

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



**OLGA HERNÁNDEZ MÉNDEZ**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2010**

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

**PROPUESTA DE UNA NUEVA NORMATIVA DE PROCEDIMIENTO  
PARA LA CONSULTA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva  
de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**OLGA HERNÁNDEZ MÉNDEZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

**Guatemala, junio de 2010**

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V:	Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

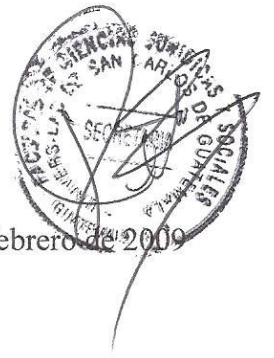
Presidente:	Lic. Carlos Ronaldo Paíz Xulá
Vocal:	Licda. Gloria Pérez Puerto
Secretario:	Lic. Hugo Salguero Lemus

**Segunda Fase:**

Presidente:	Licda. Magda Nidia Gil Barrios
Vocal:	Lic. José Efraín Ramírez Gilgueros
Secretario:	Lic. David Sentés Luna

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

Licenciado: Sergio Manfredo Beltetón de León  
Abogado y Notario



Guatemala, 08 de febrero de 2009

Licenciado

**CARLOS MANUEL CASTRO MONROY**

Jefe de la Unidad de asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala




Licenciado Castro Monroy:

Cumpliendo con la resolución dictada por la Unidad de Asesoría de Tesis, procedí a asesorar el trabajo de tesis de la Bachiller **OLGA HERNÁNDEZ MÉNDEZ**, intitulado “**PROPUESTA DE UNA NUEVA NORMATIVA DE PROCEDIMIENTO PARA LA CONSULTA POPULAR EN LOS PUEBLOS INDÍGENA DE GUAEMALA**”, y luego de haber sido analizado, tanto su estructura como su contenido, me permito

**OPINAR:**

- a) Que la investigación realizada por la Bachiller, ha sido discutida y conforme a las sugerencias resultantes de su estudio y análisis; contiene desde mi particular punto de vista un contenido científico aceptable, el cual incluye las técnicas de observación, reglas para el razonamiento y la predicción, así como las ideas sobre la experimentación planificada y los modos de comunicar los resultados experimentales y teóricos, toda vez que se han utilizado para su desarrollo, tanto la metodología, como las formas demostrativas y variantes del mismo extraídos de una bibliografía adecuada, de la cual se han realizado las consultas y citas correspondientes.
- b) En cuanto al contenido; desde su proyecto inicial la presente investigación ha cumplido con los lineamientos trazados, la bachiller ha demostrado su capacidad investigativa, logrando complementar los métodos utilizados con las técnicas de investigación adecuadas, que han redundado en permitir un perfecto ajuste entre métodos y técnicas utilizadas, responden a un vacío legal existente en relación a las consultas a los pueblos indígenas, fue sugerida readecuar el contenido capitular y fue investigada de manera amplia, basada en una bibliografía científica, impresa y electrónica, que contiene desde antecedentes históricos hasta derecho comparado actual.

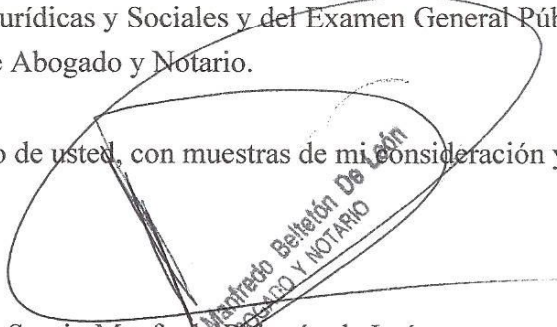
- 
- c) La metodología empleada fue la de análisis, síntesis, deducción e inducción de las informaciones recopiladas, lo que dio como resultado final el presente trabajo de investigación.
- d) De la redacción de la presente investigación ha sido redactada de manera comprensible y técnica, con coherencia y lógica, de manera llana sin descuidar el contenido científico que conlleva el trabajo.
- e) De la contribución científica, este es un aporte que enriquece el conocimiento y entendimiento jurídico del tema y hace el aporte necesario para solventar el vacío legal sobre la consulta a los pueblos indígenas en Guatemala.
- f) De las conclusiones y recomendaciones plenamente deducidas de lo investigado y hechos relacionados en las que se observa el vacío legal y como respuesta, se propone crear una nueva normativa que regula la consulta a los pueblos indígenas.

Por lo antes expuesto y derivado del nombramiento relacionado, a usted presento el siguiente:

**DICTAMEN:**

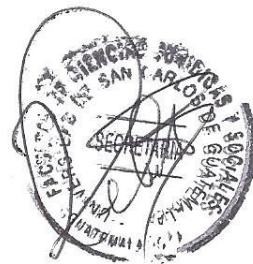
- 1) El presente trabajo investigativo constituye un aporte científico para el desempeño de la normativa jurídica y en general para que el planteamiento realizado pueda ser considerado como beneficio para el sistema y como tal, puesto en práctica en el desarrollo de la aplicación del derecho a la participación democrática, a la vez que contiene conclusiones que congruentemente se ajustan al contenido de su trabajo, por lo que considero que reúne en general los requisitos establecidos en el **Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Universidad de San Carlos de Guatemala.**
- 2) Que es procedente continuar con el trámite del presente trabajo, por considerar que el mismo reúne los requisitos establecidos en el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, previo a optar a los títulos profesionales de Abogado y Notario.

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestras de mi consideración y alta estima.



Sergio Manfredó Belletón de León  
Abogado y Notario, Colegiado No. 2985

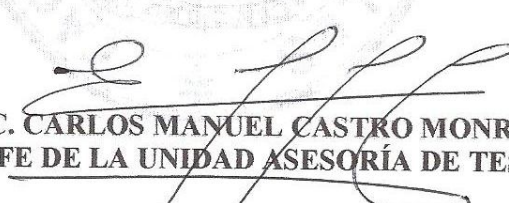
ASESOR



**UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, veintitrés de febrero de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) JOSÉ RAFAEL SÁNCHEZ FAJARDO, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante OLGA HERNÁNDEZ MÉNDEZ, Intitulado: "PROPUESTA DE UNA NUEVA NORMATIVA DE PROCEDIMIENTO PARA LA CONSULTA POPULAR EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA".

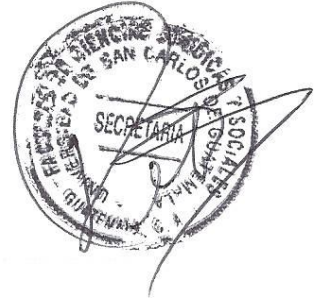
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, 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, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

  
**LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



cc.Unidad de Tesis  
CMCM/sllh

Bufete Jurídico  
Licenciado: José Rafael Sánchez Fajardo  
Abogado y Notario  
15 calle 9-32 zona 1. Guatemala.  
Teléfono 2251-3615.



Guatemala, 20 de marzo de 2009

Licenciado

**Carlos Manuel Castro Monroy**

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetuosamente, Licenciado Castro:

Con base en la autorización dictada por esa Unidad de Asesoría de Tesis, emitida el veintitrés de febrero de dos mil nueve, procedí a realizar el análisis correspondiente, como REVISOR del trabajo de tesis de la bachiller **OLGA HERNÁNDEZ MÉNDEZ**, intitulado: **“PROPUESTA DE UNA NUEVA NORMATIVA DE PROCEDIMIENTO PARA LA CONSULTA POPULAR EN LOS PUEBLOS INDÍGENA DE GUAEMALA”**, habiendo revisado y analizado el trabajo encomendado, oportunamente procedo a

**OPINAR:**

- a. Que el trabajo de tesis de la bachiller **OLGA HERNANDEZ MENDEZ**, se ha realizado con base en investigación bibliográfica, cuyo contenido científico es de primer orden, dada la amplitud del contenido, así como las fuentes consultadas tanto en ediciones impresas y electrónicas de acuerdo a las técnicas científicas y modernas de investigación.
- b. En cuanto a la metodología utilizada fue la de análisis deductivo, sintético e inductivo. Así también se observó la técnica de recopilación de datos de las obras y leyes nacionales e internacionales y la elaboración de fichas bibliográficas. También se hizo un análisis comparado con legislaciones de otros países en la materia de la investigación realizada y la presentación de un cuadro estadístico y comparativo para facilitar su consulta.
- c. En cuanto a la redacción y revisión, discutí el punto central del trabajo en forma personal con la estudiante, las cuales razonamos y efectué las sugerencias del



caso, así como la modificación del nombre de la investigación, intitulándola como **“PROPUESTA DE UNA NUEVA NORMATIVA DE PROCEDIMIENTO PARA LA CONSULTA A LOS PUEBLOS INDIGENAS EN GUATEMALA”**, considerando que de esta manera queda mejor presentada técnicamente; estando el trabajo redactado en forma sencilla y técnica.

- d. Al momento de emitir conclusiones y recomendaciones acordes con el trabajo desarrollado, se ha logrado brindar un aporte científico para el ordenamiento jurídico de Guatemala y responde a la solución de una problemática que afronta la sociedad; por la forma en que ha sido abordado su planteamiento y su contenido por lo que al respecto y con base en el nombramiento que me ha sido delegado, procedo a

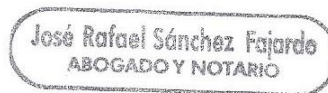
**DICTAMINAR:**

- Procedente otorgar Dictamen Favorable al presentar el trabajo de Tesis, por los antecedentes enumerados y porque al haber analizado el contenido del mismo constituye un aporte de carácter técnico y científico para la legislación guatemalteca y se determina que el mismo se ajusta a lo prescrito por el **Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público**
- Procedente continuar con a tramitación del presente proyecto de investigación de conformidad con lo estipulado por el Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, previo a ser conferidos los grados académicos de Abogada y Notaria, a la bachiller Olga Hernández Méndez.

