participación, cualquiera que fuese su grado."<sup>13</sup>

En el proceso de creación de una cultura política es muy importante determinar que en la historia guatemalteca han existido tanto gobiernos con marcado autoritarismo, como

---

<sup>12</sup> Arriola Quan, Gustavo; López Robles, Claudia V.; Rodas Maltez, Francisco; y Torres-Rivas, Edelberto. **La democracia: Nuevas reflexiones y otras dudas**. Pág. 46.

<sup>13</sup> Sabine. George. **Historia de la Teoría Política**. Pág. 17



prácticas democráticas reales, La historia política de Guatemala está llena de golpes de Estado, períodos de contrainsurgencia, violación de derechos humanos, lo que ha producido "... conductas y normas, valores y principios que no son propios de una ciudadanía democrática." Creando... "una 'zona gris', ambigua, en la que conviven valores democráticos y otros que no lo son."<sup>14</sup>

### 1.3.2. Gobierno local y la participación en la vida comunitaria

El poder político en Guatemala a lo largo de su historia ha estado centralizado por élites poderosas que controlan los asuntos políticos. Sin embargo, en las décadas recientes, se ha hecho grandes esfuerzos para permitir que los ciudadanos a nivel local puedan incidir en los procesos políticos del gobierno, esto ha generado un incremento en la importancia de la política a nivel local, lo cual presenta valiosas oportunidades para el fortalecimiento de las instituciones democráticas del país.

En años recientes, se ha prestado una creciente atención al fenómeno de a participación de la ciudadanía activa en organizaciones no-gubernamentales. "...Los estudios realizados en diversos lugares del mundo se están extendiendo y los resultados tienen a confirmar las observaciones de Alexis de Tocqueville en su texto clásico –La Democracia en los Estados Unidos–, publicado en 1834; en el mismo, se segura que la fortaleza de la democracia en los Estados Unidos emana de la activa participación ciudadana en la vida comunitaria."<sup>15</sup>

La participación en la vida comunitaria puede verse reflejada en muchas esferas: Comités o asociaciones de desarrollo, grupos religiosos, comités de padres en escuelas, asociaciones profesionales, asociaciones civiles de servicio, sindicatos, cooperativas, comités cívicos, etc. Independientemente del área de participación e

---

<sup>14</sup> Arriola Quan, Gustavo; López Robles, Claudia V.; Rodas Maltez, Francisco; y Torres-Rivas, Edelberto. **Ob. Cit.** Pág. 49.

<sup>15</sup> Development Associates, Inc. University Pof Pittsburg, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). **La cultura democrática de los guatemaltecos, cuarto Estudio 1999.** Pág. 42.



incidencia real, el pertenecer a un grupo comunitario genera valores; es decir, genera la transformación personal y el sentido de pertenencia social.

Un ejemplo de participación en la vida comunitaria lo constituye el voluntariado. De acuerdo con el Informe sobre el Estado del Voluntariado en el mundo 2011, presentado por el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), las acciones de voluntariado deben llevarse a cabo de acuerdo con la propia voluntad libremente expresada de la persona, y no como una obligación impuesta por una ley, un contrato o un requisito académico, puede adoptar la forma de expresión de prestación de un servicio es decir, la provisión de un servicio a un tercero. En estas acciones se debe perseguir el bien común y favorecer de forma directa o indirecta a personas ajenas a la familia o el hogar del voluntario, o bien realizarse en favor de una determinada causa, incluso si la persona que actúa como voluntaria también resulta beneficiada. En muchas culturas, suele describirse a los voluntarios como personas que trabajan por el bienestar de la comunidad. Por lo general el voluntariado tiene lugar a través de organizaciones existentes, que abarcan una amplia gama de esferas sociales, culturales y de desarrollo. Estas organizaciones, ya estén registradas oficialmente o no, pueden ayudar a prestar una enorme contribución al capital social, humano, físico, natural, financiero y político de un país. La incidencia en esta materia abarca desde las relaciones sociales y construcción de redes entre asociaciones, que se basan en la confianza, el entendimiento mutuo y los valores compartidos entre voluntarios, además de las habilidades, los conocimientos, la capacidad de trabajar, el buen estado de salud, la protección y conservación de la tierra, el agua, los bosques; inclusive el ofrecimiento de espacios para que la gente se comprometa políticamente y contribuya, de forma significativa, a construir los cimientos democráticos de la sociedad.

Esta participación en la sociedad civil se relaciona de forma directa con la participación política, tal como se analizó anteriormente, puesto que ese conjunto de actitudes, valores y creencias colectivas, se construyen a través del empoderamiento y la incidencia en diversos espacios, desde el ámbito comunitario, para luego ser proyectado a nivel regional y finalmente a nivel nacional.

## 1.4. Los fines y medios de desarrollo humano

Para el autor Amartya Sen, el concepto de desarrollo implica diversos tipos de libertad como medios: "...tipos de libertades instrumentales: 1) Las libertades políticas, 2) los servicios económicos, 3) las oportunidades sociales, 4) las garantías de transparencia y 5) la seguridad protectora. Estas libertades instrumentales tienden a contribuir en la capacidad general de las personas para vivir más libremente, pero también contribuyen a complementarse. Aunque el análisis del desarrollo debe ocuparse, por una parte, de los objetivos y aspiraciones que hacen que sean importantes estas libertades instrumentales, también debe prestar atención a los nexos empíricos que ligan los distintos tipos de libertad, reforzando su importancia conjunta."<sup>16</sup>

Estos medios de libertad se complementan entre sí, por lo cual, el desarrollo humano significa mucho más que el incremento de los ingresos en un país o lugar determinado, sino que también comprende el establecimiento de los medios en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus propias necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones, por lo que es sumamente importante ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore.

### 1.4.1. Libertades políticas

Las libertades políticas permiten la convivencia en democracia, conforme al autor Sen: "Concebidas en un sentido amplio (incluidos los llamados derechos humanos), se refieren a las oportunidades que tienen los individuos para decidir quién los debe gobernar y con qué principios, y comprenden también la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la libertad de expresión política y de prensa sin censura, la libertad para elegir entre diferentes partidos políticos, etc. Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra."<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Sen, Amartya. **Desarrollo y libertad**. Pág. 57

<sup>17</sup> *Ibíd.* Pág. 58

La libertad política permite el diálogo, así como el disentir y criticar los actos de gobierno, también implica una serie de participación política. Entre otros, los deberes cívicos que regula la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 135 son: servicio y defensa a la patria, el cumplimiento de la Constitución, trabajar por el desarrollo integral de la población, contribuir con los gastos públicos, obedecer las leyes, respeto a las autoridades, y el servicio militar y social. Por su parte, el Artículo 136 establece los derechos políticos de los ciudadanos: Inscripción en el Registro de ciudadanos, elegir y ser electo, libertad y efectividad del sufragio, pureza del proceso electoral, optar a cargos públicos, participar en actividades políticas, y defender el principio de alterabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República; todas las anteriores como formas de participación y de libertades políticas.

El conjunto de libertades políticas definen el rumbo de los pueblos, e históricamente ha sido una constante para los seres humanos el acercarse al gobierno que mejor proteja ya sea el interés común o el interés individual, orientándose por los principios de igualdad o de libertad.

#### **1.4.2. Servicios económicos**

De acuerdo con el autor Sen: “Los servicios económicos se refieren a la oportunidad de los individuos de utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios. Los derechos económicos que tiene una persona dependen de los recursos que posea o a los que tenga acceso, así como de las condiciones de intercambio, como los precios relativos y el funcionamiento de los mercados.”<sup>18</sup> El desarrollo de la economía de un país y su repercusión en la vida de familias y de las propias personas, marca en gran parte el éxito más allá de la simple subsistencia, de ello se deriva que el papel que juegue el Estado en las condiciones de intercambio y el funcionamiento de los mercados debe de privilegiar a su población, puesto que

---

<sup>18</sup> *Ibíd.* Pág. 58



mientras se eleve la riqueza de un país, esto se debería de traducir en el incremento de los derechos económicos de sus integrantes. La forma en que se distribuyan la riqueza producida y adicional es fundamental para promover el desarrollo social.

Por otra parte, continúa estableciendo el autor Sen (Idem supra), respecto a la cuestión sobre la posibilidad real de acceder a los recursos económicos y sus implicaciones en cuanto a los derechos económicos: “La existencia de recursos financieros y el acceso a estos recursos pueden influir de una manera crucial en los derechos económicos que puedan conseguir en la práctica los agentes económicos, que abarcan todo el espectro y van desde las grandes empresas (en las que pueden trabajar cientos de miles de personas) hasta los pequeños establecimientos que funcionan a base de créditos. Por ejemplo, una contracción del crédito puede afectar gravemente a los derechos económicos que se basan en ese crédito.”<sup>19</sup> Del análisis anterior deriva que debe de existir un flujo constante de recursos financieros de tal manera que permitan el disfrute de los derechos económicos para la población. Sin embargo, debe de entenderse este acceso a los recursos financieros como un acceso a las oportunidades de obtenerlos (trabajo, comercio, industria, etc.) de tal manera que estos últimos lleven a lograr no sólo el acceso al crédito, sino la movilización de la economía a toda escala en el Estado.

### **1.4.3. Oportunidades Sociales**

De acuerdo con el autor Sen, las oportunidades sociales se refieren a: “Los sistemas de educación, sanidad, etc., que tiene la sociedad y que influyen en la libertad fundamental del individuo para vivir mejor. Estos servicios son importantes no sólo para la vida privada (como llevar una vida sana y evitar la morbilidad evitable y la muerte prematura), sino también para participar más eficazmente en las actividades económicas y políticas.”<sup>20</sup> Las oportunidades sociales que se ofrecen para los

---

<sup>19</sup> **Ibíd.**

<sup>20</sup> **Ibíd.**



individuos marcan la gran diferencia entre clases sociales; debiéndose esforzar el gobierno en garantizar el acceso a diversos servicios básicos, así como la formación, vivienda, la seguridad alimentaria o el sistema de salud pública, entre otros. Debiendo priorizarse a los grupos desprotegidos para asegurar una mayor equidad social.

Los esfuerzos gubernamentales deben orientarse en promover las oportunidades sociales, a través de procesos graduales y permanentes para conseguir el bienestar de las personas. La provisión de los servicios sociales genera una mejora de las condiciones de vida de la población y así proveer de bienestar a toda una sociedad. “Actualmente en varios países de Latinoamérica, incluyendo Guatemala, se han iniciado procesos de desarrollo de instituciones públicas dedicadas a la rectoría, coordinación, y articulación de la política pública en materia de desarrollo social y programas de protección.”<sup>21</sup> Tal como el caso de Guatemala respecto a planes como “Hambre cero” el cual “fue creado el 16 de febrero de 2012 para enfrentar uno de los mayores retos que tiene Guatemala: la desnutrición. Es una estrategia de Gobierno que busca disminuir la desnutrición crónica y aguda en los niños guatemaltecos. El Pacto promueve la seguridad alimentaria y nutricional, y atiende emergencias alimentarias relacionadas con el cambio climático y los desastres naturales.”<sup>22</sup> Faltará su evaluación para medir los resultados en la realidad nacional.

#### 1.4.4. Garantías de transparencia

Las garantías de transparencia se basan en el grado de confianza que existe entre los individuos que integran la sociedad, de conformidad con el autor Sen: “se refieren a la necesidad de franqueza que pueden esperar los individuos: la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y de claridad.”<sup>23</sup> Estas

<sup>21</sup> Ministerio de Desarrollo Social. **¿Qué es desarrollo social?**. 10 de marzo de 2014: <http://www.mides.gob.gt/quienes-somos>

<sup>22</sup> Ministerio de Desarrollo Social. **Los programas sociales apoyan la lucha contra el hambre**. 10 de marzo de 2014. : <http://www.mides.gob.gt/noticias/item/344-mides-apoya-la-lucha-contra-el-hambre>

<sup>23</sup> Sen, Amartya. **Ob. Cit.** Pág. 59

garantías implican una serie de acciones para lograr pureza en los procesos estatales, ya sea contrataciones, negociación de proyectos, elección de funcionarios, etc. “Estas garantías desempeñan un claro papel instrumental en la prevención de la corrupción, de la irresponsabilidad financiera y de los tratos poco limpios.”<sup>24</sup>

Las garantías de transparencia, otorgan a la ciudadanía el derecho a solicitar y tener acceso a la información pública que manejen los empleados y funcionarios públicos, lo que trae como consecuencia un proceso de transparencia de la administración pública en general; pero al mismo tiempo, se obtiene la protección de datos personales y de lo que conste en los registros públicos. De acuerdo con el cuarto considerando de la Ley de acceso a la información pública, contenida en el decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, en su parte conducente: “... Para armonizar el derecho de las personas a acceder a la información en poder de la administración pública y a todos los actos, entes e instituciones que manejan recursos del Estado bajo cualquier concepto, se hace necesario emitir las normas que desarrollen esos principios constitucionales a efecto de contar con un marco jurídico regulatorio que garantice el ejercicio de esos derechos y que establezca las excepciones de la información confidencial y reservada, para que ésta no quede al arbitrio y discrecionalidad de persona alguna.”

#### **1.4.5. Seguridad protectora**

La seguridad protectora es todo el sistema a través del cual el Estado proporciona protección a las personas y sus familias. Esta protección se realiza a través de un régimen de seguridad social que puede incluir ya sea accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, maternidad, enfermedades generales, invalidez, orfandad, viudez, vejez, entre otras. Dentro del Estado de Guatemala, la seguridad protectora es una realidad, con grandes retos y oportunidades para expandirse, pero el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cumple con la red de protección a la parte de la población trabajadora que aporta contribuciones dentro del régimen de seguridad

---

<sup>24</sup> **Ibíd.** Pág. 59

social; sin embargo, esta protección debe de cubrir a la población que lo necesite y en las circunstancias de dignidad humana.

### **1.5. Sistemas de organización de la administración estatal**

Los sistemas de organización de la administración estatal, de acuerdo con Godínez Bolaños son las: "... formas de ordenar las partes que integran el Estado, con la finalidad de lograr la unidad de acción, dirección y ejecución y evitar duplicidad de esfuerzos, para alcanzar los fines del Estado"<sup>25</sup>, que se resumen en el bien común.

Diversos autores distinguen entre tres sistemas básicos de organización estatal: la centralización administrativa, la desconcentración y la descentralización. La primera forma implica la existencia de dependencia inmediata de un órgano superior que toma decisiones y dirección sobre los asuntos administrativos. La desconcentración por su parte, realiza la especialidad para determinados órganos técnicos en la prestación de servicios públicos, con lo cual se desarrolla una mayor eficacia en la prestación de los mismos. El tercer sistema se refiere a la creación de entidades distintas al Estado pero que forman parte del mismo, con personalidad jurídica propia, que poseen la capacidad de administrarse a sí mismas, siendo sus principales características la autonomía jurídica, patrimonial, financiera, funcional reglamentaria y política.