Reiterando las muestras de mi respeto, me suscribo de usted,

Lic. José Rafael Sánchez Fajardo  
Abogado y Notario, Colegiado No. 1543

REVISOR





UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintitrés de febrero del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante OLGA HERNÁNDEZ MÉNDEZ, Titulado PROPUESTA DE UNA NUEVA NORMATIVA DE PROCEDIMIENTO PARA LA CONSULTA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/sllh.



## DEDICATORIA

“¡Tú, Corazón del Cielo, tú Corazón de la Tierra, tú, las cuatro esquinas, los cuatro lados! ¡Que haya claridad, que sólo haya paz, ante tu presencia, tú, divinidad! Danos nuestra señal, nuestra descendencia, mientras haya sol, mientras haya claridad. Cuando amanezca: ubícanos en caminos verdes, valles planos, danos buena vida y útil existencia”. Popol Wuj.

- Al Creador y Formador: Por haberme dotado de energía positiva, por el don de hablar y formar parte del universo y, sobre todo por estar en este momento.
- A mi Madre: Pascuala Méndez Méndez, por haberme transmitido su sabiduría y su enseñanza de vida.
- A mi Padre: Diego Hernández Hernández, por enseñarme a luchar y alcanzar las metas con honestidad.
- A mis abuelas y abuelos: Quienes en su momento me transmitieron sus energías y sus enseñanzas y a quienes los llevo en el corazón y en la sangre. ¡Se que me escuchan cuando les suplico!
- A mis hermanas y hermanos: Quienes me brindaron apoyo moral en los momentos más difíciles, en especial a Florinda que me ha brindado su apoyo espiritual desde la luz de la divinidad.
- A mis amigas y amigos: Que en momentos oportunos me acompañaron y me inculcaron valor para lograr por ser alguien diferente, en especial a Sarah y Adán; a mis ex compañeras y compañeros de clases, con quienes compartimos y disfrutamos de esta etapa de vida.
- A: La Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-, ALMA MATER; a la que estoy orgullosa y altamente agradecida.
- A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Por haberme preparado con la misión de id y enseñad a todas y todos como habitantes de una sola nación.

## CHOJB'IL TE:

“¡Ja'ya Tanmi Kya'j, Ja'ya Tanmi Qtxu Tx'otx', Ja'ya, te kyaja tb'utx', kyaja txlaj! ¡Q'ontza spik'in, min ti' wit q'oj twitza, Ja'ya, Nim Toklena!. Ye'k'intza qe'ya, q'ontza qxe'chla, ok at q'ij, ok at spik'in. Ok qsqix: q'onka qoya tuj tb'anil b'ee, tuj xtans chq'ajlaj, q'ontza tb'anil qchwinqlala b'ix tun tajb'lan qex-xa”. Nim U'j.

- Te Qajaw b'ix b'inchaal kyaqiil: tun o tzaj tq'on wipine, n-naab'ile tun nyooline, tun na'q'ine twitz tx'otx' b'ix tun ma chin tene tuj anb'il ja'la.
- Te Ntxuye: Pascuala Méndez Méndez, tunj o tzaj tq'onxuj b'ix o tzaj tye'k'inxuj n-naab'ile, b'ix tun nb'eete tuj Tumil.
- Te Nmane: Diego Hernández Hernández, tunj o tzaj tye'k'in weye tun waq'anaane tij alkye wa'je tuj tumil.
- Kye Nyaye b'ix Nchmane: Atzinga o che tzaj q'onte n-naab'ile, wipine b'ix nchwinqlaale, aqeya kxe'chile, itz' qeye tuj wanmine b'ix injayne kchk'ele. ¡B'an wu'ne qa nchix kyb'ine ok nchinaq'e yoolil kyuk'ile!
- Kye wiitz'ine b'ix nxiib'ine: Atzinga o che onin wi'je b'ix o che teen wuk'ile, tej o tzaj junjin anb'il ploj. Teya Florinda, chjonte o chin tzaj tb'iine max txiixin, tuj spik'in, b'ix o teene wu'k'ile.
- Kye qa wuk'ile: O che onin, o che teen wuk'ile tej t-tzaj qe yaajb'il wi'je, alkye qa junx o qo xnaq'tzan kyuk'ila mu qa junx o qo b'eet, iktzan te Sarah b'ix Adan, chjonte kye'ye o chinokx kyk'amo'ne te kyuk'ile.
- Te: Nim Ja, San Carlos de Guatemala -USAC-, XNAQ'TZAL WE'YE; nchin tzalaje ti'j, njaw n-nimsa'ne tb'i b'ix nim nchin q'one chjoonte tee.
- Te: Tja xnaq'tzb'il Ciencias Jurídicas y Sociales. B'ix kye ajxnaq'tzb'il, tunj o b'aj kye'k'in we'ye tu'n nxi'ye “Ye'k'il b'ix onil kye qe qxjaalil” tun junx qxileen tuj qtaanmin Twitz Paxil.

## ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	i
-------------------	---

### CAPÍTULO I

1. La democracia en Guatemala .....	1
1.1. Definición del Estado Democrático .....	2
1.2. Institucionalidad del Estado .....	4
1.3. Estructura administrativa del Estado.....	6
1.4. Autonomía de las municipalidades .....	6
1.5. Instituciones estatales importantes en los municipios .....	8
1.6. Los sujetos en el ejercicio de la democracia.....	9
1.7. El cabildo .....	10

### CAPÍTULO II

2. Derechos de los pueblos indígenas .....	13
2.1. Definición del derecho indígena.....	13
2.2. Legislación sobre derechos de pueblos indígenas en Guatemala .....	14
2.3. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.....	16
2.4. Jerarquía de normas internacionales en materia de derechos humanos.....	21
2.5. Efectos jurídicos de convenios internacionales en Guatemala .....	22

### CAPÍTULO III

	<b>Pág.</b>
3. Participación política de los ciudadanos en Guatemala .....	25
3.1. De la participación democrática en Guatemala: .....	25
3.2. De las consultas generales .....	27
3.3. Consulta a vecinos.....	31
3.4. Consulta a las comunidades o autoridades indígenas.....	32
3.5. Consulta a los pueblos indígenas .....	34
3.6. Consulta a pueblos indígenas realizadas en Guatemala .....	40
3.7. Descripción de las consultas realizadas .....	44
3.8. Legalidad de las consultas a los pueblos indígenas .....	45
3.9. Comparación de leyes constitucionales sobre consultas a los pueblos indígenas .....	46

### CAPÍTULO IV

4. Análisis sobre los efectos de los resultados de las consultas realizadas.....	55
4.1. Criterios de los órganos jurisdiccionales sobre la consulta de Sipacapa.....	55
4.2. Análisis del criterio de la Corte de Constitucional sobre la consulta en Sipacapa.....	68
4.3. Posición de los pueblos indígenas ante esa resolución.....	70
4.4. Efectos de las resoluciones emitidas por la Corte de Constitucionalidad .....	71

## CAPÍTULO V

	<b>Pág.</b>
5. Propuesta de Ley de Procedimiento de Consulta a los Pueblos Indígenas.....	72
CONCLUSIONES.....	101
RECOMENDACIONES.....	103
ANEXO.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	107

## INTRODUCCIÓN

La participación de los pueblos en la toma de decisiones sobre medidas legislativas y administrativas de interés local repercute a la sociedad en general, sobre todo cuando la población de un pueblo ejecute acciones y esas acciones no son reguladas y que es obligación del estado regular dicho ejercicio de la ciudadanía, por eso se plantea la presente propuestas, para responder a la exigencia y demanda de la población. Es un trabajo que busca llenar el vacío legal sobre este tema en Guatemala, a pesar de estar regulado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-. En esta ley regula y promueve que el estado tome en cuenta la participación de los pueblos en la toma de decisiones sobre acuerdos legales y administrativos que les afecte directamente. Referente a esto, hasta enero de 2009 se han realizado 32 consultas a los pueblos indígenas en Guatemala, las cuales han sido ejecutadas con el respaldo de los convenios internacionales en la materia. Es decir, el Estado ha dejado que los pueblos actúen desde sus instituciones y prácticas propias, sin voluntad política para buscar solución a un vacío legal en el procedimiento de participación directa de los pueblos. Por ejemplo, la consulta realizada en el municipio de Sipacapa, del departamento de San Marcos, no fue validada por la Corte de Constitucionalidad por no contar con un procedimiento legal. Por esta razón, este trabajo es un aporte a la solución de este problema legal y jurídico para que junto a otras propuestas se regule el procedimiento de las consultas a los pueblos.

El contenido se desarrolla en cinco capítulos: en el primer capítulo, se presenta un panorama del ejercicio de la democracia en un estado democrático; en el segundo, se desarrolla todo lo relacionado a los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo -OIT- y la Organización de las Naciones Unidas; en el tercer, se hace un análisis sobre la participación de los pueblos indígenas en las consultas en Guatemala, describiendo la participación de la población, las consultas realizadas y las posiciones legales sobre las distintas formas de consultas a los pueblos indígenas; en el cuarto, se encuentran los criterios emitidos por las

instituciones que opinaron sobre la consulta realizada en Sipacapa, San Marcos; y en el quinto, se plantea un proyecto de ley que regula el procedimiento de las consultas a los pueblos indígenas. Es una propuesta de tratamiento del vacío legal existente en Guatemala en materia de consulta a los pueblos.