El sistema de administración del Estado apoyada por la Autogestión, responde jurídicamente a la existencia del Derecho como un instrumento para alcanzar el bien común, siendo la participación y responsabilidad de la propia población el desarrollo de su comunidad, municipio, departamento, región y país. Este proceso de participación activa se desarrolla en distintas fases, siendo las principales, conforme Godínez Bolaños, las siguientes: organización, a través de técnicos; concientización, con un inventario de necesidades y deseo de superación; priorización; planificación y gestión, a través de técnicos que planifican proyectos y se efectúa un presupuesto; decisión,

---

<sup>25</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**, Colección -JURITEX 17-. Pág. 2

desde la esfera local, y en el traslado progresivo de los requerimientos; finalizando con la ejecución y entrega de los proyectos, ya sea de obra pública o de servicios, en lo cual debe intervenir directamente la población, el Estado y las empresas, asegurando su operación y mantenimiento.

### **1.5.1. Centralización**

Este sistema de administración consiste en ordenar a los órganos de la administración estatal, bajo un orden jerárquico rígido, dentro del cual la decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica. Debe ser denominado de diversas formas: Presidente, Premier, Junta de gobierno, etc. Los otros órganos administrativos son directamente subordinados y cumplen órdenes que siempre emanan del superior, teniendo el deber de ejecutarlas sin tener opción de deliberar o cuestionar, y sin tener ámbito de decisión. De acuerdo con Godínez Bolaños "Este sistema consiste en colocar los órganos administrativos en orden jerárquico rígido (superiores-intermedios-menores), en donde le corresponde al órgano superior colocado en el primer grado de la escala jerárquica, la decisión y la dirección de los asuntos administrativos."<sup>26</sup>

Entre las principales ventajas que se vinculan a la centralización administrativa se encuentra que el órgano supremo asegura el control político dentro de todo el Estado, además de procedimientos uniformes. Por otro lado, los principales inconvenientes que presenta es que produce un centralismo burocrático, además de una ineficiencia en los territorios que se alejan del centro político, además de generarse clientelismo.

### **1.5.2. Desconcentración**

"Consiste en otorgar legalmente un mayor ámbito de independencia de decisión a algunos órganos que desarrollan funciones especiales y altamente técnicas."<sup>27</sup> Aunque

---

<sup>26</sup> *Ibíd.* Pág. 2

<sup>27</sup> *Ibíd.* Pág. 4

dentro de este sistema persiste la centralización, su explicación se encuentra en la especialidad del servicio público que se presta, puesto que requiere de determinado conocimiento técnico para implementarlo y prestarlo de conformidad con los principios de economía y funcionalidad.

Como principales características, dentro de este sistema, la autoridad traslada al órgano técnico diversas facultades, perdiéndose el absoluto control dentro de la toma de decisiones; los órganos desconcentrados adquieren competencia para tomar decisiones técnicas. Sin embargo, el órgano administrativo superior conserva el control de los órganos desconcentrados a través de nombramientos y destituciones, lineamientos políticos y decisión sobre asignación de recursos.

### **1.5.3. Descentralización**

La descentralización, desde un punto de vista institucional, constituye un sistema de organización de la administración estatal por medio del cual se crean entidades autónomas que se caracterizan por la independencia que le otorga la norma de su creación. Esta autonomía se configura desde distintos puntos de vista: autonomía jurídica, al crearse nuevas personas de derecho público, con capacidad de adquirir derechos y obligaciones; autonomía patrimonial, al disponer de un patrimonio para el cumplimiento de sus fines; autonomía financiera, para preparar y disponer su presupuesto de ingresos y egresos, encargándose el Estado de aportar los fondos necesarios; autonomía funcional, con capacidad para lograr la planificación técnica de sus funciones y servicios; autonomía reglamentaria, al poder emitir sus propias normas generadas por sus órganos superiores; y finalmente, autonomía política, para integrar sus órganos de dirección respecto a su ámbito territorial, gremial o funcional específico.

También se puede concebir a la descentralización como un proceso a través del cual se confía la realización de diversas actividades administrativas a organismos desvinculados de la administración central. Esta concepción es abordada por la legislación guatemalteca, al establecerse en el Artículo dos de la Ley General de

Descentralización, Decreto 11-2002 del Congreso de la República, en su parte conducente: Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos financieros, para la aplicación de las políticas públicas nacionales.

Efectivamente, la descentralización como proceso puede ser dividida en tres grandes tipos conforme a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): “existen tres tipos de descentralización básicas: administrativa, política y económica.”<sup>28</sup> Administrativamente como la efectiva creación de entidades con personalidad jurídica propia; Política como el hecho de que las autoridades a las cuales se hace la transferencia de facultades sean electos por la población que será objeto del servicio, es decir, elegir a propias autoridades; y finalmente económica como la posibilidad práctica de que una entidad perciba propios ingresos y mantenga la decisión sobre la manera de ejecutarlos.

### **1.5.3.1. Ventajas de la descentralización**

Las principales ventajas que existen dentro de la descentralización administrativa, de acuerdo con el autor Godínez (Idem supra), son: 1. Se descongestiona la administración central, se libera de presiones sociales y de la obligación directa de prestar los servicios. 2. Los particulares deberían recibir servicios más eficientes, técnicos y generalizados a todo el territorio. 3. Se supone que el servicio se moderniza, se controla el lucro natural de la empresa privada, pero procurando que se pueda autofinanciar. 4. El patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población, pues las utilidades se reinvierten en mantenimiento, mejoras y ampliaciones del servicio. 5. Se elimina el empirismo administrativo y técnico. 6. Se aleja la influencia político partidista y el clientelismo 7. Los usuarios eligen a las

<sup>28</sup> Aghón, Gabriel. **Descentralización y gobiernos municipales en América Latina**. Pág. 92

autoridades que dirigen esas entidades. 8. Los usuarios también pueden organizarse para prestar el servicio mediante comités, cooperativas, asociaciones, organizaciones de desarrollo, etc. 9. También se pueden organizar estas entidades como resultado de la autogestión de los consejos de desarrollo urbano y rural.

### **1.5.3.2. Fortalecimiento del poder local**

El fortalecimiento del poder local es un proceso a través del cual se genera participación de la propia población que debe ser beneficiaria de servicios públicos. Dentro de los distintos Estados, el poder local involucra un ámbito territorial en el cual las personas son conscientes de la necesidad de ser actores de su propio desarrollo, lo que implica que sus instituciones, órganos de control, y en general los servicios que se prestan a la población, deben de ser fortalecidos.

Para Guatemala, el ámbito local esta constituido por territorios delimitados pertenecientes a regiones, departamentos, municipios, aldeas, cantones, dentro de las cuales existen instituciones comunitarias de diversa naturaleza. Por lo que dentro de este territorio de acción directa se tiene la búsqueda de interacción pacífica y participación organizada, desarrollo participativo y aceptación cultural. Fortalecer el poder local es sinónimo de empoderamiento de la población en su propia vida y en su propio desarrollo.

De conformidad con Quino: "Es la capacidad expresada en sus organizaciones e instituciones, que puede tener un municipio para promover y dar direccionalidad al desarrollo local, satisfaciendo integralmente sus necesidades y alcanzando niveles de vida dignos, lo cual necesariamente requiere propiciar cambios y transformaciones en la estructura del poder vigente. Las posibilidades de fortalecimiento del poder local, requieren el aumento de instancias de participación democrática en la vida local y una auténtica descentralización que traslade poder decisorio funcional y territorial, lo cual

supone a la vez, redefinir la relación Estado-sociedad civil y recrear en la práctica el concepto de la democracia.”<sup>29</sup>

#### **1.5.3.2.1. Autogestión administrativa**

La autogestión administrativa es un proceso a través del cual tanto las autoridades locales como los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones que les afectan directamente, con sus implicaciones políticas y jurídicas. Es una forma de alcanzar el bien común a través de la mejora de la calidad de vida de cada uno de las personas, de acuerdo a sus propios objetivos, metas y con el apoyo en solidaridad de la sociedad inmediata. La autogestión es un mecanismo que logra materializar la participación ciudadana, puesto que la misma población es la principal actora de las decisiones referentes a las necesidades que tienen, qué soluciones pueden ser factibles, decidir qué proyectos ejecutar, y al realizarse el proyecto o programa pueden ser los mismos fiscalizadores, interesados en una adecuada ejecución e inversión de los recursos.

De acuerdo con Campos Aguilar es: “indispensable la representación de todos los actores sociales, en la toma de las decisiones necesarias para la realización de obras y proyectos, pues de esa cuenta el accionar ciudadano será plenamente legítimo; de la misma forma debe actuarse en absoluto respeto al orden jurídico, desde la obtención de los recursos, durante el proceso de organización ciudadana y en la posterior ejecución de lo acordado, de tal manera que las acciones emprendidas, además de ser legítimas, estén revestidas de legalidad, y por último es esencial la transparencia y eficacia del proceso en su conjunto.”<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Quino Pérez, Carlos Enrique. **El poder local y la inseguridad ciudadana en San Juan Sacatepéquez**. Pág. 10

<sup>30</sup> Campos Aguilar, Stuardo Ernesto. **Análisis jurídico de la legislación que regula la participación ciudadana en la formulación, gestión y auditoría social de proyectos de desarrollo comunitario**. Pág. 13

Para el caso específico de Guatemala, conforme Godínez (Idem Supra) "...el modelo de la autogestión se impulsa a partir de la nueva Constitución vigente desde 1986, que regula las bases jurídico-políticas para permitir su implementación."<sup>31</sup> Es la propia Constitución Política de la República de Guatemala la que ordena que la administración pública debe regirse con fundamento en el principio de la descentralización, además se establece que "el sistema de consejos de desarrollo sea el responsable de la formulación de la política de desarrollo urbano y rural, la coordinación de la administración pública y la ordenación territorial del Estado."<sup>32</sup>

#### **1.5.3.2.2. Proceso de la autogestión**

El proceso de autogestión consta de seis grandes fases o etapas: Organización, concientización, priorización, planificación y gestión, decisión, ejecución y entrega de proyectos. Conforme este proceso, es la propia población la que participa activamente en cada etapa y se cumple la función de fortalecimiento del poder local, además de lograr una ciudadanía que se involucra y se empodera de su propio desarrollo.

La primera etapa es la organización. La base de esta fase es la propia organización tradicional de la población, siendo apoyada por técnicos promotores ya sea del Estado o de organismos internacionales que explican los fines que se persigue con la autogestión. Conforme Godínez Bolaños: "El resultado de esta etapa, es el grupo organizado con el interés de mejorar las condiciones sociales y económicas de la comunidad a la que pertenecen."<sup>33</sup>

La segunda etapa consiste en la concientización, que consiste en determinar las causas de las condiciones económicas y sociales que constituye su realidad inmediata, y la necesidad de modificar esa realidad. El señalamiento de necesidades comunes constituye un diagnóstico colectivo de las condiciones de vida, y de la necesidad de

---

<sup>31</sup> Godínez Bolaños, Rafael. *La autogestión administrativa*, Colección -JURITEX 6-. Pág. 2

<sup>32</sup> *Ibíd.*

<sup>33</sup> *Ibíd.* Pág. 4

generar cambios, es el momento crucial del proceso de autogestión en el cual la propia población toma conciencia de ser el actor principal de su desarrollo.

La tercera etapa es la priorización, puesto que ante todas las necesidades comunes, debe de existir algunas requieren de atención inmediata y permanente, debiendo ser altamente consensuada, a manera de crear el sentido de pertenencia del grupo objeto del cambio, para transformar su realidad. Por lo que de esta etapa surge la propia forma de satisfacer las necesidades que se acuerden.

Dentro de la etapa de planificación y gestión, se inicia el trabajo de un equipo técnico, para lograr la planificación de tareas y el análisis de los costos del programa o proyecto. Esta etapa es fundamental para organizar la idea, implementación y evaluación del proyecto, conceptualizado como el conjunto de las actividades que desarrolla una persona o un conjunto de personas, para alcanzar un determinado objetivo. Estas actividades se encuentran interrelacionadas y se desarrollan de manera coordinada, de conformidad con la priorización desarrollada previamente.

En la fase de decisión, puede haber proyectos que dependan en su implementación de la responsabilidad local total, con la obtención necesario de fondos; o bien, puede ser financiado ya sea total o parcialmente fuera de la comunidad, por lo que la autogestión se traslada a las autoridades en su orden del municipio, departamento y de la región, cuando se trate de proyectos que abarca distintos territorios. Seguido del traslado a través de la Secretaría General de Planificación y Programación que considera el requerimiento formulado y lo dirige al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, para su formulación y entrega al Presidente de la República que en conjunto con el Consejo de Ministros debe aprobar la solicitud y trasladarla al Congreso de la República, el cual en virtud de la representación popular que posee, debería aprobarla.

Finalmente, los proyectos son trasladados hacia las comunidades beneficiarias para que con la participación tanto de la población como de profesionales y técnicos se ejecuten, pudiendo constituirse en obras públicas, servicios comunitarios o servicios



públicos generales. La propia comunidad se convierte en responsable de su operación y mantenimiento, por lo que el proyecto o programa logra satisfacer las necesidades priorizadas.



## CAPÍTULO II

### 2. Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala

#### 2.1. Desarrollo histórico de la descentralización en Guatemala

Desde el período revolucionario iniciado en 1944 se dieron los inicios de la descentralización del Estado, iniciando en el Organismos ejecutivo, con una autonomía efectiva del poder judicial, autonomía de la Universidad Nacional, y una organización democrática de los gobiernos municipales. Aunque con tropiezos y avances, es desde los años ochenta, que se generó un gran impulso a los procesos de democratización, privatización y modernización del Estado, a través de propuestas que incluyeron procesos de descentralización y participación ciudadana. "...Se cambió el modelo que tenía al Estado como principal promotor del desarrollo por otro en el que los agentes privados, la empresa y la iniciativa individual –la sociedad civil entendida en sentido liberal– se convierten en los principales protagonistas del desarrollo. En este entorno, los problemas y desafíos de la pobreza, la desigualdad y la gobernabilidad, acrecentados por las políticas de ajuste estructural, propiciaron el cambio del modelo de Estado desarrollista al de Estado subsidiario."<sup>34</sup>

El aporte del gobierno central a los municipios se contempló en la Constitución de 1965 pero de tal forma que podía ser evadido por la administración pública, debido a que el Artículo 237 indicaba que el Organismo Ejecutivo destinaría anualmente un porcentaje del presupuesto estatal para que en forma planificada se invirtiera en la satisfacción de las necesidades del municipio. Por lo que tal obligación era inexigible y sujeta a la discrecionalidad del gobierno central, que actuaba de acuerdo a intereses partidistas para favorecer determinada administración municipal y perjudicar a otra.