La hipótesis que sirvió como referencia a esta investigación, es: cómo se puede garantizar jurídica y legalmente la consulta a los pueblos indígenas como una garantía en el ejercicio de los derechos democráticos, esto significa que para garantizar este derecho, surge la necesidad de regularlo en la ley y figurarlo en la normativa a nivel interno del Estado de Guatemala. Al consagrar este procedimiento, se puede actuar libremente siguiendo los pasos establecidos y sin contravenir la ley que lo regula, se determina las jurisdicciones, competencias y facultades que los órganos administrativos, judiciales e instituciones para su aplicación.

Para la realización de esta investigación fue necesaria emplear la metodología de: estudios e investigación de campo donde se conoció y analizó la situación de los derechos de los humanos, derechos de los pueblos indígenas y la situación política, social, cultural y económica del país. Se revisaron y cotejaron tesis, publicaciones, documentos públicos ubicados en el Internet y en otros medios de libre acceso. Después de la investigación bibliográfica y de campo se procedió a la documentación y sistematización. Se sistematizó los procesos más importantes de las consultas a los pueblos indígenas y la participación de los pueblos en las consultas, movilizaciones sociales y culturales de los pueblos indígenas.

Las técnicas utilizadas fueron: entrevistas individuales y grupales realizada con un grupo de personas representantes de las comunidades donde se han realizado consultas, esta reunión fue programada por el Comité de Unidad Campesina en un encuentro con representantes de las comunidades, participaron mas de 25 personas, de esa manera se pude aprovechar el espacio para recopilar informaciones sobre las consultas realizadas en Huehuetenango y San Marcos; observación de la consulta realizada en San Pedro Necta del departamento de Huehuetenango el 30 de marzo de



2007, donde asistieron 17,741 habitantes, quines votaron por un no a la Minería; asistencia a reuniones de planificación de la consulta realizada en el lugar visitado, paralelamente realicé visitas a las bibliotecas de la USAC, centros de documentación de organizaciones que trabajan el tema de consultas a los pueblos y sitios de las páginas web de acceso libre, para documentar y sistematizar las informaciones obtenidas en las visitas realizadas a través de fichas y documentos electrónicos.

Que esta investigación sea parte de los aportes a la solución de uno de los problemas que enfrenta las comunidades indígenas, sobre todo el uso y ejercicio de sus derechos colectivos en la defensa de los recursos naturales y, que esta propuesta de ley responda a los vacíos legales en nuestro sistema jurídico y legal interno.

## CAPÍTULO I

### 1. La democracia en Guatemala

Para hablar de democracia en Guatemala se hace necesario recordar que a partir de 1982 se producen los primeros pasos para la finalización de un estado autoritario y militar, iniciando así la construcción de un gobierno democrático, paralelamente con la elaboración de una nueva constitución, donde se resalta lo siguiente: “Una apertura política democrática empezó a ocurrir al mismo tiempo que se incrementaba el conflicto armado... La liberación del régimen militar se manifestó con la convocatoria a elecciones constituyentes en 1985... Desde ese entonces el país cuenta con una nueva Constitución, donde establece un conjunto de instituciones modernas y democráticas, tales como la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el reconocimiento de los pueblos indígenas”<sup>1</sup>, entre otros.

En la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 152, preceptúa: “El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse a su ejercicio”. Cuando la Carta Magna regula que el poder proviene del pueblo, trae implícito que el pueblo tiene la facultad de delegar el poder en los funcionarios, tal como ocurre en las elecciones generales para elegir a las autoridades que gobernarán al Estado, lo que implica una calidad de representantes del pueblo.

---

<sup>1</sup> Torres Rivas, Edelberto, Democracia en Guatemala, la misión de un pueblo entero. Pág. 11

## 1.1. Definición del Estado Democrático

Es la estructuración y la conformación de un país determinado. Según Posada, Estado lo define como: “organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política”<sup>2</sup>. Es una forma de organización social de un país determinado, con personalidad jurídica propia, que ha sido creado y que es mantenido y aplicado por el poder público de dicho Estado con la finalidad de procurar la realización del bien común para todos sus habitantes.

La definición de democracia; proviene de las palabras griegas demos=pueblo krátos=fuerza o autoridad. “Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también mejoramiento de la condición del pueblo”<sup>3</sup>.

La democracia, es un orden político que garantiza la igualdad, la vida, la justicia, la seguridad, la paz y la libertad, en el ejercicio de los derechos que las leyes otorgan a las personas, en este marco es que se garantiza la participación de la población para actuar desde sus propias necesidades e intereses para buscar el bien común.

---

<sup>2</sup> Posadas, Adolfo, Diccionario de ciencias jurídicas, sociales y política. Pág. 400.

<sup>3</sup> Cabanellas, Guillermo, Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Pág. 304.

Guatemala ejerce una democracia popular, en virtud que el poder del Estado emana del pueblo, los ciudadanos son parte activa para lograr el desarrollo político, económico, social y cultural sin opresión, garantiza los derechos fundamentales de los ciudadanos y el interés colectivo prevalece sobre el interés privado, busca una forma adecuada de relacionarse entre Estado-población, para proyectar la participación ciudadana en el desarrollo del país en los distintos ámbitos. Se trata de una forma de gobierno democrático adecuado para ejecutar el plan de desarrollo y el poder que el pueblo le ha otorgado al gobierno, así como el cumplimiento de las leyes y respetar, los principios y órdenes del Estado democrático. Guatemala, también puede definirse como un Estado único y centralizado porque las jurisdicciones y competencias en el ámbito administrativo, social y política de desarrollo económico están centralizadas en los organismos legislativo y ejecutivo y son muy limitadas las competencias de los gobiernos locales.

Existen dos clases de Estado democrático: a) directa: es cuando los habitantes ejercen esa democracia por si mismos y b) indirecta, es cuando los habitantes eligen a sus representantes para que lo ejercen a su nombre. En esta última clasificación encaja el Estado de Guatemala, porque desde la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 140, regula que Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

Para que exista Estado democrático, es necesario basarse en sus propias instituciones, teorías y principios para dar sustento a su existencia, algunas de estas instituciones, teorías y principios la describe Jorge Mario Castillo Gonzáles en su libro derecho administrativo y derecho procesal administrativo, y otros autores desconocidos. Para el efecto de esta investigación se hace mención de las más importantes para constituir un Estado de derecho y un estado democrático; dentro de las más importantes están: el principio de legalidad, juridicidad, evolutivo, participativo e incluyente.

## 1.2. Institucionalidad del Estado

La Real Academia Española, lo define como; “organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico. Órganos constitucionales del poder soberano en la nación”<sup>4</sup>.

El Estado de Guatemala para el ejercicio del poder soberano y para cumplir con su función se divide en tres organismos: a) Organismo Ejecutivo, b) Organismo Legislativo; y c) Organismo Judicial. Estos tres organismos gozan de plena autonomía, no son subordinados uno a otro, cuentan con estructura propia, presupuesto, administración, legislación y reglamento para su funcionamiento. Tanto en Guatemala como en países de Latinoamérica, los pueblos originarios fueron colonizados por los españoles, los

---

<sup>4</sup> Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, <http://www.rae.es/SrvltConsulta/22/09/2008>

subdividieron en departamentos o provincias éstos en municipios, división administrativa que no refleja la realidad étnica, lingüística y cultural de la población guatemalteca.

La institucionalidad del Estado son las estructuras públicas que el pueblo otorga a los funcionarios quienes en su ejercicio del poder soberano actúan en nombre de la población en general. En el derecho moderno la institucionalidad del Estado se da, si actúa dentro del ordenamiento jurídico para buscar y garantizar la libertad, la seguridad, la paz y la igualdad ciudadana, el bien común y para promover la preeminencia del interés colectivo o social sobre el interés privado o particular.

Guatemala ha construido a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, la organización de su nación, la cual se basa en la conformación multiétnica (convivencia de varias etnias en el mismo tiempo y espacio), pluricultural (variedad de culturas interactuando), y multilingüe (muchos idiomas en las relaciones sociales), conformando así 22 idiomas Mayas, varios grupos étnicos, con diferentes culturas. La Constitución Política de la República de Guatemala protege a los pueblos indígenas y sus idiomas y su obligación se fortalece con la ratificación de convenios y tratados internacionales relacionados a la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

### 1.3. Estructura administrativa del Estado

En el diccionario de la Real Academia Española, define la estructura administrativa del Estado como: “organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico. Órganos constitucionales del poder soberano en la nación”<sup>5</sup>.

En la estructura administrativa del Estado se manifiesta la institucionalidad; los 22 departamentos son administrados por gobiernos departamentales, a su vez divididos en 333 municipios, administrados por sus gobiernos municipales que necesita ejercer una descentralización y desconcentración del poder central para lograr un pleno desarrollo y así garantizar con efectividad y viabilidad los criterios económicos, sociales, culturales, del estado de derecho democrático en las necesidades de los pueblos que lo conforman. Para la construcción de la democracia ha sido fundamental el papel que desempeñan algunas instituciones del Estado de Guatemala, así como la municipalidad que tienen su propia autonomía. A continuación se describe su importancia:

### 1.4. Autonomía de las municipalidades

La municipalidad tiene su propia estructura y ordenamiento para la organización, gobierno, administración y funcionamiento. Los municipios como parte territorial del estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, goza de autonomía por el ejercicio que la Constitución de la República de Guatemala le

---

<sup>5</sup> Real Academia Española, diccionario de la lengua española, <http://buscon.rae.es/SrvltConsulta> 22/09/2008

garantiza, tal como lo regula el Artículo 253, así también el Artículo 3 del Código Municipal, éste elige a sus autoridades para que pueda obtener y disponer de sus recursos, ejercer por medio de ellas el gobierno municipal y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico, la emisión de sus ordenanzas y reglamentos, así también atender los servicios públicos locales y el cumplimiento de sus fines propios.

El diccionario de la Real Academia Española, al municipio lo define como: del latín “municipium”, entre los romanos, ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento.

En Guatemala, en el Código Municipal, Artículo 8, regula que los elementos de los municipios son los siguientes:

- a) la población
- b) el territorio
- c) la autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- d) la capacidad económica
- e) el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar



f) el patrimonio del municipio.

Los municipios cuentan con sus propios gobiernos locales, quienes son electos en consulta popular, para que puedan gobernar por un período de cuatro años consecutivos, con derecho a reelegirse.

#### 1.5. Instituciones estatales importantes en los municipios

Las instituciones más importantes que cumplen con funciones primordiales para el servicio de los ciudadanos que habitan en el mismo, que de alguna manera cumplen con una función esencial para el ejercicio de ciertos derechos en su jurisdicción, son la Municipalidad y el Registro Nacional de las Personas (RENAP).

La municipalidad es el espacio físico donde funciona la institución municipal. Es una institución autónoma, reconocida en la Constitución Política de la República de Guatemala, que trabaja para el desarrollo y el bienestar de sus habitantes, de respetar y de resguardar el bien común y es el órgano de ordenamiento administrativo para el funcionamiento de un municipio.

El RENAP es una institución del Estado que está adscrita al Registro de ciudadanos que funciona para llevar el control y conservación de los libros de inscripciones de personas individuales o jurídicas. Esto significa que cualquier certificación que extienda el

RENAP es una prueba legal. Por lo tanto, las certificaciones o constancias que se solicitan por una persona individual, jurídica o colectiva que requiera el listado de ciudadanos guatemaltecos inscritos, para que la comunidad o región haga sus consultas, son las bases para fundamentar que las consultas a los pueblos se han hecho con el aval de la población.

#### 1.6. Los sujetos en el ejercicio de la democracia

Los sujetos en el ejercicio de la democracia pueden ser activos o pasivos. Los sujetos activos son los que ejercen ese derecho involucrándose en el mismo ejercicio de ese derecho, ya sea con participación en acciones principales de desarrollo del municipio o cuando participan en alguna organización política o comité cívico. Por su parte, los sujetos pasivos son los que no tienen participación activa en la política de desarrollo de su comunidad y su participación es limitada por distintas razones, puede ser por condición política, legal o jurídica; por ejemplo los que prestan servicio militar o de seguridad para el Estado, los que estuvieren cumpliendo una condena declarado en sentencia Judicial por una autoridad competente o los que simplemente no son adscritos al Registro de Ciudadanos, adscrita al Tribunal Supremo Electoral.

Definición de sujeto de derecho: es el ente capaz de adquirir derechos y obligaciones reguladas en las leyes nacionales e internacionales. Es decir, la persona como miembro de una sociedad, además de gozar de sus derechos, también tiene ciertas obligaciones que regulan su conducta o comportamiento en convivencia en la sociedad,

de igual manera el diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales define al sujeto como: “persona en general; titular de un derecho u obligación”<sup>6</sup>. Definición que nos confirma que todas y todos los vecinos de un municipio son sujetos de derechos, sin importar su condición física, económica, política y sin discriminación de ninguna naturaleza.

### 1.7. El cabildo

Históricamente, el cabildo ha sido conocido como una institución de organización española que fue implementada en la llegada de los españoles a Guatemala. Ésta es una figura organizacional de la población para la administración y la aplicación de justicia. Técnicamente al cabildo lo define Ossorio como: “En sentido histórico-jurídico, se llamaron cabildos las corporaciones encargadas de regir un municipio, por lo cual era equivalente de que en España se llama ayuntamientos”<sup>7</sup>.

En 1524 cuando se fundó la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala, se implementó la organización administrativa y de desarrollo social y de carácter colegiada integrado por españoles, lo cual constituyó una instancia para el control sobre los indígenas, aunque posteriormente se extendió a las regiones urbanas. Algunos fueron integrados por los propios indígenas, constituyendo así el cabildo con funciones administrativas y de justicia. Una de las acepciones que nos confirma de esta institución

---

<sup>6</sup> Ossorio, Manuel, Diccionario de ciencias jurídicas, sociales y política. Pág 747.

<sup>7</sup> Ibid. Pág 143.

es la de Palma Murga, cuando describe en el siguiente párrafo: “Dada la energía con la que esta institución se desempeñó desde los inicios, el régimen colonial local, logró constituirse en intermediaria idónea entre los intereses de los colonos y los del poder central. El cabildo de la ciudad de Guatemala, llegó a tener hasta 20 regidores, -además de sus dos alcaldes- en ciertos momentos de expansión, los regidores se distribuían funciones y responsabilidades del gobierno municipal, tales como las de depositario general, procurador... etc., además, este cabildo desempeñó hasta 1753 el cargo de corregidor del valle de Guatemala”<sup>8</sup>. Por lo tanto, los cabildos fueron organizaciones de control y fiscalización a los pueblos indígenas, de esa manera los españoles mantenían el control y poder político, económico y social, así como la fiscalización de los tributos que pagaban.

De esta manera finalizo el desarrollo del contenido del primer capítulo, donde he tratado de desarrollar los temas importantes como la democracia como conducto para el ejercicio de los derechos ciudadanos, mencionar algunas instituciones del Estado que cumplen con una función importante en la construcción de un Estado democrático.

---

<sup>8</sup> Palma Murga, Gustavo, Historia de la administración político-territorial en Guatemala. Pág. 37



## CAPÍTULO II

### 2. Derechos de los pueblos indígenas

#### 2.1. Definición del derecho indígena

Para definir el derecho indígena es necesario incluir su descripción como pueblo originario, organización social, cultural y basada en los principios etnográficos de cada pueblo. Una de las definiciones más acertadas del derecho indígena, encontrado en Internet, es la siguiente: “Es el conjunto de principios, instituciones, teorías, valores y normas que regulan las prácticas cotidianas de un pueblo indígena para la aplicación de la justicia a sus habitantes, éstas prácticas son basadas en la cosmogonía, cosmología”<sup>9</sup>. Aunque los derechos de los indígenas en Guatemala no han sido abordados lo suficiente para entender desde los pueblos indígenas.

Entre los principios más importantes del derecho indígena están: la conciliación, igualdad, equidad, consenso, objetivo, resarcimiento, donde prevalece el interés colectivo sobre el interés particular. Así también es importante definir la costumbre como fuente del derecho, en todas las sociedades. Para Julio César Zenteno Barillas: “la costumbre es la fuente formal indirecta del derecho y la define como la repetición constante de una conducta, acción u omisión, a través de un tiempo, con la convicción de que es jurídicamente obligatoria. La costumbre consta de dos elementos: objetivo y subjetivo; el elemento objetivo, consiste en la repetición constante de una conducta,

---

<sup>9</sup> Autor anónimo, Cosmogonía. <http://ww.es.wikipedia.org/wiki/Cosmogon%C3%ADa/05/10/2008>

acción u omisión a través de un período consecutivo, y el elemento subjetivo; es la convicción de que esa conducta, acción u omisión, es jurídicamente necesaria". Es decir que la costumbre pasa por distintos procesos, hasta convertirse en una práctica cotidiana, aceptable y legítima para ciertos grupos de personas, constituyéndose como norma obligatoria y legal para los pueblos.

## 2.2. Legislación sobre derechos de pueblos indígenas en Guatemala

Guatemala es uno de los países donde las organizaciones civiles y organizaciones indígenas han iniciado sus luchas por la reivindicación de sus derechos tanto los establecidos en las leyes nacionales como en los convenios internacionales, aunque en la actualidad se han regulado y se han creado nuevas leyes que han incluido algunos derechos propios de los pueblos, tal como lo regulan las normas nacionales siguientes:

- a. Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, Decreto 7-99.
- b. Ley Nacional de Idiomas Mayas de Guatemala; Decreto 19-2003.
- c. Ley Educativa contra la Discriminación, Decreto 81-2002
- d. Código Municipal, Decreto 12-2002.
- e. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y rural, Decreto 11-2002

Guatemala a través del gobierno ha firmado y ratificado los convenios y tratados internacionales en materia de pueblos indígenas, dentro de ellas:

- a. Convenio 169 de Organizaciones Internacionales del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- b. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- c. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- d. Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- e. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- f. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
- g. Convención Americana sobre Derechos humanos (Pacto de San José)
- h. Convención sobre los Derechos del Niño.

En cada uno de los convenios regula lo relacionado a los temas de pueblos indígenas, que desarrollan derechos individuales y colectivo de los pueblos, así también lo clasifica en la rama del derecho, tomando en cuenta la descripción de la población y la situación de cada grupo. Los convenios regularon estos derechos para defender a la población que ha estado en desventaja en comparación del resto de la sociedad, así nivelar la situación de todas y todos como sujetos de derechos. Uno de los convenios más importantes que establece preceptos y regula derechos propios de los pueblos, es el Convenio 169 de la OIT.