---

<sup>34</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe nacional de desarrollo humano 2007/2008: Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?** Pág. 440

El interés por el desarrollo del municipio y su consiguiente mejoramiento técnico y financiero, por la regionalización y la descentralización renació durante la apertura política y la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1984. Así, en el texto constitucional aparecen el aporte financiero obligatorio a las municipalidades, la descentralización económica y administrativa para lograr el desarrollo regional del país, la regionalización con criterios económicos, sociales y culturales, la descentralización del sistema educativo y la participación comunitaria en los servicios de salud pública.

En 1987 se emitió la Ley Preliminar de Regionalización, la cual era parte importante del Sistema de Consejos de Desarrollo. De acuerdo con Godoy Orellana: “Existieron serias dificultades para lograr consenso entre los técnicos de SEGEPLAN (Secretaría General de Planificación), consultores, delegados de los ministerios y los representantes del Ejército, por lo que se optó por agrupar varios departamentos y producir ocho regiones que carecían de los criterios económicos, sociales y culturales que la propia Constitución exigía.”<sup>35</sup>

La Ley de Consejos de Desarrollo emitida en 1987 amplía la participación social en la fiscalización del gasto público. El Sistema de Consejos de Desarrollo estaba integrado por cinco niveles: nacional, regionales, departamentales, municipales y locales, aunque estos últimos fueron declarados inconstitucionales por la Corte de Constitucionalidad en 1987. La Ley de Consejos de Desarrollo contemplaba una pluralidad de dependencias estatales y organizaciones sociales, dando como resultado que su funcionamiento fuese inconsistente y que la participación efectiva fuese complicada; indica Godoy Orellana que “algunos partidos políticos y organizaciones sindicales se negaron a acreditar representantes ante el Sistema de Consejos de Desarrollo debido a la desconfianza inicial hacia el presunto propósito de la administración demócrata cristiana de perpetuarse en el poder. Sumado a lo anterior surgieron problemas económicos: el aumento de la inflación, de carácter político: dos golpes de Estado frustrados; sociales:

---

<sup>35</sup> Godoy Orellana, Lidia Esther. **Inconstitucionalidad de la formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.** Pág. 46



huelga tributaria empresarial en 1988 y primordialmente la falta de interés y voluntad política del gobierno de Serrano Elías.”<sup>36</sup>

Aunque con la propia Constitución Política vigente desde 1986 se regulan las bases para implementar el modelo de autogestión y a través de la cual se sentaron las bases para la creación del sistema de planificación del desarrollo, mediante la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, las diferentes administraciones estatales no realzaron el papel del modelo; por lo cual el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural alcanzó la verdadera conformación como política pública con la promulgación de diversos cuerpos jurídicos hasta el año 2002.

## **2.2. Marco jurídico vigente en sus partes conducentes**

### **2.2.1. Constitución Política de la República de Guatemala**

La descentralización cuenta con fundamento en la Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 119, 224 y 257. Por su parte, el Sistema de Consejos de Desarrollo es fundamentado por los Artículos 225, 226, 228, 229 y 231; estableciendo la organización en los niveles nacional, regional, departamental y en la región metropolitana. El capítulo II -Régimen Administrativo-, del Título V –Estructura y organización del Estado- establece que la administración pública se rige con fundamento en el principio de la descentralización, y regula que el Sistema de Consejos de Desarrollo es el responsable de la coordinación de la administración pública, la formulación de la política de desarrollo urbano y rural, y la ordenación territorial del Estado.

La Constitución Política de la República de Guatemala garantiza los procesos de participación ciudadana en el país a través del sistema de consejos de desarrollo. Este sistema permite que la población participe del sistema de administración pública, y que

---

<sup>36</sup> **Ibíd.** 48

en coordinación con las entidades de gobierno técnicas, con el objeto de que la participación se oriente de manera adecuada, y pueda llevarse a cabo el proceso de autogestión.

### **2.2.2. Acuerdos de Paz**

La participación ciudadana como política pública tuvo un impulso importante con los Acuerdos de paz, los cuales aportaron un marco político general de respaldo al proceso de descentralización y la participación ciudadana en materia de planificación del desarrollo.

El Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, estipula que para el fortalecimiento de la democracia funcional y participativa es necesario garantizar y promover la participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de políticas del gobierno en los diferentes niveles administrativos. Por su parte, el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, plantea el derecho de los pueblos indígenas, en el marco de la autonomía municipal, a decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en particular con relación a la educación, salud, cultura e infraestructura; y les reconoce el derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones, y al ejercicio libre de sus derechos políticos. Para esto se planteó la institucionalización de la representación de los pueblos indígenas en los distintos niveles.

La concepción de la descentralización que se enmarca en los Acuerdos de Paz, se puede apreciar según Raúl Rosende, citado por Godoy Orellana en “cinco grandes dimensiones:

- a) La reforma integral del Estado.
- b) La apertura de espacios de participación, con énfasis especial en las formas tradicionales y en los usos y costumbres.

- c) El fortalecimiento de los municipios. Esta dimensión abarca diversos compromisos entre los que destacan: el nombramiento de los alcaldes auxiliares, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto; la ejecución de un programa de capacitación municipal, enfatizando la formación de personal municipal especializado; y el fortalecimiento de las capacidades de los municipios de cumplir con sus atribuciones en la recaudación de fondos.
- d) El fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, lo cual incluye la ampliación del espectro de sectores sociales participantes, el restablecimiento de los consejos locales, y la provisión del debido financiamiento para el funcionamiento. Asimismo, propiciar que el Sistema de Consejos de Desarrollo, contribuya a la definición y seguimiento de la política fiscal en el marco de las políticas de desarrollo.
- e) La descentralización de los servicios de educación y salud.”<sup>37</sup>

El acuerdo de paz que más desarrolló el tema de participación ciudadana fue el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, puesto que establece un modelo de desarrollo participativo de la gestión pública, en el que todos los sectores de la sociedad deben involucrarse en la definición de políticas para el logro de mayor justicia social y el desarrollo. En su capítulo 1, relativo a la democratización y el desarrollo participativo, estipula que: Para profundizar una democracia real, funcional y participativa, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo y abarcar:

- a) La concertación y el diálogo entre los agentes del desarrollo socioeconómico,
- b) La concertación entre estos agentes y las instancias del Estado en la formulación y la aplicación de las estrategias y acciones de desarrollo, y
- c) La participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades.

---

<sup>37</sup> *Ibíd.* Pág. 49



### **2.2.3. Decreto número 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

En su Artículo uno, establece la naturaleza del Sistema de Consejos de Desarrollo como el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. Por su parte, su objetivo se encuentra regulado en el Artículo tres, el cual se determina en organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada. Esta ley establece la integración y las funciones generales de cada nivel dentro del Sistema.

La conformación actual del Sistema de Consejos permite revitalizarlo debido a que establece la ampliación del mismo, incluyendo a las organizaciones de mujeres, de indígenas, campesinos, pequeña y mediana empresa. Asimismo incorpora en los niveles regional y departamental a los representantes de las Universidades del país. Además en el nivel departamental, se les permite la participación a los secretarios generales de los partidos políticos y se permite que cada consejo departamental incorpore a otros movimientos sociales, siempre que cumplan con requisitos y el procedimiento adecuado.

El reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se encuentra regulado en el Acuerdo Gubernativo número 461-2002, establece diversos mecanismos para aplicar las funciones sustantivas dentro de cada nivel del Sistema de Consejos de Desarrollo.

### **2.2.4. Decreto número 12-2002 Código Municipal**

El Código Municipal establece un conjunto de derechos ciudadanos de los vecinos, entre los que se encuentran la participación activa y voluntaria en la formulación,

planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarios, la auditoría social y las consultas a vecinos.

Su estructura se compone de diversos mecanismos de administración y gobierno del municipio como ente autónomo, e incluso la unión de municipios con el fin de velar de mejor forma por sus intereses comunes, creando tanto las asociaciones como las mancomunidades.

Un aspecto importante que incorpora el Código municipal es lo relativo a las alcaldías indígenas, comunitarias y auxiliares, puesto que se les reconoce, respeta y promueve. En el caso de las costumbres indígenas, como sistemas normativos no formales sino materiales, se consideran obligatorios por las comunidades étnicas; y este cuerpo normativo reconoce la existencia de formas de vida de las comunidades indígenas, sus costumbres, tradiciones y forma de organización social.

#### **2.2.5. Decreto número 14-2002 Ley General de descentralización**

La Ley General de Descentralización es parte del conjunto normativo que da vida a la participación ciudadana, puesto que establece el sentido en el cual el Estado debe de desarrollar sus políticas públicas, y la ejecución de sus programas y proyectos, orientando los mismos para que las diferentes instituciones de estructura territorial puedan administrarlos.

En su Artículo 17, la Ley General de Descentralización define la participación ciudadana como el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales y culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización.



## 2.3. Estructura, articulación y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo

El sistema de Consejos de Desarrollo "... constituye un espacio de coordinación interinstitucional, integrado y articulado en sus diferentes niveles para la planificación coordinada, entre el sector público y la sociedad civil, de la administración pública, a partir del diagnóstico, priorización y diseño de políticas de desarrollo y programas presupuestarios, desde las comunidades hasta el nivel nacional."<sup>38</sup> De conformidad con el Artículo seis inciso e), de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, permite que el Organismo Ejecutivo pueda formular una mejor y más adecuada política de desarrollo de la nación, teniendo en cuenta las prioridades y necesidades priorizadas en los distintos ámbitos de la organización del sistema. El funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo se lleva a cabo a través de diferentes niveles, siendo los siguientes:

### 2.3.1. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)

Se encuentra en el nivel superior del Sistema de Consejos, está integrado por diversidad de representantes de los sectores público y privado, inclusive del mismo sistema, y lo coordina el Presidente de la República. Las funciones principales del CONADUR son: La formulación de políticas, planes y proyectos de desarrollo a nivel nacional, y enviarlos al organismo ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación; conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, inclusive proponer a la Presidencia de la República recomendaciones o cambios con base a la disponibilidad financiera y los problemas económicos y sociales priorizados por el propio sistema de consejos en sus niveles regionales y departamentales.

---

<sup>38</sup> Ramos Muñoz, Belinda; y Sosa Velásquez, Mario. **Consejos de desarrollo y participación ciudadana en Guatemala (1985-2009)**. Pág. 18

### **2.3.2. Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE)**

Aún dentro de los niveles superiores del Sistema de Consejos, es presidido por un coordinador de la región, nombrado por el Presidente de la República. Los COREDES tienen a su cargo principalmente la promoción y facilitación del proceso de participación de los Consejos departamentales de la región, así mismo la formulación y el seguimiento de las políticas, los planes, programas y proyectos de desarrollo de su región, inclusive su evaluación.

### **2.3.3. Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES)**

Es el nivel intermedio del Sistema de Consejos de Desarrollo, es presidido y coordinado por el Gobernador del departamento (propuesto por este mismo consejo al Presidente de la República). En el mismo se elabora el Listado Geográfico de Obras, que pasa a formar parte del Sistema Nacional de Inversión Pública, coordinado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, y del Programa de Inversión Física y Financiera, incluido en el Presupuesto General del Estado; conocer y aprueba para su inclusión, los planes priorizados por los COMUDES, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública) que no sean financiados con recursos propios de las municipalidades.

Los CODEDES tienen una función muy importante, puesto que proponen al COREDE la distribución de los recursos de inversión pública que provienen del proyecto del Presupuesto para el año fiscal siguiente, entre los municipios, con base a las propuestas presentadas por los COMUDES. Además, es el único que recibe y administra los fondos para la inversión pública.

### **2.3.4. Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES)**

El COMUDE participa dentro de los niveles inferiores de participación en el Sistema de Consejos de Desarrollo, tiene un papel de articulador de las necesidades, problemas y

soluciones frente a las comunidades y sus organizaciones. Una de las principales funciones es garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en la priorización realizada por los COCODES, y que sean enviados al Concejo Municipal (Gobierno municipal) para su incorporación en los planes de desarrollo del departamento.

Los COMUDES proponen a la Corporación Municipal la asignación de recursos de preinversión y de inversión pública, con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizados en los COCODES; Sin embargo, el Concejo Municipal (Gobierno municipal), decide en base a criterios y limitaciones técnicas, financieras y políticas, sobre la inclusión o exclusión de los proyectos en el presupuesto municipal, de acuerdo con el Artículo 132 del Código Municipal.

Un aspecto muy importante de los COMUDES es que deben de promover el fortalecimiento de la autonomía municipal, apoyando al Concejo Municipal (Gobierno municipal), en las acciones que promuevan el desarrollo. El COMUDE, es coordinado por el alcalde municipal.

### **2.3.5. Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODES)**

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo son unidades básicas de participación, en los cuales los residentes de una comunidad que están interesados, se reúnen para identificar y priorizar proyectos, planes y programas que benefician a su propia gente, adquieren capacidades de liderazgo, y toma de decisiones. Un aspecto interesante de los COCODE es su integración, puesto que existe la Asamblea comunitaria, sin discriminación alguna, el órgano de coordinación, que se deja totalmente abierto de acuerdo con los principios y valores de cada comunidad en el caso concreto.

Existen Consejos Comunitarios de Desarrollo de segundo nivel, al establecerse más de veinte COCODES en un mismo municipio, integrándose una Asamblea en la cual se elige a sus representantes ante el COMUDE.

Las funciones principales establecidas en la Ley a los COCODES son: dar seguimiento a la ejecución de los proyectos de desarrollo comunitario, verificar su cumplimiento, y proponer medidas correctivas al COMUDE o entidad correspondiente y exigir su cumplimiento; evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los proyectos comunitarios de desarrollo, y al ser oportuno, proponer al COMUDE medidas correctivas para el logro de las metas objetivos previstos. También deben de verificar el buen uso de los recursos técnicos y financieros que obtengan para la ejecución de programas y proyectos.

#### **2.4. Asignación presupuestaria e inversión pública a través de los Consejos de Desarrollo**

El aporte que reciben los CODEDE se establece en el Decreto 66-2002 del Congreso de la República, que reforma el Artículo diez del Decreto 27-92 “Ley del Impuesto al Valor Agregado”. En él se estipula que tres punto cinco puntos porcentuales del 12% del IVA deben asignarse íntegramente al financiamiento de la paz y el desarrollo, mediante la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos, o a la mejora de los servicios establecidos. Además, se fija que el uno por ciento de ese porcentaje debe destinarse a los programas y proyectos de infraestructura de los CODEDE, y se les da la responsabilidad de administrar los recursos, por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas debe trasladárselos directamente a través del Banco de Guatemala, cada año.