### 2.3. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Este es uno de los convenios de alto valor para los pueblos indígenas, que Guatemala ha firmado y ratificado, tomando como norma que coadyuve al fortalecimiento de las normativas internas en materia de pueblos indígenas, por considerarlo como norma constitucional.

Para definir el término de convenio, Carlos Larios Ochaíta, en su libro Derecho Internacional Público, lo define como: “un acuerdo escrito entre dos o más estados que establecen normas de conducta, de cooperación, de política”<sup>10</sup>. Es claro que cuando dos o mas estados suscriben un convenio, automáticamente se obligan a tomarlo como ley propia, constituyéndose como norma obligatoria y vinculante para todos los estados partes.

Para efectos de esta investigación, se enfoca específicamente en el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración Universal de los derechos de los Pueblos Indígenas, como base legal y jurídico de los derechos de los pueblos indígenas a ser consultados, además de que los convenios constituyen compromisos suscritos por el gobierno del Estado, quien se obliga a respetar y dar cumplimiento a las normas que ha firmado y ratificado, comprometiéndose a crear sus propias normas o reformar sus leyes internas para contradicciones ni a desobedecer su contenido y disposiciones.

---

<sup>10</sup> Larios Ochaíta, Carlos, Derecho internacional público. Pág. 16

Guatemala es miembro de la Organización de los Estados Americanos -OEA- y de la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, y todos los países miembros de estas organizaciones a nivel mundial adquieren derechos, así también adquieren ciertas obligaciones, por lo que consecuentemente estaba obligado a firmar y ratificar los convenios que estas Organizaciones que han establecido para la defensa de sus habitantes en desventaja, de esa cuenta el gobierno del Estado firma y ratifica dicho convenio. Tal como lo regula el Anexo 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que describe: “La Conferencia Internacional del Trabajo, realizó distintos estudios sobre los pueblos indígenas desde 1921, quienes observaron que en muchas partes del mundo estos pueblos no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población, reconociendo sus aspiraciones a asumir el control de sus propias instituciones, de su forma de vida y de su desarrollo económico y como respuesta a esta situación aprueban el Convenio 107 Organización Internacional del Trabajo -OIT- en la septuagésima sexta conferencia internacional del trabajo, realizada en Ginebra, en junio de mil novecientos ochenta y nueve, donde regula que los pueblos indígenas cualquiera que sea sus condiciones conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

En Guatemala, de conformidad con el expediente número 199-95 de Opinión Consultiva de la Corte de Constitucionalidad, del Congreso de la República de Guatemala, antes de aprobar el Convenio 169, solicitaron la opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad para que emitiera su análisis sobre el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- quienes emitieron la siguiente opinión: “no obstante contener casi los mismos principios de reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas y tribales en países independientes, en su contexto se fundamentaba básicamente en la teoría ya superada de la integración social de dichos pueblos, o sea, la que mediante acciones paternalistas trataba de lograr su asimilación o incorporación, es decir, que los indígenas al asumir la calidad de ciudadanos tendrían a desaparecer como tales. Por el contrario, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aporta nuevos elementos eficaces para remover los obstáculos que impiden a los pueblos indígenas gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales, en el mismo grado que el resto de la población; por una parte, se promueve el respeto a su cultura, religión, organización social, económica y a su identidad propia como pueblos, lo que ningún estado democrático de derecho o grupo social puede negarles; y, por la otra, incorpora el mecanismo de la participación y consulta con los pueblos interesados, a través de sus organizaciones o de sus representantes, en el proceso de planificación, discusión, ejecución y toma de decisiones sobre los problemas que les son propios, como forma de garantizar su integridad, el reconocimiento, respeto y fomento de sus valores culturales, religiosos y espirituales”.

El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; fue aprobado en la conferencia internacional del trabajo en su sesión número 76, del 27 de junio de 1989. Constituyéndose así como ley de rango constitucional en los países que la hayan ratificado. “En Guatemala, la ratificación del Convenio 169 fue verdaderamente una batalla, que libraron las organizaciones indígenas para ratificación y ha sido uno de los países seguramente más difíciles, una cronología sobre el proceso... los organismos legislativos exigieron, previamente a su ratificación, opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad, que fue favorable, y finalmente el Convenio fue ratificado el cinco de marzo de 1996, pero además de la Corte de Constitucionalidad se recogieron opiniones del Ministerio de Salud Pública, del Instituto Nacional de Transformación Agraria, de la Procuraduría de los Derechos Humanos, de la Comisión Especial de Atención a Refugiados y Repatriados, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, etcétera, y por supuesto a los pueblos Mayas en último lugar, las oposiciones de los sectores empresariales, del ejército y de otras instancias del poder económico y militar fueron de rechazo”<sup>11</sup>.

El pleno del Congreso de la República de Guatemala, antes de aprobar el convenio 169, solicitó la opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad fundamentando su solicitud en los Artículos 171 y 172 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. La Corte de Constitucionalidad emite la siguiente opinión: “de manera preliminar puede afirmarse que el Convenio 169 de la Organización

---

<sup>11</sup> Ordóñez Cifuentes, Normación internacional, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/1/11.pdf>

Internacional de Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en su conjunto no contraviene la Constitución, ya que no regula ninguna materia que colisione con la ley fundamental sino que, al contrario, trata aspectos que han sido considerados constitucionalmente como llamados a desarrollarse a través de la legislación ordinaria... El Artículo 6 del Convenio establece que al aplicar las disposiciones del mismo, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, al prever medidas que les afecten, permitiendo la participación libre de los integrantes de dichos pueblos, a los efectos de alcanzar consensos mediante el diálogo, la negociación y la concertación, tal como se procede en casos similares con otros sectores de la sociedad. Esta Corte es del criterio que el Convenio 169 analizado no contradice lo dispuesto en la Constitución y es un instrumento jurídico internacional complementario que viene a desarrollar las disposiciones programáticas de los Artículos 66, 67, 68 y 69 de la misma, lo que no se opone sino que, por el contrario, tiende a consolidar el sistema de valores que proclama el texto constitucional”<sup>12</sup>.

Cuando el Estado de Guatemala, firmó y ratificó dicho Convenio, automáticamente éste se convirtió en ley de rango constitucional y su aplicación, ejecución y cumplimiento es obligatorio para el gobierno y las instituciones centralizadas y descentralizadas.

---

<sup>12</sup> Corte de Constitucionalidad, Opinión consultiva, Gaceta Jurisprudencial N. 37. Guatemala, 18 de mayo de 1995. Pág. 7

#### 2.4. Jerarquía de normas internacionales en materia de derechos humanos

Es importante analizar que al momento que el Estado ratifica un convenio, se está obligando a los principios y normas jurídicas que en ella contenga y de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 46 preceptúa: “Preeminencia del Derecho Internacional; Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenios aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno”. Por lo tanto el Convenio 169 tiene igual jerarquía que la Constitución Política de la República y otras leyes de rango constitucional.

En el caso del Convenio 169 la Corte de Constitucionalidad emitió la siguiente opinión: “Al respecto la Corte ha considerado que la Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico, en el que cada parte se interpreta en forma acorde con las restantes, que ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y que debe preferirse la conclusión que armonice y no la que coloque en pugna a los distintos preceptos del texto constitucional. En primer término, el hecho de que la Constitución haya establecido esa supremacía sobre el derecho interno, debe entenderse como un reconocimiento a la evolución en materia de derechos humanos, pero su jerarquización es la de ingresar al ordenamiento jurídico interno aquellas normas que superen al reconocimiento explícito de los derechos que ella posee, pero nunca con potestad reformadora y menos derogatoria de sus preceptos por la eventualidad de entrar en contradicción con normas de la propia Constitución, y este ingreso o recepción a la

legislación nacional se daría, por lo tanto, no por vía del Artículo 46, sino por la del primer párrafo del Artículo 44...”<sup>13</sup>.

## 2.5. Efectos jurídicos de convenios internacionales en Guatemala

La ratificación de un convenio por parte de un Estado es cuando se compromete a respetar las obligaciones mencionadas en el convenio. Dentro de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- se define que cuando un estado ratifica un convenio tiene las siguientes obligaciones:

- a. El Estado tiene la obligación de tomar las medidas que sean necesarias para aplicar las disposiciones del convenio.
- b. El Estado tiene la obligación de mandar memorias a la Oficina del Trabajo, explicando las medidas tomados para dar efecto al convenio.
- c. Existen algunos mecanismos para controlar la aplicación de los convenios por parte de los Estados.
- d. Un Estado puede denunciar un convenio cuando contradiga sus principios o leyes internas y cuando afecta los intereses colectivos de sus pueblos y de esa manera liberarse de sus obligaciones contraídas.
- e. El Estado adquiere la obligación de abstenerse de realizar acciones que puedan invadir la esfera de libertad garantizada en cada uno de los derechos enumerados en el tratado.

---

<sup>13</sup> Corte de Constitucionalidad. Opinión consultiva, Gaceta Jurisprudencial No. 37. Guatemala, 18/05/1995. Pág 6.

- f. El Estado adquiere también la obligación de hacer, es decir afirmativas, cuyo propósito es asegurar a cada persona el pleno goce y ejercicio de los mismos derechos.





## **CAPÍTULO III**

### **3. Participación política de los ciudadanos en Guatemala**

Algunos habitantes en Guatemala han tenido participación en la vida política, económica y social, con la diferencia de que son pocos los que han tenido incidencia, control y poder en el país. Pero de cara a eso se fomentaron distintas modalidades para resaltar esa participación de la población en el ejercicio de la democracia participativa, hasta que los pueblos llegaron a ejercer las acciones de consultas a los pueblos, tal como lo refleja la presente investigación.

#### **3.1. De la participación democrática en Guatemala:**

En los años 1821 a 1971, iniciaron la supresión del gobierno español por el gobierno local y se inician los años de la dominación por los conservadores criollos, quienes gobernaron la sociedad guatemalteca, teniendo así la dominación total sobre los pueblos indígenas, los gobiernos fueron impuestos por los señores terratenientes.

Los controles por los terratenientes y criollos, fueron rechazados por los indígenas, quienes iniciaron a organizarse y a manifestar su rechazo en contra de esa política de tributos y sometimiento a las fuerzas de trabajo, los movimientos indígenas tomaron fuerza logrando cambios trascendentales para los pueblos indígenas, entre estos cambios lograron quitar el tributo que los pueblos indígenas pagaban sobre sus

cosechas y reducir su fuerza de trabajo gratuito para los terratenientes, ya que los indígenas en aquella época eran considerados como objetos y fuerza de trabajo. Tal como lo relata la cita a continuación: “Los jefes Atanasio Tzul y Lucas Aguilar, que dirigieron un levantamiento de indígenas de la región de Totonicapán, incluso elaboraron una Constitución y abolieron el tributo. En aquellos levantamientos los indígenas se rebelaron contra las infamantes condiciones de vida, contra el robo de sus tierras, contra la explotación y opresión que padecían de parte de las autoridades y terratenientes”<sup>14</sup>. En la misma época también se suscitaron distintos levantamientos indígenas que con tiempo tomaron fuerza y que en la actualidad ha sido reconocido por los propios indígenas.

El derecho guatemalteco posterior a la invasión española, inicia una trayectoria histórica, la que fue desarrollada en la Grecia antigua, donde preceptúa el siguiente enunciado: “Los primeros registros de la práctica de la reunión o asamblea de los ciudadanos se encuentran en Heródoto (485/490-413 a.C) Gracias a sus historias, sabemos que en el siglo VI a.C. se desarrolla un ideal político llamado isonomía, que posteriormente adoptaría el nombre de democracia”<sup>15</sup>, que posteriormente se ha desarrollado en el derecho guatemalteco.

En la Constitución Política de la República de Guatemala, regula lo relacionado a la participación ciudadana en materia política y para ello plantea: tres tipos de elecciones, tres sistemas de elecciones y seis características electorales. Los tres tipos de

---

<sup>14</sup> Orantes Lemus y Gil Pérez, Sociología de Guatemala. Pág. 83

<sup>15</sup> Godoy, Oscar, Una breve historia intelectual. [http://www.uc.cl/ru/84/dossier\\_1.html](http://www.uc.cl/ru/84/dossier_1.html) (28/07/2008)

elecciones son: a) elección presidencial, b) elección general, y c) elección primaria. Dentro del sistema electoral aparecen: a) mayoría calificada, b) mayoría absoluta y c) mayoría simple. Y las características electorales son: a) voto personalísimo, b) indelegable, c) intransferible, d) improrrogable, e) secreto, y f) con acreditaciones. Es importante dar énfasis en el ejercicio de los derechos establecidos para los ciudadanos en materia de participación democrática, para ello desarrollo las instituciones mas importantes.

### 3.2. De las consultas generales

#### a) Participación ciudadana en la historia:

Participación política de los ciudadanos en las elecciones generales en Guatemala: para definir la participación ciudadana en materia política se cita el siguiente enunciado: “En materia política, una elección es un proceso de toma de decisiones usado en las democracias modernas donde los ciudadanos votan por sus candidatos o partidos políticos preferidos para que actúen como representantes en el gobierno. Una reforma electoral describe el proceso de introducir sistemas electorales justos y democráticos donde estos no existen, o mejorar la efectividad y transparencia de los sistemas existentes”<sup>16</sup>. En Guatemala han hecho el intento por reformar la Constitución Política de la República, pero aún no ha sido posible por diversas razones de entendimiento entre la sociedad y los gobiernos, uno de ellos es la falta de información y orientación a

---

<sup>16</sup> Wikipedia. <http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones> 28/07/2008

la población del contenido a reformar, por consecuente la población no aprueba esas reformas.

Héctor Aqueche, en su clase de filosofía del derecho, dio a conocer que Aristóteles (384-322 a.C.) afirmaba que: “la ciudadanía en grado pleno, es una característica de la democracia, porque en ella los ciudadanos deliberan y participan en las instituciones establecidas por la constitución (politeía), especialmente en aquella que es la soberana. Y agrega que la constitución democrática establece que el elemento soberano de la ciudad es el pueblo”<sup>17</sup>.

En Guatemala, los partidos políticos nacieron con la característica de sufragio restringido, tal como lo regulaba la Constitución Política de la República de Guatemala, antes de las reformas de 1985, como lo expresa el Artículo 9; “Son ciudadanos: 1º. Los guatemaltecos varones mayores de dieciocho años; 2º. Las mujeres guatemaltecas mayores de dieciocho años que sepan leer y escribir. Son derechos y deberes inherentes a la ciudadanía: elegir, ser electo y optar a cargos públicos. El sufragio es obligatorio y secreto para los ciudadanos que sepan leer y escribir; optativo y secreto para las mujeres ciudadanos; optativo y público para los ciudadanos analfabetos...” Esta participación ciudadana es evidente que solo tenían derecho los ciudadanos hombres y mujeres que sabían leer y escribir, más no así a las mujeres analfabetas. Era una constitución racista y excluyente porque la mayoría de los pueblos indígenas eran analfabetas para las lecto-escrituras en español, concluyendo que los pueblos

---

<sup>17</sup> Héctor Aqueche, Punto desarrollado en clase, 10º semestre de 2000, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC

Mayas no tenían participación ciudadana y que no tenían ningún derecho político de ninguna naturaleza.

La reforma a la Constitución de 1945 concedió por primera vez la calidad de ciudadana a la mujer que supiere leer y escribir, discriminando al resto de las mujeres y es de saber que las mujeres analfabetas son mujeres indígenas y no se les otorga el derecho al sufragio. En esta Constitución fue esquematizada la figura femenina, quedando explícita esta figura de ciudadana a la mujer ladina, lo que incrementa el estereotipo peyorativo para la mujer indígena, dejándola marginada y excluida de todo derecho, así también se marca la diferencia social y étnica entre la mujer ladina y la mujer indígena, fomentando así el racismo y la discriminación étnica.

En las reformas a la constitución en 1965, fue por primera vez en la historia política de Guatemala cuando se le reconoce a todas las mujeres el derecho de ser ciudadanas y el derecho al sufragio para elegir a los gobernantes, pero las mujeres casi no ejercieron ese derecho, ya sea por desconocimiento o por represión, hasta después de la firma de los Acuerdos de Paz, que pone fin al conflicto armado interno, en este período las mujeres indígenas inician su participación e incidencia en la política pública. Una de estas organizaciones conformadas solo con mujeres indígenas, es la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala -CONAVIGUA- donde las mujeres empiezan a tomar decisiones para promover y defender sus derechos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985. Así también la población indígena inicia a tomar decisiones para exigir el respeto a sus derechos, tal como lo hicieron en la

negociación y en la firma de los Acuerdos de Paz, en donde la población indígena toma iniciativas y participan en cada una de las comisiones que se conformaron hasta lograr la firma de los Acuerdos de Paz, firme y duradera.

b) Regulación de la consulta general:

Las consultas generales se regulan en la Constitución Política de la República de Guatemala, tal como lo preceptúan los Artículos siguientes: Artículo 173 preceptúa el “procedimiento consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos”. El Artículo 280, “Reformas por el congreso y consulta popular. Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República, la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificados mediante la consulta popular a que se refiere el Artículo 173 de esta constitución. Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, éste entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta”.

La ley es clara al definir que puede existir consulta sobre decisiones de trascendencia nacional, donde afecte los intereses de todos los ciudadanos del país, para que las y los

ciudadanos lo decidan si procede o no la medida legislativa, administrativa o proyecto, ésta consulta debe de ser por orden del presidente o del congreso de la república. El procedimiento de la consulta general o consulta popular, así como, también describe a los ciudadanos que tienen limitaciones para ejercer ese derecho y demás normas relacionado a esta institución, lo regula la Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto 1-85, ésta ley de rango constitucional.

### 3.3. Consulta a vecinos

Es una modalidad de participación política y democrática de los ciudadanos que habitan determinado lugar, está establecida en la ley, tal como los siguientes fundamentos:

En el Código Municipal, Decreto 12-2002, el Artículo 63, regula: “la consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseja la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el consejo municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrán acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los Artículos siguientes”: Artículo 64: “consulta a solicitud de los vecinos. Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado”.



En esta normativa se plantean dos opciones de las consultas a vecinos, uno es por iniciativa de la corporación municipal y otra a solicitud de los vecinos empadronados (inscritos en el Registro de Ciudadanos) con el propósito de pedir opinión de los vecinos, avalar o no, algún asunto o circunstancia que determina el alcalde o la corporación municipal, que las autoridades deben de solicitar a sus habitantes sus opiniones para decidir e incidir sobre las acciones que las autoridades ejecuten en sus comunidades, estableciendo de esta manera que las autoridades son las que deben convocar a esta consulta a solicitud de los vecinos.