El financiamiento de los CODEDE, también cuenta con el 20% de las regalías generadas por la explotación y venta de petróleo nacional y la participación de los hidrocarburos, administrados por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Finalmente, para el funcionamiento de los Consejos se cuenta también con fondos propios de los municipios y con las transferencias del gobierno central, destinados al funcionamiento de las municipalidades y la inversión pública.



### 2.4.1. Participación ciudadana en la elaboración del presupuesto

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento establecen cuáles son los actores, entidades, etapas y proceso general mediante el que se elabora el plan de inversiones anual de los consejos de desarrollo. "... Conforme a la normativa, este proceso constituye en sí un ejercicio de planificación participativa del presupuesto, en la medida que es en primera instancia la población organizada a través de los Cocode, la que identifica, prioriza y hace la propuesta de los proyectos que necesita para el logro del desarrollo de sus comunidades."<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> **Ibíd.** Págs. 29 y 30

## CAPÍTULO III

### 3. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado en Guatemala

#### 3.1. Políticas públicas y gestión por resultados

Políticas públicas son las respuestas que el Estado realiza ante las demandas de la sociedad. De acuerdo con Irías Girón, citado por Cospín: "...Es el conjunto más o menos coherente de decisiones, programas, actividades y proyectos que constituyen las realizaciones de las intenciones de las autoridades públicas de un país, región o municipio. Se refiere tanto a la acción o inacción gubernamental ante un problema o una situación social determinada, así como a las intenciones y los resultados."<sup>40</sup>

El proceso de definición de Políticas públicas implica su planteamiento, delimitación en consulta con la sociedad, asignación de recursos, ejecución y evaluación de la misma. Este conjunto de fases conlleva a un programa de acción de autoridades competentes que afecta a un sector social o un espacio geográfico determinado, siendo lo más importante, los productos y consecuencias reales en respuesta a los intereses y necesidades de la población. De acuerdo con Cospín: "... el Estado guatemalteco desarrollaba su política pública desde sus instituciones centrales hacia la población, definiendo desde allí sus prioridades y la orientación para la producción y distribución de bienes y servicios del Estado. Sin embargo, ahora los y las guatemaltecas tenemos la oportunidad de participar de manera activa en un proceso de planificación democrático para el desarrollo de lo local a lo nacional."<sup>41</sup>

El gobierno de la República de Guatemala por medio de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y del Ministerio de Finanzas Públicas, a partir del año 2012 ha implementado el enfoque de la Gestión por Resultados en la Administración

---

<sup>40</sup> Cospín, Ana Gladis. **Manual para el monitoreo del presupuesto del Estado**. Coordinación de ONG y Cooperativas y Centro internacional para investigaciones en derechos humanos. Pág. 11

<sup>41</sup> **Ibíd.** Pág. 13

Pública, que conlleva a la definición de resultados estratégicos de gobierno para impulsar cambios sustanciales en la gestión pública y el logro consecutivo de las mejoras en las condiciones de vida de los guatemaltecos. De conformidad con la guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala: “La gestión por resultados es una estrategia centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país, para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria, el monitoreo y la evaluación de los resultados. Específicamente, la gestión por resultados debe centrar su atención en el ciudadano y las necesidades que éste valora para su desarrollo.”<sup>42</sup>

Bajo el enfoque anterior, la gestión por resultados es un enfoque de la administración pública que orienta sus esfuerzos a dirigir todos los recursos, ya sea humanos, financieros y tecnológicos, sean internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo, incorporando un uso articulado de políticas, estrategias, recursos y procesos para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. Es un enfoque diseñado para lograr la consistencia y coherencia buscadas entre los resultados de desarrollo de país y el quehacer de cada una de sus instituciones. Este modelo de gestión de la administración pública busca: “que las instituciones públicas aumenten el valor que aportan a la ciudadanía por medio de la mejora continua de la entrega de los productos que trasladan a la sociedad, de modo que generen cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida de las personas.”<sup>43</sup>

El enfoque de gestión por resultados implica grandes cambios en la tradicional administración pública, desde la planificación, la asignación presupuestaria, el seguimiento y la evaluación, y la ejecución, que tradicionalmente ha estado orientada principalmente a ejecutar actividades, producir una rendición financiera orientada a

---

<sup>42</sup> Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Ministerio de Finanzas Públicas. **Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala. Gestión por resultados.** Pág. 1

<sup>43</sup> **Ibíd.** Pág. 2

justificar el cumplimiento de la norma, premiando la ejecución independientemente de los logros. La gestión por resultados reemplaza el modelo burocrático tradicional por una gestión eficiente y eficaz para lograr un cambio real, que se concreta en la satisfacción de las necesidades del ciudadano, lo que genera satisfacción común.

Dentro del proceso de gestión por resultados en la administración pública es necesario tener en cuenta que deben cumplirse de forma lógica y ordenada las fases del ciclo de la gestión: la planificación, la asignación presupuestaria, la ejecución, el seguimiento y la evaluación. Cada etapa conlleva consecutivamente un avance hacia el desarrollo y la obtención de metas específicas.

La planificación es el modelo que utiliza el gobierno para un análisis de la situación social y económica del país mediante el uso de información estadística confiable, los objetivos de gobierno vigentes, y finalmente el análisis de las distintas opciones para lograr los objetivos y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes. De conformidad con García L. Roberto, citado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia: “La planificación orientada a resultados debe tener un carácter estratégico, uno operativo y otro participativo”. Estratégico por la visión clara del futuro de la nación, mediante visión de largo plazo; operativo, porque se diseñan productos y procesos, además de la asignación de recursos económicos adecuados para obtener los resultados esperados. Por lo que el producto principal de un proceso de planificación es plasmado en un plan nacional de mediano plazo, que contiene objetivos, programas, metas e indicadores, finalmente este plan se integra al presupuesto.

## **3.2. Recursos públicos y el presupuesto del Estado**

### **3.2.1. Nociones generales**

El concepto de presupuesto hace referencia a una estimación formal de ingresos y egresos que se producen durante un período establecido, es un instrumento de



planificación que permite definir los costos para alcanzar objetivos en plazos determinados. “La organización político-administrativa del Sector Público de Guatemala, da origen a varias instituciones con relativa independencia entre sí, con funciones precisas otorgadas por la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes. Esto conlleva a que cada una tenga su propio presupuesto anual de ingresos y egresos, y el conjunto de estos presupuestos conforman el Presupuesto del Sector Público.”<sup>44</sup> El presupuesto en términos generales es un indicador de la política a seguir en cuanto a la obtención de ingresos y la realización de los gastos, así como un instrumento de planificación que permite definir los costos de alcanzar ciertos objetivos en un plazo determinado. Desde el punto de vista del Estado, el Presupuesto público se enmarca en la política presupuestaria para canalizar los recursos, propiciar niveles de desarrollo para la población, y vincular en mejores condiciones la economía nacional con el exterior, con el propósito de lograr el bien común. El Presupuesto del Estado dentro del ejercicio fiscal, inicia el uno de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año.

El presupuesto estatal es un componente de la política fiscal que responde a la política económica del país. Pérez Royo considera que el presupuesto del Estado “es el acto a través del cual el Parlamento establece la cifra máxima que la Administración está autorizada a gastar durante el ejercicio, desglosada convenientemente en cada una de las diferentes atenciones o líneas de gasto y acompañada de la previsión de los ingresos que se espera obtener mediante la aplicación de las leyes tributarias y demás normas concernientes a los ingresos públicos”.<sup>45</sup>

Algunos de los elementos fundamentales del presupuesto son la transparencia y calidad en el gasto público, para lo cual se hace necesario atender a las disposiciones legales que se enfocan en el logro del fortalecimiento institucional para la transparencia

---

<sup>44</sup> Dirección Técnica Del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas. **Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala**. Pág. 19

<sup>45</sup> Pérez Royo, Fernando. **Derecho financiero y tributario. Parte general**. Pág. 355

y el aseguramiento de la calidad del gasto en las diferentes instituciones que conforman el sector público. Como características principales se presentan que el presupuesto es una previsión de los gastos del sector público; se cuantifica para contener cifras exactas; es obligatorio respecto a las decisiones de ejecución respecto a gastos; y es regular, puesto que tiene eficacia respecto a períodos específicos de tiempo.

El presupuesto cumple una función de control de las actividades del sector público para garantizar que los medios proporcionados a éste por el Congreso de la República se usen conforme a la legalidad.

### **3.2.2. Marco jurídico del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado**

El marco jurídico del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado inicia con la Constitución Política de la República de Guatemala, que en sus Artículos 237 y 238 establecen el régimen financiero del Estado, inclusive principios del Presupuesto tales como la integridad, y la unidad, así como la publicidad del mismo; además de establecer la materia que debe regular la Ley Orgánica del Presupuesto.

Seguidamente, el Decreto número 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto, determina el contenido de la ley que aprueba el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (Ingresos, egresos y disposiciones generales); también regula lo relativo a la formulación, ejecución, evaluación y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado; además de los regímenes a los cuales están sujetos los Organismos del Estado, las entidades descentralizadas y autónomas así como las Municipalidades. Un artículo de gran interés es el ocho, pues establece que Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e

institucionales. El Organismo Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas, consolidará los presupuestos institucionales y elaborará el presupuesto las cuentas agregadas del sector público, además, formulará el presupuesto multianual.

La legislación en materia de presupuesto es complementada con el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, con tenido en el Acuerdo gubernativo número 540-2013, el mismo establece distintas metodologías para el funcionamiento del sistema presupuestario, así como procedimientos dentro de las etapas de formulación, ejecución, evaluación y liquidación.

Finalmente, es importante indicar que mediante el Decreto Número 13-2013, el Congreso de la República aprobó modificaciones a la estructura del presupuesto y materias vinculadas al mismo, entre las que se incluyen reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto 31-2002 y Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria Decreto 1-98.

### **3.2.3. Formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado**

La formulación del presupuesto consta de una serie de etapas concatenadas:

- a) Con el informe de evaluación de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia entregada a más tardar el **veintiocho de febrero** de cada ejercicio fiscal, Artículo 20 de la Ley Orgánica del Presupuesto, y Artículo 23 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.
- b) Con base a las políticas presupuestarias dictadas por el Ministerio de Finanzas Públicas, las diferentes entidades autónomas y descentralizadas, órganos de fiscalización y de control, y dependencias del Estado presentan los anteproyectos de presupuesto a más tardar el **quince de julio** de cada ejercicio fiscal, Artículo 21 de la Ley Orgánica del Presupuesto, y Artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

- c) El Organismo Ejecutivo presenta al Congreso de la República el proyecto de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, a más tardar el **dos de septiembre del año anterior al que regirá, con ciento veinte días de anticipación a la fecha que principiará el ejercicio fiscal** (Artículos 171 b) y 183 j) de la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 23 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Dentro de este período, el Sistema de Consejos de Desarrollo tiene también plazos importantes a cumplir, mismos que son simultáneos a la formulación del proyecto del Presupuesto:

- a) El CONADUR tiene conocimiento de los montos máximos de preinversión e inversión pública para el año fiscal siguiente, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, antes del **uno de marzo**, Artículo seis g) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y Artículo 26 b) del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural,
- b) Los CODEDES conocen la misma información que el Ministerio de Finanzas Públicas proporciona al CONADUR antes del **uno de marzo**, Artículo 10 f) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y Artículo 36 a) del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural,
- c) Los CODEDES proponen al COREDE sus recomendaciones sobre los montos máximos de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes de la propuesta para el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año fiscal siguiente, a más tardar el **quince de abril**, Artículo 36 b) del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural,
- d) Los programas y proyectos priorizados en los Consejos de Desarrollo, deben ser presentados al Sistema Nacional de Inversión Pública, por el coordinador de la Unidad Técnica de apoyo a más tardar el **quince de abril**, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Artículo 61 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural,

- e) Los COREDES proponen al CONADUR, sus recomendaciones sobre los montos máximos de recursos de preinversión e inversión pública, a más tardar el **treinta de abril**, Artículo 29 b) del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural,
- f) el CONADUR propone sus recomendaciones sobre los montos máximos de preinversión e inversión pública, provenientes de la propuesta del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año fiscal siguiente, a más tardar el **quince de mayo**, Artículo 26 c) del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

#### **3.2.4. Aprobación del presupuesto**

El Congreso de la República discute el proyecto de presupuesto presentado a su consideración, y puede aprobar, modificar o improbar a más tardar 30 días antes de su vigencia. Si dentro del término, el Congreso de la República no hubiere aprobado el Presupuesto para el próximo año fiscal e inicia el año fiscal siguiente, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, pudiendo ser modificado o ajustado por el Congreso conforme el Artículo 171 b) de la Constitución Política de la República de Guatemala, y Artículo 24 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

#### **3.2.5. Ejecución presupuestaria**

En esta fase se utilizan los fondos, rigiéndose por las leyes y reglamentos que determinan su creación y administración. Comprende el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre. El Ministerio de Finanzas Públicas aprueba las cuotas trimestrales de compromisos y mensuales de gastos devengados a través de la Dirección Técnica del Presupuesto; y las cuotas mensuales de pagos a través de la Tesorería Nacional. Se pueden realizar mediadas de ajuste presupuestario, así como transferencias y modificaciones presupuestarias que resulten necesarias, Artículo 25, 28 y 32 de la Ley Orgánica del Presupuesto, y Capítulo V del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

En esta fase de ejecución presupuestaria, se contempla que para el pago de los desembolsos destinados a los Consejos Departamentales de Desarrollo, se deben aprobar y aceptar las estimaciones conforme el avance físico de los proyectos. Dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública se condensa la información respecto a los avances físicos y financieros de los proyectos de inversión, además de las actas de recepción y liquidación de activos una vez hayan finalizado. Del proceso de seguimiento y desembolso, la encargada es la Dirección Ejecutiva del Consejo Departamental de Desarrollo. De esta forma, los Consejos Departamentales de Desarrollo adquieren gran relevancia, específicamente en cuanto a la asignación efectiva de recursos y ejecución de obras.

### **3.2.6. Controles y evaluación de la ejecución presupuestaria**

Para lograr la evaluación técnica de la ejecución presupuestaria, las Unidades de administración financiera, en conjunto con las unidades de planificación de cada entidad, deben de presentar los siguientes informes de gestión:

- a) Informe mensual respecto al mes inmediato anterior, sobre el avance físico y financiero de los proyectos en cuanto al presupuesto de inversión; se presenta a la Dirección Técnica del Presupuesto y a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, en los **primeros diez días de cada mes**, Artículo 38 e) (ii) del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.
- b) Informe cuatrimestral respecto al cuatrimestre inmediato anterior, sobre el avance de los programas, subprogramas y proyectos, asistencia financiera y los ingresos percibidos en forma analítica y debidamente codificados; se presenta a la Dirección Técnica del Presupuesto, **dentro de los primeros quince días hábiles de los meses de mayo, septiembre y enero**. Artículo 38 e) (i) del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Por su parte, el Presidente de la República por medio del Ministerio de Finanzas Públicas debe presentar un informe analítico de ejecución al Congreso de la República



de Guatemala en forma cuatrimestral, de conformidad con el Artículo 183 w) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Pueden existir controles internos y externos durante la ejecución del Presupuesto. El control interno es realizado por cada unidad y dependencia estatal, a través de la auditoría interna; o por el Ministerio de Finanzas Públicas si es dentro del Organismo Ejecutivo, con excepción de la Municipalidades y la Universidad de San Carlos de Guatemala, Artículo 17 de la Ley Orgánica del Presupuesto. Por su parte, el control externo, se conoce como fiscalización y lo realiza la Contraloría General de Cuentas, así como el Organismo Legislativo al terminar el ciclo presupuestario.

### **3.2.7. Liquidación del presupuesto**

El Ministerio de Finanzas Públicas formula la liquidación del presupuesto anual y lo somete a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año. La contraloría General de Cuentas debe rendir un informe y emite dictamen de los estados financieros y ejecución presupuestaria de ingresos y gastos de los organismos del Estado, Instituciones, entidades autónomas y descentralizadas, los cuales remite al Congreso de la República en un plazo máximo de ciento cincuenta días después del cierre del ejercicio fiscal anterior, Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y Artículo 25 de la Ley de la Contraloría General de Cuentas.

El Congreso de la República aprueba o imprueba la liquidación realizada, se procede de la siguiente manera:

- a) Si imprueba la liquidación, el Congreso debe pedir informes pertinentes, y si fuere causa punible, certifica lo conducente al Ministerio Público.
- b) Si aprueba la liquidación, se publica en el Diario oficial una síntesis de los estados financieros del Estado.

## CAPÍTULO IV

### 4. Justicia constitucional

#### 4.1. La defensa de la constitución

El término constitución hace referencia al conjunto de normas que determinan el ordenamiento jurídico de un Estado; los derechos y deberes de las personas, la organización de los poderes públicos y sus competencias, los fundamentos de la vida económica y social, y las garantías para el cumplimiento de sus normas. Por su parte, La justicia constitucional es el mecanismo mediante el cual se logra el control de las arbitrariedades y violaciones a los derechos de la población en general, y se logra la consagración del principio de legalidad constitucional. Para el autor Flores Juárez, se hace referencia a la justicia constitucional como una "...expresión que modernamente alude a los mecanismos o instrumentos que el Derecho ha creado para garantizar la superioridad de la Constitución e implícitamente de los preceptos que dicta."<sup>46</sup> Para Aguirre Godoy, la justicia constitucional es aquella "...encargada del examen y de la satisfacción de pretensiones apoyadas en normas de derecho constitucional, porque hay tribunales específicos (sean de jurisdicción ordinaria o privativa) instituidos precisamente para el análisis de las reclamaciones que se formulan dentro de ese ámbito, y porque a través de ciertas formalidades legales, se culmina en una resolución ejecutable."<sup>47</sup>

Según el autor Zaldívar, se considera Justicia Constitucional como "el conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales encomienda a determinados órganos del Estado, la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos, a aquellos otros organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones, que para su actividad se establecen en la misma carta fundamental".<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Flores Juárez, Juan Francisco. **Constitución y justicia constitucional/apuntamientos**. Pág. 141-142.

<sup>47</sup> Aguirre Godoy, Mario. **Derecho procesal civil**. Pág. 448

<sup>48</sup> Zaldívar Arturo. **La Defensa de la Constitución. El juicio de amparo y la defensa de la Constitución**. Pág. 50

Continúa argumentando: "...en sentido estricto supone que los instrumentos jurídicos procesales que tienen por objeto la efectividad de las normas fundamentales, en caso de incertidumbre, conflicto o violación".<sup>49</sup> Aún en un sentido sustantivo, el autor Gozaíni establece que: "...la justicia constitucional no es sólo defender la carta magna, sino mantenerla, desarrollarla e interpretarla para su fiel penetración en el sentido que reclama la sociedad donde se inscribe como valor fundamental."<sup>50</sup>

Para el autor García Laguardia existen tres instituciones de garantía constitucional, que ya desde la Constitución de la República de Guatemala de 1965 se contemplan: el habeas corpus, el amparo y el control de constitucionalidad de las leyes, estableciendo el concepto de garantías como: "medios técnicos-jurídicos, orientados a proteger las disposiciones constitucionales cuando éstas son infringidas, reintegrando el orden jurídico violado."<sup>51</sup>.

Doctrinariamente se determinan las características que debe reunir la justicia constitucional:

- a) La justicia constitucional se encuentra constituida por un conjunto de instrumentos, mecanismos, o instrumentos de garantía de las normas constitucionales. "O bien lo que es lo mismo, por un conjunto de instrumentos jurídicos procesales, o procedimientos de carácter procesal."<sup>52</sup> también lo establece el autor Capelletti: "...y aún el concepto de justicia constitucional como "el conjunto de instrumentos de garantía de las normas constitucionales"<sup>53</sup>.
- b) Los instrumentos, mecanismos o instrumentos de garantía que reintegran el orden jurídico violado. Según el ordenamiento jurídico guatemalteco, se establecen tres: el Amparo, la Exhibición Personal y el proceso de Inconstitucionalidad.

---

<sup>49</sup> **Ibíd.** Págs. 50 y 51

<sup>50</sup> Gozaíni, Osvaldo Alfredo. **La justicia Constitucional: garantías proceso y tribunal Constitucional.** Pág. 17

<sup>51</sup> García Laguardia, Jorge Mario. **Defensa de la Constitución.** Pág. 24

<sup>52</sup> Bonilla Hernández, Pablo Andrés. **Justicia Constitucional y Sistema de Control Constitucional Difuso y Concentrado.** Pág. 33

<sup>53</sup> Capelletti, Mauro. **La justicia constitucional.** Pág. 219



- c) Las garantías cumplen con lograr “la efectividad de las normas fundamentales, en caso de incertidumbre, conflicto o violación; es decir, el efectivo cumplimiento de las normas de carácter constitucional a modo de que aquellas no sean más que una simple declaración utópica.”<sup>54</sup>Se le puede atribuir el objeto de mantener, desarrollar a interpretar la carta magna, para “...su fiel penetración en el sentido que reclama la sociedad donde se inscribe como valor fundamental.”<sup>55</sup>
- d) “Las pretensiones en la justicia constitucional, se encuentran apoyadas o fundamentadas en normas de derecho constitucional alcanzando su materialización objetiva a través de los instrumentos o mecanismos procesales denominadas garantías constitucionales, precisamente por encontrar su ratio en las propias disposiciones constitucionales y el espíritu tutelar y certero de dichas normas, que el propio constituyente ha buscado garantizar.”<sup>56</sup>
- e) “La justicia constitucional tiene como causa de su origen, lato sensu, el incumplimiento o amenaza de incumplimiento de la normativa constitucional, y stricto sensu, el desbordamiento de las limitaciones impuestas constitucionalmente a aquellos organismos de carácter público; siendo encargada a determinados órganos del Estado.”<sup>57</sup>
- f) Al ser la justicia constitucional, una natural consecuencia del principio de la supremacía constitucional, únicamente es admisible en los países que cuentan con una Constitución rígida.
- g) La justicia constitucional genera “...la consolidación del Estado de Derecho, la eficaz interpretación de los valores, fines y principios constitucionales, y como corolario, el fortalecimiento de la democracia y el debido respeto a los derechos humanos.”<sup>58</sup>

La defensa de la Constitución, se integra por “...todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional

---

<sup>54</sup> Flores Juárez. **Ob. Cit.** Pág. 84  
<sup>55</sup> Gozaini. **Ob. Cit.** Pág. 17  
<sup>56</sup> Bonilla Hernández. **Ob. Cit.** Pág. 60  
<sup>57</sup> Zaldívar. **Ob. Cit.** Pág. 50  
<sup>58</sup> Bonilla Hernández. **Ob. Cit.** Pág. 61

como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento...<sup>59</sup>. La defensa de la Constitución, incluye instrumentos jurídicos como procesales, para su estudio y análisis, se le divide en dos grandes áreas: la protección de la Constitución y las garantías constitucionales.

En primer lugar, la protección a la Constitución se refiere a “todos aquéllos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han de ser canalizados a través de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales, con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia Constitución”<sup>60</sup>. Dentro de estos instrumentos se encuentran: la división de poderes, el manejo de los recursos económicos y financieros del Estado, la rigidez constitucional, entre otros.

Respecto a las garantías constitucionales, se refiere al conjunto de: “...medios jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, a pesar de los instrumentos protectores”<sup>61</sup>.

El concepto que se entiende por defensa de la Constitución no coincide con el de justicia constitucional, aunque la defensa de la Constitución se encuentra constituida dentro de su campo de estudio, por las garantías constitucionales, que hacen a su vez posible y dable procesalmente la justicia constitucional, ello no equivale a que sean utilizados como sinónimos, ya que la defensa de la Constitución, se encuentra referida no sólo exclusivamente a las garantías constitucionales, no sólo los instrumentos procesales y sus implicaciones, sino también de forma más amplia a los instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que tienen por objeto limitar y equilibrar el poder público.

---

<sup>59</sup> García Laguardia. **Ob. Cit.** Pág. 12

<sup>60</sup> **Ibíd.** Pág. 13

<sup>61</sup> **Ibíd.** Pág. 14

## 4.2. La Jurisdicción constitucional

De acuerdo con los autores Montero Aroca y Chacón Corado, la jurisdicción es "...la potestad dimanante de la soberanía del Estado, ejercida exclusivamente por jueces y tribunales independientes, de realizar el derecho en el caso concreto, juzgando de modo irrevocable y promoviendo la ejecución de lo juzgado."<sup>62</sup> Esta potestad se hace representar a través del carácter jurisdiccional, al actuar en su resolución, conocimiento y ejecución órganos judiciales, la cual constituye la realización del Derecho, incluso coactivamente.

La jurisdicción tiene su fundamento legal en el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su parte conducente indica: "La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado...". Establece a su vez que: "la función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia". La exclusividad de ejercicio de esta potestad, también se encuentra referida en los Artículos 57 y 58 de la Ley del Organismo Judicial, puesto que, "...la función de los titulares de la jurisdicción se resuelve en la realización del derecho en el caso concreto, es decir, en la actuación del derecho objetivo mediante su aplicación al caso concreto, que es lo que suele denominársele juzgar y promover la ejecución de lo juzgado Artículos 203 de la Constitución y 57 de la LOJ."<sup>63</sup>

Derivado del Artículo 58 de la Ley del Organismo Judicial, se determina el principio de unidad jurisdiccional o también denominado unidad de la jurisdicción, puesto que se establece que "la jurisdicción es única". Con la implicación de un problema: "¿Es posible y plausible la coexistencia de dos órdenes jurisdicciones, considerando la

---

<sup>62</sup> Montero Aroca, Juan y Chacón Corado, Mauro. **Manual de derecho procesal civil guatemalteco.** Pág. 19

<sup>63</sup> **Ibid.** Pág. 20

unidad jurisdiccional recogida en el propio ordenamiento jurídico, al establecer que la jurisdicción es única e indelegable?”<sup>64</sup> Ante el anterior planteamiento, se establece que aunque la jurisdicción es una sola, y así debe entenderse, sin embargo el propio poder constituyente dejó establecida la coexistencia entre dos órdenes jurisdiccionales: la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional. Siendo la Jurisdicción constitucional, la encargada de “la resolución, conocimiento y ejecución de los instrumentos procesales de tutela constitucional”<sup>65</sup> mientras que la jurisdicción ordinaria “debiendo ser la encargada en un primer orden y en forma natural, de la tutela de los derechos fundamentales con un carácter ordinario.”<sup>66</sup>

La jurisdicción constitucional “...debe tener mucho cuidado de no incursionar innecesariamente en el ámbito de competencia ordinaria del Organismo Judicial, porque de otra manera se estaría lesionando la potestad soberana que el pueblo le ha confiado a éste, es decir, la función jurisdiccional exclusiva de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, Artículo 203”<sup>67</sup> Como antecedente guatemalteco, la antigua Ley del Organismo Judicial dividía la jurisdicción en ordinaria y privativa, perteneciendo ciertos tribunales dentro de dicho organismo, a una u otra de las ramas. “En la actualidad, la Ley del Organismo Judicial vigente, decreto 2-89 del Congreso de la República, al sentar el principio de unidad de la jurisdicción de todos los tribunales y juzgados situados dentro del Organismo Judicial, hace desaparecer dicha antigua distinción.”<sup>68</sup>

La única excepción al principio de la unidad de la jurisdicción, es la jurisdicción atribuida constitucionalmente, tal como lo establece el Artículo 149 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, a la Corte de Constitucionalidad, la cual derivado precisamente del hecho de situarse fuera del Organismo Judicial, determina

---

<sup>64</sup> Bonilla Hernández. **Ob. Cit.** Pág. 67

<sup>65</sup> Sagües, Néstor Pedro. **Derecho procesal constitucional.** Pág. 48

<sup>66</sup> **Ibid.** Pág 49

<sup>67</sup> Borrayo, Irma Yolanda, de León Molina, Rodolfo y Moreno Grau, Joaquín. **El amparo en Guatemala, problemas y soluciones.** Pág. 89

<sup>68</sup> **Ibid.** Pág. 65

sea considerada su actuación en ejercicio de la jurisdicción privativa, es decir: jurisdicción constitucional, que se le ha encomendado por mandato constitucional.

Propiamente, la jurisdicción constitucional según nuestro ordenamiento jurídico se encuentra en el Título VI, Capítulos I, II, III, IV y VI de la Constitución Política de la República y en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente. La jurisdicción constitucional cobra un papel tan trascendente, que incluso debe ser vista como la consumadora de la efectiva prevalencia de la norma suprema.

En el Estado de Guatemala "... la jurisdicción constitucional se estructura sobre la base de ser utilizados los órganos judiciales como órganos de la jurisdicción constitucional. No se trata de que los órganos judiciales conozcan de las reclamaciones en las que se alegue la vulneración de derechos fundamentales en su calidad de órganos de la jurisdicción ordinaria, sino que entran a conocer... en otra condición en la de órganos de jurisdicción constitucional."<sup>69</sup> El órgano encargado de conocer la materia constitucional no es un solo y exclusivo tribunal constitucional, sino que depende de la garantía constitucional que se invoque.