Pero, en esta normativa no aparecen cuáles son los procedimientos legales para realizar estas consultas, como tampoco regula los requisitos y quiénes son los indicados a ejercer este derecho, ni las autoridades competentes para promover esta acción. Por la naturaleza de la ley ordinaria que lo regula, puede ser competencia de las autoridades locales a través de las corporaciones e instituciones del gobierno municipal.

#### 3.4. Consulta a las comunidades o autoridades indígenas

En el Código Municipal, Decreto 12-2002, Artículo 65. “Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las

comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas”.

En el Artículo 66. “Modalidades de esas consultas. Las modalidades de las consultas a que se refieren los Artículos 64 y 65 de este Código, entre otras, podrán realizar de la manera siguiente: a) Consulta en boleta diseñada técnicamente y aplicando de criterios del sistema jurídico propios de las comunidades del caso. b) Aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso.

Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el cincuenta por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado”.

Estas consultas, están establecidas de manera clara y precisa cuando es afectada una comunidad indígena o autoridades indígenas, las autoridades municipales de cada municipio realizarán una consulta, siguiendo las modalidades que regulan los Artículos 64 y 65 de este Código, de igual manera la ley es clara al establecer que sus resultados tiene el efecto de vinculantes es decir que las autoridades locales deben de respetar éstas normas, con la salvedad de la participación de vecinos empadronados.

Esta normativa encaja dentro del derecho de consulta a pueblos indígenas que regula el Artículo 6 inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que regula: “se deben de

contar con la opinión de las comunidades y que al contar con esa opinión, éstos resultados deben de ser vinculantes, obligando así a los gobiernos a respetar el resultado de una consulta”. La diferencia es que se consultarán autoridades o comunidades empadronadas y que regula el número de participación determinada para su validez.

### 3.5. Consulta a los pueblos indígenas

Es la participación democrática, individual, colectiva de los pueblos indígenas, para discutir, participar, decidir y manifestar su opinión sobre determinado asunto que afecte sus intereses directamente, ésta consulta puede ser promovida por las autoridades o a iniciativa de los pueblos.

#### a) Las consultas en la historia de los mayas:

Los Mayas, antes de la llegada de los Españoles, tenían su propia organización social y una estructura política con sus propios gobernantes, tal como lo relatan los documentos antiguos, como el Popol Wuj, libro antiguo de los K'iche's, los títulos de Najaib', el Chilam B'alam, que describe la organización de las comunidades, tanto para las guerras como para las actividades religiosas. Realizaban consejos o asambleas antes de tomar una decisión en la comunidad, ya que uno de los principios que regía en la comunidad es el consenso y el diálogo para mantener la armonía colectiva. Aunque con la invasión española estas acciones de reuniones de grupo o de las acciones grupales cayeron en

decadencia. En consecuencia, estas organizaciones sociales han quedado en el olvido y se tiene muy poco registro que describe las organizaciones de los mayas antes de la colonización, aunque la mayor parte de la documentación encontrada es de los pueblos K'iche's y Kaqchikeles.

En Guatemala, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, fue ratificado por el Estado de Guatemala donde el gobierno se comprometió a cumplir y respetar lo que en ella establece, en especial lo relacionado a los derechos de los pueblos indígenas. Con la firma de este Convenio, el gobierno se obligó a establecer mecanismos y procedimientos apropiados de consulta con los pueblos indígenas y tribales; así como garantizar el derecho a la auto identificación, a la consulta, a la participación, el derecho a decidir sus propias prioridades y una disposición sobre contactos y cooperación entre los pueblos indígenas a través de las fronteras, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones.

b) Definición de Consulta a pueblos indígenas:

Para definir la consulta a los pueblos indígenas, es preciso definir antes que la participación de los ciudadanos en la democracia y en el estado como aparato, Juan Ignacio Soto Valle, presidente del Colegio Territorial de Barcelona y Secretario de la Administración Local del Ayuntamiento de Badalona, España, quien presenta en su

ponencia sobre el derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local, quien define el Estado como: “Reducir las distancias entre el Estado-aparato y el Estado-ciudadano, continúa siendo la difícil tarea a la que se enfrenta el constitucionalismo democrático... se trata de que nuestra democracia sea capaz de integrar y proyectar adecuadamente al ciudadano... generar ciudadanía y alcanzar una democracia de calidad sobre la base de gobiernos de proximidad donde la participación tiene más sentido y es más materializable, estableciendo grandes principios orientadores y algunas técnicas referéndum, iniciativas populares”<sup>18</sup>.

En otras legislaciones la consulta a los pueblos indígenas no la autoriza el gobierno central de la nación, sino el concejo de gobierno local o de la comunidad, en base al principio de la autonomía que las leyes constitucionales les otorga, aunque éstas al finalizar la consulta deban de dar cuenta a la administración general del estado, por medio de las delegaciones del gobierno.

En el caso de Guatemala, puedo definir la consulta a los pueblos indígenas, como: la participación y manifestación de la opinión de los pueblos indígenas para decidir sobre asuntos determinados que les afecten directamente. O como una herramienta jurídica, legítima y legal para que los pueblos manifiesten su opinión sobre asuntos o proyectos que les afecten directamente y de esta manera se garantiza la democracia y participación de los ciudadanos y se garantiza el derecho de igualdad para todas y todos.

---

<sup>18</sup> Soto Valle, Juan. El derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local.  
[http://www10.gencat.net/drep/binaris/05\\_%20Soto\\_tcm112-51426.pdf](http://www10.gencat.net/drep/binaris/05_%20Soto_tcm112-51426.pdf) 3/05/2009

Finalmente, para garantizar que la decisión de los pueblos manifestada en la consulta sea tomada con validez, con efectos vinculantes y de carácter obligatorio para los gobiernos municipales y nacionales debe basarse en los principios consagrados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así también desarrollarse en los procedimientos en las instituciones de los propios pueblos, haciendo llegar las resoluciones a las autoridades locales, puesto que éstos son los competentes para hacer llegar a sus superiores y se deben de respetar como resolución final y de última voluntad de los pueblos.

c) Regulación legal de las consultas a los pueblos indígenas:

Las consultas a los pueblos indígenas están reguladas en los instrumentos jurídicos legales de carácter internacional en que se fundamenta y que ampara el ejercicio del derecho de consulta a pueblos indígenas, es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, el que fue ratificado por Guatemala en 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos, Aprobada en la 107ª sesión plenaria el 13 de septiembre de 2007, en la resolución 61/295 aprobada por la Asamblea General. En estos documentos legales, establece que uno de sus ejes fundamentales es el derecho de consulta a los pueblos indígenas para que puedan tener incidencia en las políticas de desarrollo de sus países, de esta manera se resta la exclusión a la cual han sido sujetos desde siglos. El Convenio, establece que entre sus

prioridades para los pueblos indígenas y tribales está la protección, promoción y normar los derechos territoriales, laborales, económicos y culturales, constituyéndose como derecho fundamental el derecho a ser consultados en forma previa, libre e informada; tal como la afirmación siguiente:

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Artículo 6.1. “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán; inciso a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electiva y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 6.2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Artículo 19. “Los estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los

pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre e informado”.

En países con población indígena, como Ecuador y Bolivia, han legalizado con leyes y reglamentos especiales en la materia y en el marco de la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, sin entrar en contradicción con las leyes internas del país, de esta manera se vislumbra sus efectos legales y automáticamente su resultado adquiere un carácter vinculante y obligatorio para las autoridades y gobiernos donde sea realizada la consulta, porque la ley es clara al establecer cuándo se debe consultar a los pueblos indígenas y en qué materia.

d) Ubicación de la consulta a pueblos indígenas en el derecho moderno:

Actualmente las comunidades organizadas han tomado en cuenta el principio evolutivo y la preeminencia del derecho internacional, esta última consagrada en la Constitución Política de la República de Guatemala, donde regula que los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos prevalecen sobre el derecho interno, por lo que se ha considerado que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, como leyes y fundamento para la defensa de los recursos naturales, por la madre tierra y para



manifestar su posición ante políticas de desarrollo para los propios pueblos. Esta teoría ha reflejado la necesidad de reformas o crear normativas para cubrir las necesidades y demandas actuales de los pueblos indígenas, sobre todo en los procesos de negociación sobre algún asunto que les afecten de manera directa e indirecta, convirtiéndose en cumplimiento obligatorio para el gobierno y sus autoridades. Concluyéndose entonces que el derecho a la consulta a pueblos indígenas es un derecho constitucional, ya que no contradice a ninguna ley de orden interno, porque esta institución no está regulada. Por lo tanto su interpretación y práctica es legítima y legal para los pueblos.

### 3.6. Consultas a pueblos indígenas, realizadas en Guatemala

Actualmente los pueblos Mayas de Guatemala han iniciado su lucha por defender su territorio, la madre naturaleza, los recursos naturales no renovables y el medio ambiente, las distintas organizaciones conformadas en organizaciones no gubernamentales -ONG's- o grupos de vecinos organizados han realizada consultas en sus propias comunidades y rechazar la implementación de proyectos industriales en los territorios que ocupan estos pueblos.