La jurisdicción constitucional aborda "...el conocimiento de la regularidad de todos los actos inmediatamente subordinados a la Constitución."<sup>70</sup> Por lo que "la jurisdicción constitucional es así, una de las expresiones de la defensa de la Constitución y de la justicia constitucional de tipo institucionalizada y jurídica, constituyendo una limitación del poder político con carácter objetivo y de control generalmente solicitado, desarrollado por un órgano jurisdiccional que integra el Poder Judicial o un órgano jurisdiccional extra poder como son los tribunales constitucionales, que actúan como terceros imparciales, resolviendo los conflictos normativos en base al principio de supremacía constitucional, cuyas decisiones tienen valor de cosa juzgada,

---

<sup>69</sup> *Ibíd.* pág. 14

<sup>70</sup> Gonzales Rivas, Juan José. **La justicia constitucional: derecho comparado y español.** Pág. 9



determinando la nulidad o anulación de ciertos actos del Estado por razones de inconstitucionalidad.”<sup>71</sup>

De la división doctrinaria sobre la jurisdicción constitucional, el autor Flores Juárez aborda dos criterios: “...razonándola a partir del órgano que actúa, y por eso será jurisdicción constitucional la que producen los tribunales de esta naturaleza, o bien la interpretación se fundamenta en la materia sobre la que conocen los jueces al aplicar los principios de supremacía y control constitucional.”<sup>72</sup> Cualquiera sea la forma de determinar la conceptualización de lo que es la jurisdicción, para González Rivas “... lo cierto es que la jurisdicción constitucional entraña la existencia de un conjunto de reglas relativas a la configuración del Estado que tiene como principal objetivo el control de la constitucionalidad de las leyes y significan el coronamiento del Estado de Derecho.”<sup>73</sup>. Pero la jurisdicción constitucional no sólo puede quedarse al resguardo de la constitucionalidad de las leyes en su forma abstracta o general., pues encuentra sus manifestaciones también en la tutela de los derechos fundamentales.

Conforme al ordenamiento jurídico guatemalteco, “la jurisdicción constitucional es confiada, tanto los tribunales jurisdiccionales con naturaleza ordinaria que actúan en funciones con jurisdicción constitucional, conociendo, resolviendo y ejecutando las controversias de índole constitucional amparadas en garantías constitucionales; así como por delegación constitucional expresa, a la Corte de Constitucionalidad. La diferencia estriba en que ésta última tiene el carácter de ser el máximo tribunal constitucional e intérprete final de los valores y principios constitucionales que fundamentan el orden constitucional guatemalteco.”<sup>74</sup> En los casos en que exista la posible intervención en distintas instancias, de órganos jurisdiccionales ordinarios ejerciendo jurisdicción constitucional y del tribunal constitucional, al momento de existir alguna contradicción entre ambos, respecto a la interpretación de los valores y

---

<sup>71</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. **La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI**. Pág. 8

<sup>72</sup> Flores Juárez. **Ob. Cit.** Pág. 86

<sup>73</sup> González Rivas, **Ob. Cit.** Págs. 23 y 24

<sup>74</sup> Bonilla Hernández, **Ob. Cit.** Pág. 72

principios supremos, el legislador constituyente aseguró que fuera el máximo tribunal constitucional, es decir, la Corte de Constitucionalidad, la que deba decidir en última instancia como medio jurídico procesal que tiene como fin, la resolución de las garantías constitucionales

### 4.3. Teoría moderna de justicia constitucional

#### 4.3.1. El sistema judicialista americano o sistema jurisdiccional

El sistema judicialista tiene como característica “ser jurisdiccional, debido a que el control es ejercido por los jueces que lo practican”<sup>75</sup>. Inicia a partir de la sentencia del juez John Marshall, en el caso *Marbury vrs. Madison*, del año de 1803 y es considerada como hito de la historia del constitucionalismo norteamericano. Mediante esta sentencia se logró dar desarrollo a una serie de principios de índole constitucional, sentando una doctrina que a pesar de los años sigue vigente en el sistema norteamericano, y que además constituye el pilar fundacional sobre el cual se basa el sistema difuso. La etapa histórica en la que se dictó la sentencia del juez Marshall, la justicia constitucional estaba referida exclusivamente a la garantía constitucional del control de la constitucionalidad de las leyes. Por lo que una sola garantía constitucional era la que existía: la de la constitucionalidad de las leyes. Es por ello que a través de la sentencia referida, se logró “...extender el control de constitucionalidad ejercido por los jueces a las leyes aprobadas por el Congreso”<sup>76</sup>.

El fundamento de la sentencia del juez Marshall se basa en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, al establecer implícitamente un sistema de defensa constitucional encomendado a los jueces. Lo que no invalida la sentencia, sino en todo caso la justifica. De acuerdo con Pérez Tremps, “el constituyente americano otorgó de forma evidente y expresa un papel al poder judicial en la defensa constitucional, con

---

<sup>75</sup> Gozaíni, **Ob. Cit.** Pág. 12

<sup>76</sup> Pérez Tremps. **Tribunal constitucional y poder judicial.** Pág. 27

independencia de que se incluyera o no la facultad de controlar normas aprobadas por el poder legislativo.”<sup>77</sup> Con ello lo que se hace es encomendar en definitiva la defensa constitucional al poder judicial. Esta obligación que la Constitución de Estados Unidos, implícitamente atribuía a todos los jueces y tribunales, de hacer prevalecer la norma fundamental sobre cualquier normativa que se opusiera, es precisamente lo que en la teoría constitucional norteamericana se le conoce como el judicial review (revisión judicial), la cual es considerada como poder implícito.

A pesar del poder que otorgaba la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, El Juez Marshall “contaba con dos fuentes para ejercer el judicial review sobre leyes del Congreso.”<sup>78</sup> La primera de ellas, se ubica durante la época colonial, cuando existió un órgano denominado Privy Council, cuyo objeto era de fiscalizar la legislación colonial, las ordenanzas y la administración, asegurando su conformidad con las estipulaciones de la constitución otorgada por el Imperio o carta de la colonia. La segunda fuente se obtuvo de la doctrina asentada en Inglaterra por Coke, similar al judicial review, la cual “...había sido exportada a Estados Unidos, recordándose por algunas sentencias estatales anteriores a la construcción de la federación y siendo aplicada, incluso, en diversos estados.”<sup>79</sup>

El sistema judicialista se basa en la independencia completa de los tribunales de justicia dentro de un modelo de Constitución limitada, entendiéndose esta última como aquella que contiene ciertas prohibiciones expresas aplicables a la autoridad legislativa. Las limitaciones de esta índole sólo pueden mantenerse en la práctica a través de los tribunales de justicia, cuyo deber es el declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la Constitución. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. La conclusión entonces, es que: “Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que

---

<sup>77</sup> **Ibíd.**

<sup>78</sup> **Ibíd.** Pág. 28.

<sup>79</sup> **Ibíd.** Págs. 28 y 29.

provenza del cuerpo legislativo. Y si ocurriese que entre las dos hay una discrepancia, debe preferirse, como es natural, aquélla que posee fuerza obligatoria y validez superior; en otras palabras, debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios.”<sup>80</sup>

Marshall otorgó la apertura para este sistema al crear una cobertura que extendería el judicial review, concedido expresamente por la Constitución respecto de normas estatales, a normas emanadas del Congreso Federal. A través de este sistema, el juez es considerado el garante de la norma fundamental, teniendo por única limitación respetar la propia Constitución. Sin embargo, aunque el juez sea el contralor del apego a la normativa constitucional. “... se le debe concebir, no más que como un grado de especialización del sistema jurisdiccional o judicialista que se ha venido abordando. Esto quiere decir, que aunque el sistema judicialista americano o sistema de tipo jurisdiccional tiene sus orígenes históricos en el constitucionalismo norteamericano por medio de la implantación del sistema difuso de control de constitucionalidad de las leyes, también encuentra cabida en el sistema de control constitucional de tipo concentrado; constituyendo éste último, una segunda proyección institucional —más reciente— del sistema judicialista.”<sup>81</sup>

#### **4.3.2. El antijudicialismo francés – sistema político**

La revolución francesa de finales del siglo XVIII derivó en grandes consecuencias jurídico-políticas que dispusieron un nuevo régimen, el cual abolió a la monarquía entonces imperante de Luis XVI, proclamando la primera República. Con base a sus principios, se buscó sustituir el “gobierno de los hombres” por el “gobierno de las leyes”, configurándose en Francia también la Constitución como norma suprema y fundamental. La verdadera búsqueda consistió en abolir el exceso de poder que practicaban los jueces, incluso invadiendo a los otros poderes. El posterior modelo

---

<sup>80</sup> **Ibíd.**

<sup>81</sup> Gozaini, **Ob. Cit.** Pág. 24.

liberal, adoptado posteriormente en Francia, no desconfiaba "...del legislador sino de los jueces, consecuencia de su antigua posición servil al príncipe en los Estados absolutistas. La aplicación ciega de la ley fundaba todas sus actuaciones originando el positivismo que equiparó el derecho con la norma."<sup>82</sup>

Derivado del contexto político y social de Francia, existió un enorme problema para garantizar la eficacia de la Constitución durante los años revolucionarios, puesto que los jueces habían patrocinado el Estado absolutista, con lo cual ganaron el desprecio por parte del pueblo; en ese sentido, la voluntad de predominio en las normas no podía asignarse a los magistrados, era preciso originar nuevas figuras. Para el sistema antijudicialista, el pueblo es el único creador de las normas, porque en él reposa la soberanía y voluntad para crearlas.

Dentro del sistema antijudicialista, se encuentran ideas de ilustres pensadores como Rousseau y Montesquieu, las cuales encontraron gran apertura. Rousseau "...decía que la ley era la expresión de la voluntad general, y como tal era sancionada por el Parlamento"<sup>83</sup>; razón por la cual para los franceses, claramente influidos por ésta y otras ideas, el Parlamento francés, "...primero fue visto como la representación misma de la soberanía nacional"<sup>84</sup>. Por otro lado, partiendo del hecho que la separación de poderes esgrimida por Montesquieu, fue adoptada por el pueblo francés "...en su más rígida formulación, fue considerada no sin razón absolutamente inconciliable con toda posibilidad de interferencia de los jueces en la esfera del poder legislativo, visto además, especialmente por efecto de los desenvolvimientos rousseauianos de aquella doctrina, como la directa manifestación de la soberanía popular."<sup>85</sup>

En el sistema de tipo político o antijudicialista francés, el juez a diferencia del modelo judicialista norteamericano, no posee injerencia. El papel de garante relacionado con la

---

<sup>82</sup> **Ibíd.** Pág. 11

<sup>83</sup> **Ibíd.** Pág. 14

<sup>84</sup> **Ibíd.**

<sup>85</sup> Capelleti. **Ob. Cit.** Pág. 84

resolución y defensa de las normas constitucionales, se atribuye a un órgano eminentemente político, situado fuera del poder judicial, el cual se denomina consejo constitucional

#### **4.4. Sistemas de Control Constitucional**

El ejercicio de la justicia constitucional variará de acuerdo al sistema que el ordenamiento jurídico adopte en su normativa, ya sea un sistema difuso, concentrado o mixto. En el sistema difuso o denominado americano la facultad de control no se concentra en un solo órgano, sino que corresponde todos los órganos judiciales de un determinado país, que al llegar a su conocimiento una causa constitucional, poseen el poder y también el deber de desaplicar las leyes inconstitucionales a los casos concretos.

Por su parte, el sistema concentrado, kelseniano o alemán de control constitucional, monopoliza el control en un solo órgano especializado, supone la existencia de un único Tribunal que se encarga de verificar la compatibilidad de las normas. Este Tribunal funciona como una esfera apartada de la justicia ordinaria e independiente de los poderes del Estado.

Finalmente, el sistema mixto de justicia constitucional, interrelaciona las características del sistema concentrado y el difuso, regulando de forma paralela la justicia constitucional aplicada por todos los tribunales de la jurisdicción ordinaria en casos concretos; y la justicia constitucional concentrada ejercida por un órgano competente, exclusivo y especializado. Este sistema mixto es el regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala y el Decreto 1-86 Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

## 4.5. Garantías constitucionales

La propia Constitución contiene una serie de instrumentos jurídicos con el objeto de proteger a la persona y defender el principio de supremacía constitucional. García Laguardia establece que las garantías constitucionales son los "... medios técnico-jurídicos, orientados a proteger las disposiciones constitucionales cuando éstas son infringidas, reintegrando el orden jurídico violado."<sup>86</sup> De acuerdo a la legislación guatemalteca, son garantías regulados con rango constitucional: el amparo, la exhibición personal y la constitucionalidad que puede ser de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general, o bien, en casos concretos.

### 4.5.1. Amparo

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 265 se establece que el amparo se instituye "...con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo, y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan."

### 4.5.2. Exhibición personal

La exhibición personal tiene por finalidad proteger la libertad y la seguridad de las personas, persigue que cese la restricción del derecho de libertad, cuando sin causa, autoridad o particular pretendan refrenar la de quien pide la exhibición, o le ha apresado u ordenado su detención careciendo de facultad para ello, o sufre maltratos estando en prisión o detenido legalmente.

---

<sup>86</sup> García Laguardia, Jorge Mario. **Defensa de la Constitución**. Pág. 24



### 4.5.3. Inconstitucionalidad de leyes

Implica la expulsión del ordenamiento jurídico nacional de toda disposición que contraría a la norma suprema en cuanto a su espíritu o en relación a lo regulado. Según Gozáini en el proceso de inconstitucionalidad se da una pugna entre una normativa jurídica y la Constitución, configurando un conjunto de etapas mediante el cual "... una pretensión se deduce ante el órgano que concreta la revisión de legalidad y legitimidad fundamental..."<sup>87</sup>

Existen dos procesos de inconstitucionalidad. En primer lugar, la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general que se vincula a la inaplicabilidad de una normativa jurídica con efectos erga omnes, por cuanto los efectos de su declaratoria afectan a la generalidad y hacen nulos ipso jure todos los actos realizados al amparo de una disposición contraria a la Constitución. Por su parte, se regula también la inconstitucionalidad en caso concreto que se relaciona de manera vinculante y con efectos inter partes, respecto a una situación específica, provocando la inaplicabilidad de una disposición en determinado proceso y a determinadas partes exclusivamente.

#### 4.5.3.1. Inconstitucionalidad en casos concretos

La inconstitucionalidad en casos concretos existe respecto a la afectación directa hacia una persona sobre una ley; pudiéndose plantearse como única pretensión, con otras pretensiones, como excepción o incidente. Es un mecanismo procesal de control constitucional de naturaleza prejudicial por el cual las partes en un proceso jurisdiccional pueden hacer efectivo su derecho de que una norma jurídica que estiman inconstitucional no sea aplicada en un caso concreto; su naturaleza jurídica radica en ser una garantía constitucional por medio de la cual se hace efectivo el derecho de las

---

<sup>87</sup> Gozáini, Osvaldo Alfredo. **Ob. Cit.** Pág. 342



partes de solicitar la inaplicación, en un caso concreto, de una norma que estiman inconstitucional, debiendo resolverse antes de la decisión final del proceso.

La legitimación para promover la inconstitucionalidad de ley en caso concreto radica en que se tenga la calidad de parte en el proceso; teniendo competencia para conocer en primer grado todos los tribunales de la jurisdicción ordinaria, siempre que ante ellos se tramite el proceso en el que se pretenda la inaplicación de la norma. En estos casos, dichos órganos asumen el carácter de tribunales constitucionales.

#### **4.5.3.2. Inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general**

De acuerdo al jurista Pinto Acevedo, la inconstitucionalidad de leyes y disposiciones generales es una: "...acción que procede contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad, y persigue que la legislación se mantenga dentro de los límites que la propia Constitución ha fijado, excluyendo del ordenamiento jurídico las normas que no se conforman con la misma, anulándolas con efectos generales erga omnes y hacia el futuro, ex nunc."<sup>88</sup>

Respecto a los criterios de viabilidad, la garantía constitucional de inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general, requiere de distintos presupuestos: análisis confrontativo, la generalidad de la norma impugnada, vigencia de la misma, el contenido normativo del objeto de impugnación y la consideración de que la Constitución Política de la República de Guatemala es el único parámetro de constitucionalidad.

Por sus variantes de planteamiento, existe una división conforme la delimitación o la jerarquía del objeto de impugnación. Por la delimitación del objeto de impugnación, este puede ser total o parcial; total si se cuestiona el contenido íntegro del cuerpo normativo impugnado; y parcial, si se cuestionan determinadas disposiciones o pasajes del cuerpo

---

<sup>88</sup> Pinto Acevedo, Mynor. **La jurisdicción constitucional en Guatemala**. Pág. 49.



normativo impugnado. Por otra parte, de acuerdo a la jerarquía del objeto de impugnación, estas pueden ser de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general. En la inconstitucionalidad general de Leyes se cuestiona el producto de la potestad legislativa del Congreso de la República. De reglamentos, se cuestiona el producto de la potestad reglamentaria del Presidente de la República y de entidades descentralizadas y autónomas competentes para el efecto (normas praeter legem). Finalmente, de disposiciones de carácter general, se cuestionan disposiciones de poder público revestidas de generalidad, abstracción e impersonalidad.

Por la naturaleza del vicio que se denuncia, puede existir inconstitucionalidad material o de fondo, y también inconstitucionalidad formal. En los vicios constitucionales de fondo, se denuncia un vicio de naturaleza sustancial en el contenido normativo de la disposición impugnada. Se produce cuando existe enfrentamiento de un precepto o disposición general de jerarquía inferior con otro u otros de rango; mientras que en la inconstitucionalidad formal o interna corporis, el vicio que se denuncia es la inobservancia del procedimiento previsto en la Constitución Política de la República para la emisión de la disposición impugnada.



## CAPÍTULO V

### **5. Fundamentación de los vicios de constitucionalidad en las leyes anuales de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala durante los años 2008 al 2013.**

#### **5.1. Antecedentes en los procesos de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado**

Los procesos de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se encuentran ligados a un alto factor de decisión política por parte de los poderes ejecutivo y legislativo. Entre los principales antecedentes de estos procesos se encuentran las propuestas de Presupuesto General del Estado para los años 2008 al 2013. Los mismos concluyeron respectivamente con los siguientes números de decretos: Año 2008, decreto número 70-2007; año 2009, decreto número 72-2008; año 2010, rigió el mismo presupuesto del ejercicio fiscal anterior; año 2011, decreto número 54-2010; año 2012, decreto número 33-2011; año 2013, decreto número 30-2012.

Dentro de estos procesos de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, resalta un tema que la propia Constitución Política de la República de Guatemala destaca como importante: la participación del Sistema de Consejos de Desarrollo. La Constitución determina conforme el Artículo 225, que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural tiene a su cargo la organización y coordinación de la administración pública, la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial. Específicamente, respecto a la formulación de la política de desarrollo, se implica una participación directa en la formulación del proyecto de presupuesto.

Aunque se regula un papel fundamental al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el mismo no ha cumplido su rol asignado constitucionalmente, puesto que los

procesos de formulación del presupuesto, básicamente han sido orientados en base a políticas de gobierno, definidas por el poder ejecutivo con la ideología imperante en el momento.

Prueba de lo anteriormente expuesto, las actas de sesiones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, contienen diversos temas, ya sea de emergencias nacionales, temas generales, pero en ningún momento se incluye la definición del presupuesto anual del Estado; más bien, simplemente se presenta el proyecto del presupuesto a manera de simple conocimiento, sin existir un poder real para los representantes de la sociedad para discutirlo, ni mucho menos modificarlo.

El propósito del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural no es crear una figura vacía, carente de objetivos dentro de la administración pública. La intención real es crear una plataforma para que los planes nacionales y regionales sean elaborados por los diferentes niveles de coordinación interinstitucional, presididos por los gobernadores departamentales y en los cuales estarían representados los intereses de la ciudadanía. De esta manera la administración pública no se fundamentaría en el gobierno hacia abajo, sino que las decisiones y propuestas se obtienen de la base misma de la sociedad al gobierno sin que esto implicará la pérdida de la capacidad decisoria del gobierno central, pues los diferentes niveles dentro del Consejo son presididos por representantes nombrados por el Presidente de la República.

Actualmente falta coordinación en el marco legal de la descentralización y creación de una administración pública autogestionaria: la descentralización de competencias contenida en la Ley General de Descentralización es incompatible con la Ley del Organismo Ejecutivo y con otras leyes administrativas del país, además de la insuficiencia de la legislación ordinaria en cuanto la ampliación de los mandatos constitucionales en esta materia. De acuerdo con Godoy Orellana: "Por otra parte, en la medida en que coexistan los fondos y programas sociales (los cuales cuentan con un mayor presupuesto y autonomía para ejecutarlo, sin mayor fiscalización en su

ejecución, y sin obligación de integrarse a sistemas de evaluación y control), el impacto del municipio y de los Consejos de Desarrollo en el desarrollo del país se minimiza”.<sup>89</sup>

## **5.2. Argumentación crítica de los vicios de constitucionalidad en las leyes anuales de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.**

Los procesos de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, tal como se manifestó en el numeral anterior, contiene vicios de constitucionalidad, que deben ser no solo advertidos, sino señalados, con el objeto de lograr una administración pública autogestionaria. Los vicios constitucionales se generan en virtud de actos administrativos o leyes que contravienen disposiciones constitucionales; de manera que los vicios dentro del procedimiento de formulación de las leyes anuales de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de Estado, se refieren a la falta de legalidad administrativa por parte del Organismo Ejecutivo, violación al debido proceso e falta de seguridad y certeza jurídica.

Respecto a la violación a la legalidad administrativa, la Corte de Constitucionalidad, en sentencia de 16 de junio de 2010, expediente 1074-2010 afirmó que: “El principio de legalidad administrativa establecido en el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala (...) obliga a los funcionarios públicos a circunscribir su actuación a aquellas actividades que estén expresamente previstas en la ley (...)”, por lo que se hace evidente que el Organismo Ejecutivo a través del actuar específico del Presidente de la República y el Ministro de Finanzas Públicas, viola dicho principio al realizar el procedimiento del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, a través de procedimientos, si bien permitidos por las leyes, no avalados constitucionalmente. Así lo ha manifestado la Corte de Constitucionalidad en sentencia de fecha 6 de diciembre de dos mil once, expediente 3253-2011: “Vulnerando así el principio de legalidad administrativa en el momento que funcionarios públicos actúan

---

<sup>89</sup> Godoy Orellana. **Ob. Cit.** Pág. 39



por encima de la norma suprema al no actuar conforme a ella y otras leyes por medio de las cuales se establecen sus funciones...”.

El principio de legalidad, implica la supremacía de la Constitución y de la ley como expresión de la voluntad general, frente a todos los poderes públicos. Además, el principio de legalidad implica la sujeción de la Administración a sus propias normas. Todas las actuaciones de los poderes públicos deben estar legitimadas y previstas por la ley, de modo que la administración sólo puede actuar donde la ley le confiere potestad. El principio de legalidad implica que la ley es el único mecanismo de atribución de potestades a la Administración.

El Estado necesariamente debe garantizar el orden y la paz en las relaciones de vida en sociedad, al cual se opone tanto la anarquía, así como la inseguridad jurídica y pública. El principio de legalidad, es el fundamento del Estado de Derecho, conforme el cual todos sus actos deben ajustarse a las leyes dictadas por organismos legalmente constituidos. Sin embargo, no basta la simple legalidad formal para que el gobierno de un Estado pueda justificar sus actos, conforme Salvador Abascal: “La historia y la realidad actual nos ilustran numerosos casos de gobiernos autoritarios, totalitarios o de dictaduras –mas o menos perfectas- que, con base en las leyes positivas o en estructuras e instituciones públicas diseñadas desde y para el poder, han mantenido el statu quo y cometido graves arbitrariedades o inclusive los peores crímenes y las mas dolorosas injusticias”<sup>90</sup>

El Estado de Derecho se debe manifestar como una estructura constitucional y un conjunto de procedimientos tendientes a asegurar el respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos, y a evitar los excesos de poder, pero no se agota en la simple legalidad formal, sino que debe apoyarse en una consideración política y de Derecho al servicio de valores jurídicos de seguridad y justicia. Estos valores están relacionados con los valores de la sociedad, orientados al bien supremo de la persona y

---

<sup>90</sup> Abascal Carranza, Salvador. **Derechos Humanos, Seguridad y Justicia**. Pág. 19



a la realización plena de sus fines existenciales. Para poner en práctica estos valores, el Estado de Derecho debe convertirse en un Estado Social y de justicia, defensa de los derechos humanos, subsidiariedad, solidaridad, justicia social, representación, seguridad pública y jurídica.

La arbitrariedad de los principales funcionarios del Organismo Ejecutivo, al desarrollar procedimientos que el espíritu propio de la Constitución Política de la República de Guatemala no estipula, es notoria y constituye una flagrante violación al principio de legalidad administrativa que la Constitución garantiza. Este principio rector de la protección de un Estado de Derecho, por lo tanto derivada de esta violación al principio de legalidad, la sociedad en su conjunto sufre un agravio directo y una violación a los principios de debido proceso y seguridad jurídica.

La observancia del debido proceso es vital para la protección de los derechos de las personas y para el fortalecimiento de la seguridad jurídica. Este derecho es una doble garantía, pues es un derecho en sí mismo, pero además garantiza la protección de otros derechos fundamentales. Este derecho lo reconoce la Constitución en su Artículo 12, y al respecto la Corte de Constitucionalidad, en sentencia de fecha 15 de junio de 2009, Expediente 3383-2008 manifestó: “En cuanto al debido proceso, esta Corte ha considerado que tal garantía se refiere, concretamente, a la posibilidad efectiva que cada persona tiene de realizar todos los actos encaminados a la defensa de su persona o de sus derechos en juicio”.

El Organismo Ejecutivo, al utilizar un procedimiento sin la posibilidad de que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, cumpla con los fines constitucionales, viola el derecho de debido proceso a la amparista pues este no puede ejercer de una manera adecuada el derecho que la Constitución le garantiza. Esto es, el tener a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, lo cual implica fundamentalmente el Plan de Gobierno, y el Presupuesto del Estado.



Adicional a las violaciones antes mencionadas, el Organismo Ejecutivo, a través de su autoridad administrativa superior: el Presidente de la República, está faltando al cumplimiento de uno de los deberes que la Constitución le impone al Estado, como lo es garantizar la seguridad jurídica. La Corte de Constitucionalidad ha manifestado que “... El principio de seguridad jurídica consiste en la confianza que tiene el ciudadano, dentro de un estado de Derecho, hacia el ordenamiento jurídico; hacia el conjunto de leyes que garantizan su seguridad y demanda que dicha legislación sea coherente e inteligible; en tal virtud, las autoridades en el ejercicio de sus facultades legales deben actuar observando dicho principio y respetando las leyes vigentes, principalmente la ley fundamental...” (Gaceta No. 61, expediente No. 1258-00, sentencia del diez de julio de dos mil uno).

La Seguridad jurídica es identificada como uno de los fines del Derecho, supone la certeza de los sujetos de derecho que su situación jurídica no será modificada, a menos que existan procedimientos establecidos previamente. Existe una relación entre Estado de Derecho y Seguridad jurídica, puesto que supone la existencia de un gobierno, normas que son efectivas en la medida en que un órgano se responsabiliza de su aplicación. La seguridad jurídica es la traducción de la eficacia de las normas, como reguladoras de conducta.

Una de las características fundamentales del Estado de Derecho, es su entera sumisión a las normas jurídicas. Sólo así los derechos de las personas están garantizados y la sociedad puede conducirse confiada y libre bajo el imperio de la ley, y no de la arbitrariedad. A esta certidumbre sobre los alcances y efectividad de la ley, se le llama Seguridad Jurídica, por lo que este valor es deber primordial del Estado. Sin seguridad jurídica, no existe la libertad, la democracia y la justicia; no es posible el desarrollo. Por lo que la seguridad es el primer deber del Estado.

### **5.3. Condiciones para la adecuada formulación del presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, como un factor de desarrollo y elemento de la democracia**



A efecto de que la inversión pública sea más efectiva en la ejecución de obras, proyectos y programas, es indispensable que los COCODES puedan suscribir convenios o contratos con Unidades Ejecutoras para propiciar el desarrollo de sus propias comunidades; incluyendo capacitación en proceso de contratación. Incluso con base en el Artículo 16 último párrafo de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, y Artículo 65 de su reglamento, los Consejos Comunitarios de Desarrollo tienen la facultad de constituirse en unidades ejecutoras de proyectos para impactar a grupos directos de beneficiarios.

Al permitir, la ejecución de presupuesto en sus propias comunidades, se completa el proceso de autogestión, al verificar las etapas tanto de organización, concientización, priorización, planificación y gestión, decisión, ejecución y entrega de proyectos. Por lo cual, es la propia población la que participa activamente y se cumple la función de fortalecimiento del poder local, además de lograr una ciudadanía que se involucre y se empodera de su propio desarrollo; con la clara conciencia de optimizar los recursos y lograr la eficacia de su intervención.

Para permitir que los proyectos sean conocidos y aprobados, es necesaria la creación de un formato específico, para permitir que la información de cada proyecto se pueda ubicar en su lugar respectivo, con sus propios objetivos y población beneficiaria. Ubicados los proyectos en sus programas correspondientes, es necesario su envío al nivel inmediato superior, dentro de la escala del sistema de Consejos de Desarrollo, es necesario que dicho procedimiento sea formal, y se deje constancia de su recepción.

El proceso de asignación de recursos financieros es una de las etapas más importante dentro del ciclo de los proyectos. Para cumplir con esta importante tarea, se debe asignar criterios de inclusión de proyectos, que realmente beneficien a la población objetivo. En primer lugar, debe haber una asignación correspondiente a la cantidad de



personas que resultarían beneficiarias, promoviendo una adecuada distribución equitativa de recursos entre la población. Así mismo, en función de la amplitud territorial; y fundamentalmente en función de las necesidades existentes, es decir, la garantía de servicios básicos, la posibilidad de generar nuevos ingresos económicos, que permitan alcanzar mejores condiciones de vida.

El hecho de desarrollar la descentralización para llegar al traspaso de funciones anteriormente cumplidos por el Estado central a instancias regionales y/o locales no implica que se mejore la democracia. La participación en este sentido, se convierte en una interacción social entre Estado-Sociedad Civil, que va del diálogo, la captación de opiniones de la ciudadanía, hasta la autogestión. La participación ciudadana, por lo tanto, consiste en articular, priorizar, consensuar y coordinar de modo participativo las propuestas de intervención pública en las propias comunidades que serán beneficiadas. Por medio de la descentralización se procura fortalecer la sociedad civil y que el poder local por medio de la participación ciudadana desarrolle capacidades y habilidades, y canalice adecuadamente sus demandas y esfuerzos para mejorar las condiciones de vida en las comunidades.

Existen diversas razones que pueden justificar adecuadamente la participación ciudadana, pues la solución a diversos problemas políticos, económicos, ambientales, etc. Tiene como un elemento fundamental la participación ciudadana para ser superados. La primera ventaja en la implementación de la participación ciudadana dentro del proceso de formulación de presupuesto, y por consiguiente en el modelo de autogestión del Estado, se manifiesta en un cambio de actitud individual, pues se “requiere de la implicación de la ciudadanía en el diseño, decisión, consecución y vigilancia de los planes, programas y acciones que se decida emprender”<sup>91</sup>

El enfoque de desarrollo humano, el Desarrollo sostenible y especialmente el Desarrollo local, han sido fundamentales en cuanto a la importancia que se le debe otorgar a la

---

<sup>91</sup> Van Hove, Eduardo Perero. **Participación ciudadana**. Pág. 245

participación ciudadana, a través de los mismos, se promueve como una estrategia eficaz en la construcción del desarrollo. En ese sentido, el Sistema de Naciones Unidas ha reconocido que una amplia participación en la toma de decisiones es un prerrequisito fundamental para la consecución del desarrollo sostenible. En ese sentido, la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, es un importante componente del desarrollo humano, pues permite la realización de las capacidades de las personas. La vinculación entre participación ciudadana y desarrollo humano, se manifiesta también en la creación de puentes que tienen diversos sectores influyentes, organismos internacionales, universidades, etc. en cuanto a que a través de la acción política, y no únicamente la económica, es posible generar condiciones más equitativas y abrir espacios de oportunidad a las personas para decidir en relación a su propio desarrollo.

La participación ciudadana no ha cobrado relevancia únicamente porque ha resultado funcional dentro de los modelos de desarrollo, sino también porque se le considera parte constitutiva de la democracia. La propia Constitución Política de la República de Guatemala, establece en su Artículo 141 que la soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida. Es decir que, así como la democracia es participativa, la participación es democracia.

El concepto de participación ciudadana en una democracia, se convierte en un mecanismo político importante para generar procesos de integración social y de desarrollo local, puesto que al generar incidencia se logra acceso a fondos públicos, y ello garantiza mayor cobertura de los servicios sociales, y por lo tanto mejores condiciones de vida digna. Por eso, el nivel local es tan importante, puesto que constituye un espacio privilegiado de fortalecimiento de la identidad, de organización comunal y fortalecimiento del poder local, de generación de capacidades para la autogestión y la definición de prioridades que tiendan a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.



Es totalmente necesario generar la capacidad de las comunidades de construir su propio desarrollo, a partir del protagonismo real de las personas y la participación de todos en las decisiones de beneficio colectivo. El modelo de autogestión permite que el espacio local se convierta en oportunidad de aprendizaje ciudadano. Participando los actores sociales en sus propias localidades, conocen y comprenden sus derechos y obligaciones, desarrollan un sentimiento de pertenencia e inclusión, generan acciones solidarias al buscar el beneficio colectivo y se familiarizan con las instituciones del Estado.

Con el modelo de participación ciudadana, se otorga al espacio local, un rol de gran importancia en la construcción del desarrollo, y en el mejoramiento de la calidad de vida de los propios ciudadanos. Descentralización, participación ciudadana y desarrollo se vinculan de forma directa; el proceso requiere una amplia participación de todos los sectores y el establecimiento de relaciones de cooperación entre gobernados y gobernantes. La descentralización política implica fortalecer la democracia local, la participación ciudadana y la capacidad de gobernar en lo local, así mismo, la capacidad de gestión pública, financiera, técnica y administrativa de los gobiernos locales.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

De la investigación realizada, se determina que en efecto existen vicios de constitucionalidad en el proceso de formulación de la Ley Anual del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en virtud de la ineficaz participación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. La piedra angular que establece la función del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, se encuentra en la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en el Artículo 225 determina que tiene a su cargo la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, que se materializan en el Plan de gobierno y Presupuesto del Estado, así como la política de ordenamiento territorial.

A pesar del mandato constitucional, no existe coordinación en el marco legal de la descentralización y creación de una administración pública autogestionaria: la descentralización de competencias contenida en la Ley General de Descentralización es incompatible con la Ley del Organismo Ejecutivo y con otras leyes administrativas del país, además de la insuficiencia de la legislación ordinaria en cuanto la ampliación de los mandatos constitucionales en esta materia. Por lo cual, los vicios dentro del procedimiento de formulación de las leyes anuales de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de Estado, se refieren a la falta de legalidad administrativa por parte del Organismo Ejecutivo, violación al debido proceso, falta de seguridad y certeza jurídica.

Dentro de la asignación de criterios de inclusión de proyectos debe de hacerse una distribución equitativa de recursos entre la población, pero fundamentalmente debe ser en función de las necesidades existentes y priorizadas por la propia población, ya sea en garantía de servicios e infraestructura básica. Por lo cual, es necesario adecuar los procesos que actualmente se desarrollan, con el objeto de fomentar la participación en el Sistema de Consejos de Desarrollo, principalmente en la transmisión de propuestas dentro de la escala del sistema, y que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural haga efectiva la realización de las propuestas desde la base de la sociedad, y realizar su mandato constitucionalmente asignado.





## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE GODOY, Mario. **Derecho procesal civil**. 2t; 2 vol.; reimpresión; Ciudad de Guatemala, Guatemala: Ed. Vile, 2005.
- ARRIOLA QUAN, Gustavo, Claudia López Robles, Francisco Rodas Maltez, y Edelberto Torres-Rivas. **La democracia: Nuevas reflexiones y otras dudas**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Serie sobre democracia, 2008.
- BONILLA HERNÁNDEZ, Pablo Andrés. **Justicia constitucional y sistema de control constitucional difuso y concentrado**. Guatemala: Universidad de San Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2007.
- BORRAYO, Irma Yolanda, Rodolfo De León Molina, y Joaquín Moreno Grau. **El amparo en Guatemala, problemas y soluciones**. (Colección de cuadernos Judiciales de Guatemala (No. 2.). Guatemala.
- CAMPO AGUILAR, Stuardo Ernesto. **Análisis jurídico de la legislación que regula la participación ciudadana en la formulación, gestión y auditoría social de proyectos de desarrollo comunitario**. Guatemala: Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2010.
- CAPELLETTI, Mauro. **La justicia constitucional**. México: Facultad de Derecho, UNAM, 1987.
- COSPÍN, Ana Gladis. **Manual para el monitoreo del presupuesto del Estado**. Coordinación de ONG y Cooperativas y Centro internacional para investigaciones en derechos humanos. Guatemala: Ed. Magna Terra editores, 2005.
- Development Associates, Inc. University Pof Pittsburg, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies). **La cultura democrática de los guatemaltecos, cuarto Estudio 1999**. Guatemala, 2000.
- Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas. **Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala**. Guatemala, 5ª Edición, 2013.
- FLORES JUÁREZ, Juan Francisco. **Constitución y justicia constitucional/apuntamientos**. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2009
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **La defensa de la constitución**. Guatemala: Ed. Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1983.



GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **La autogestión administrativa**, Colección - **JURITEX 6**. Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2010.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**, Colección -**JURITEX 6**. Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2012.

GODOY ORELLANA, Lidia Esther. **Inconstitucionalidad de la formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado**. Guatemala: Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2007.

GOZÁINI, Osvaldo Alfredo. **La justicia constitucional: Garantías proceso y tribunal constitucional**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Desalma, 1994.

GONZÁLEZ RIVAS, Juan José. **La justicia constitucional: derecho comparado y español**. Madrid, España: Ed. Edersa, 1985.

[http:// www.bcie.org/uploaded/content/article/1285334126.pdf](http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1285334126.pdf) (Consultado: 06 de septiembre de 2013).

<http://www.cc.gob.gt/DocumentosCC/Capacitaciones/cursoactualizacion/InconstitucionalidadGeneral.pdf> (Consultado: 10 de marzo de 2014).

<http://desarrollohumano.org.gt/content/indicadores-basicos> (Consultado: 06 de septiembre de 2013).

<http://desarrollohumano.org.gt/content/la-democracia-nuevas-reflexiones-y-otras-dudas> (Consultado: 06 de septiembre de 2013).

[http://www.fiic.la/biblioteca/Ley%20de%20los%20Consejos%20de%20Desarrollo%20Urbano%20y%20Rural\\_Guatemala.pdf](http://www.fiic.la/biblioteca/Ley%20de%20los%20Consejos%20de%20Desarrollo%20Urbano%20y%20Rural_Guatemala.pdf) (Consultado: 06 de septiembre de 2013).

[http://issuu.com/indh\\_guatemala/docs/cuaderno\\_consejos\\_referencia](http://issuu.com/indh_guatemala/docs/cuaderno_consejos_referencia)(Consultado: 06 de septiembre de 2013).

<http://issuu.com/albedrio/docs/consejosdedesarrollolanuzasilva> (Consultado: 06 de septiembre de 2013).

<http://www.lexglobal.com/documentos/1289598022.pdf> (Consultado: 06 de septiembre de 2013).



[http://makgregory.blogspot.com/files/desarrollolylibertad\\_josegregoriodelsolcobos.pdf](http://makgregory.blogspot.com/files/desarrollolylibertad_josegregoriodelsolcobos.pdf) (Consultado: 06 de septiembre de 2013).

<http://www.mides.gob.gt/quienes-somos> (Consultado: 10 de marzo de 2014).

<http://www.mides.gob.gt/noticias/item/344-mides-apoya-la-lucha-contra-el-hambre> (Consultado: 10 de marzo de 2014).

[http://snip.segeplan.gob.gt/sche\\$sinip/documentos/Marco\\_Conceptual.pdf](http://snip.segeplan.gob.gt/sche$sinip/documentos/Marco_Conceptual.pdf)

MARTÍNEZ PELÁEZ, Severo. **La patria del criollo, ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca**. México: Fondo de Cultura Económica. Ed. Especial para la República de Guatemala, 2001.

MONTERO AROCA, Juan y Mauro Chacón Corado. **Manual de derecho procesal civil guatemalteco**. 2 Vol.; Guatemala: Ed. Magna Terra, 1999.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. **La jurisdicción constitucional y los tribunales Constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI**. México: Ed. Porrúa.

OTS CAPDEQUÍ, J. M. **El Estado español en las indias**. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. **Informe del proyecto interdiocesano de recuperación de la memoria histórica GUATEMALA NUNCA MÁS**. Guatemala: 1998.

PÉREZ TREMP, Pablo. **Tribunal constitucional y poder judicial**. España: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PINTO ACEVEDO, Mynor. **La jurisdicción constitucional en Guatemala**. Guatemala: Ed. Serviprensa Centroamericana, 1995.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe nacional de desarrollo humano 2007/2008.: Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?** Volumen I, 2008.

QUINO PÉREZ, Carlos Enrique. **El poder local y la inseguridad ciudadana en San Juan Sacatepéquez**. Guatemala: Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2008.

RAMOS MUÑOZ, Belinda y Mario Sosa Velásquez. **Consejos de desarrollo y participación ciudadana en Guatemala (1985-2009)**. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.



SABINE, George H. **Historia de la Teoría Política**. 3era edición en español. México: Fondo de Cultura Económica. 2006.

SAGÜES, Néstor Pedro. **Derecho procesal constitucional**. 4t., 2ª ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea, 1989.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Ministerio de Finanzas Públicas. **Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala. Gestión por resultados**. Guatemala: 2013.

SEN, Amartya. **Desarrollo y libertad**. México. Ed. Planeta. 2000.

VAN HOVE, Eduardo Perero. **Participación Ciudadana**. Red Cross España.

ZALDÍVAR, Arturo. **La Defensa de la Constitución. El juicio de amparo y la defensa de la Constitución**. Selección de textos por José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha. México: Ed. Distribuidores Fontamara, S.A., 2003.

#### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala**. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Acuerdo Marco Sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos**. Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), 1991.

**Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas**. Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), 1995.

**Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**. Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), 1996.

**Código Municipal**. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 12-2002, 2002.

**Ley de Acceso a la Información Pública**, Congreso de la República de Guatemala. Decreto 57-2008. 2008.

**Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 11-2002, 2002.



**Ley General de Descentralización.** Congreso de la República de Guatemala.  
Decreto número 14-2002, 2002.

**Ley Orgánica del Presupuesto.** Congreso de la República de Guatemala.  
Decreto número 101-97, 1997.

**Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.** Congreso de la República  
de Guatemala. Decreto número 31-2002, 2002.

**Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.**  
Vicepresidente de la República, en funciones de la presidencia. Acuerdo  
Gubernativo número 461-2002, 2002.

**Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.** Presidente de la República.  
Acuerdo Gubernativo número 540-2013, 2013.