#### a. De las consultas realizadas a los pueblos indígenas

Actualmente, se han realizado mas de 30 consultas a los pueblos indígenas, la mayoría se han realizado en los departamentos de Huehuetenango y San Marcos, donde la

mayoría de los habitantes son de ascendencia Maya, que han manifestado su opinión en contra de los proyectos de empresas internacionales, que se dedican a comercializar recursos naturales no renovables, tales como: hidroeléctrica, explotación petrolera, explotación de minerales no renovables y otros mega-proyectos de desarrollo que será implementada en los territorios de los pueblos.

Los resultados de estas consultas reflejan la participación democrática de los pueblos, porque se refleja el ejercicio de la libertad de opinión, ya que dentro de los resultados de las consultas, hay opiniones a favor, opiniones en contra y opiniones nulas de las actividades, tal como lo refleja la cita siguiente: “239 opiniones a favor de las actividades objeto de la consulta; 397,772 opiniones en contra de las actividades objeto de la consulta; 284 opiniones no válidas o personas que no emitieron su opinión, lo que suma un total de 398,295 personas consultadas”<sup>19</sup>, pero existen 4 comunidades que aún no tienen datos de sus participantes, suman un total de 128 comunidades o aldeas, que hace un aproximado de mas de medio millón de personas que han emitido su opinión en las consultas, esta cifra demuestra que la participación de la población supera la participación en las consultas populares. En estos municipios, este dato solo es el resultado de las 30 consultas realizadas en cinco departamentos, aunque la mayor parte se han realizado en el departamento de Huehuetenango y San Marcos, donde los pueblos han mantenido su postura sobre el efecto del resultado final de las consultas. En vista de la existencia de un precedente negativo para la validez y efectos de las consultas, los pueblos siguen con la expectativa de que los resultados sean vinculantes.

---

<sup>19</sup> Datos de los informes de trabajo de COPAE, CEDFOG, ADH. Información detallada en anexo de esta investigación

Las consultas se han realizado para manifestar el desacuerdo de la población en contra de las series de concesiones otorgadas por el gobierno a empresas internacionales, tal como lo refleja la cita siguiente: “existen más de 182 licencias de exploración, explotación de minerales metálicos, dentro de éstos están el níquel, cobalto, oro, plata, cobre, zinc, plomo, molibdeno, cadmio, platino, antimonio, magnesio, manganeso, cromo, tierras raras, uranio, hierro, argon, platinoides y minerales del grupo del platino sin especificar clase”<sup>20</sup>.

Los proyectos más cuestionados por las organizaciones de la sociedad civil y por los pueblos están:

- a. Franja Transversal del Norte (FTN);
- b. Hidroeléctricas y manejo y privatización de las fuentes de agua;
- c. Minas a cielo abierto;
- d. Termoeléctricas;
- e. Plantas para biocombustibles;
- f. Petroleras;
- g. Grandes centros comerciales, turísticos, etc.

b. Área geográfica de las consultas a los pueblos realizados en Guatemala

---

<sup>20</sup> Afiche publicado por el Colectivo Madre Selva, con datos del Ministerio de Energía y Minas, publicado en Guatemala en 2007

Para llegar a entender el porqué de las coincidencias de la realización de las consultas y la concentración de éstas en algunas regiones del país, no es por casualidad, sino es por las características y riquezas culturales, sociales y naturales propias. En el aspecto legal, Guatemala se ha dividido para su administración en departamentos, éstos en municipios y los municipios en: aldeas, caseríos, cantones, parajes. Pero para el manejo de la división geográfica se divide en cinco regiones: occidente, norte, sur, oriente y central. En el aspecto sociocultural, político e histórico, Guatemala se puede describir de la siguiente manera, con algunas características especiales: a) por la descripción de sus habitantes, es un país multicultural, porque existe diversidad de pueblos, entre ellos: los Mayas, que a su vez la conforman múltiples etnias, los garífunas, los xincas y los mestizos; b) por sus idiomas: es país multilingüe porque existen múltiples idiomas: los idiomas de origen Maya como idiomas originarios; el garífuna, idioma afrodescendiente; el xinca que se desconoce su origen; y el español impuesto en la invasión y colonización; c) por la ubicación de los idiomas; este concepto que marca la diferencia entre los Mayas y entre los pueblos indígenas, en la región norte la conforman los pueblos de la comunidad lingüística Q'eqchi', Achi', Pocomchi'; en la región norte, occidente y sur, lo conforman las comunidades de los idiomas K'iche', Sacapulteko, Uspanteco, Ixil, Tz'utujil; en la región del norte y occidente lo conforman las comunidades de los idiomas Mam, Q'anjob'al, Akateko, Chuj, Popti', Chalchiteko, Awacateko, Tectiteko; en la región del centro la conforman las comunidades de los idiomas Kaqchikel, Pocomam; en el oriente lo conforman los Xincas y los Garífunas; d) el uso de los trajes típicos es por cada comunidad lingüística, históricamente estos trajes han existido, según los Códices, artefactos, documentos antiguos, objetos que

han sido rescatados y las narraciones verbales sobre los Mayas antiguos. Muchos de estos conocimientos han sido trasladados de generación en generación, para ello se entrevistó a una maestra de Santiago Chimaltenango del departamento de Huehuetenango y narró lo siguiente: “Uno de las figuras mas significante para los mayas es el diseño del traje de Chichicastenango, que en el cuello del Güipil de las mujeres, que representa la salida del sol y la humanidad que lo recibe. Es decir, cuando el ser humano recibe los primeros rayos del sol; o por ejemplo el traje de San Ildefonso Ixtahuacán que significan la serpiente emplumada, cuando las mujeres usan la cinta, en el cabello, esta cinta circula y al frente queda en forma de corona<sup>21</sup>. Este es uno de los ejemplos que es muy claro de verificar.

### 3.7. Descripción de las consultas realizadas

En el procedimiento se concentra y se hace uso del ejercicio del pleno derecho de participación para emitir la opinión en relación a los proyectos y asuntos que afecta a los pueblos y su interés de manera directa e indirecta, tal como las realizadas en los temas de minería, hidroeléctrica y petróleo, las que fueron desarrolladas de manera pacífica y participativa, donde los habitantes participaron de manera voluntaria y con libertad. Algunas fueron desarrolladas a iniciativas de los vecinos, con el apoyo de las autoridades municipales, como las que se realizaron en los municipio de Santiago Chimaltenango, Todos Santos Cuchumatán, Concepción Huista, San Juan Atitán y Colotenango, del departamento de Huehuetenango, fueron desarrolladas en

---

<sup>21</sup> Narración verbal de Marixa Díaz, en una entrevista realizada en Santiago Chimaltenango del departamento de Huehuetenango, noviembre, 2006.

coordinación con la municipalidad, con los Consejos de Desarrollo Municipal -COMUDES-, vecinos organizados y organizaciones propias de las comunidades.

Las organizaciones de la sociedad civil e indígenas han jugado un papel importante en la realización de las consultas, se han constituido como agentes promotoras, desde el análisis y formulación del contenido de las consultas, logística de las consultas, incluyendo la formulación de las preguntas sobre las que versaron las consultas.

El sistema que utilizaron en todas las consultas fue la levantada de mano libre, como parte de la participación democrática y el ejercicio del derecho a la libertad de opinión.

### 3.8. Legalidad de las consultas a los pueblos indígenas

Para hacer referencia a la validez de la consulta a los pueblos ha sido necesario analizar sobre el papel que ha jugado la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, que ha dejado sin efectos, ni validez legal la consulta realizada en el municipio de Sipacapa del departamento de San Marcos, una de las primeras consultas realizadas a los pueblos indígenas en Guatemala. Sobre este caso la Corte de Constitucionalidad ha argumentado que no han cumplido con los procedimientos legales para realizar la consulta a pesar de que en Guatemala, no existe legislación que regule el procedimiento de la consulta a los pueblos y tampoco el Estado ha emitido algún reglamento, decreto o ley interno que lo regule, quedando a un lado el compromiso que adquirió en la firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En el Artículo 6 en el numeral 1, inciso a) “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, así también el Artículo 19 de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas donde preceptúa: “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”. Estos preceptos son claros para que los gobiernos de los Estados lo cumplan, por ser disposiciones de rango constitucional.

El gobierno de Guatemala ha firmado y ratificado estas regulaciones donde faculta a los pueblos a decidir sobre los planes de desarrollo, medidas legislativas o administrativas donde sus intereses se ven afectados, las leyes internacionales protegen estos derechos de los pueblos cuando sus recursos naturales y su medio ambiente se vea afectado en la implementación de estos megaproyectos.

### 3.9. Comparación de leyes constitucionales sobre consultas a los pueblos indígenas

En el presente apartado se hacen las comparaciones de leyes constitucionales de los países de Bolivia, Ecuador y Guatemala, quienes tienen las mismas características de pluricultural y multilingüismo, han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- y son miembros de la Organización de los Estados

Americanos y de las Naciones Unidas. En el caso de los dos primeros países han reformado sus leyes para regular el procedimiento de la consulta a los pueblos indígenas, y regular otros derechos colectivos que están contenidos en el Convenio, como un medio de participación democrática de los pueblos. No así en el caso de Guatemala, donde ni en la Constitución, ni en leyes ordinarias y reglamentos, regula la consulta a los pueblos indígenas.

Contenidos de las leyes constitucionales de Bolivia y Ecuador en materia de consulta a pueblos indígenas.

a) Ley constitucional de Bolivia: la Constitución Política del Estado, aprobada en mayoría de la Magna Asamblea Constituyente de Bolivia; en varios de los artículos describe, la consulta a los pueblos indígenas, dentro de los artículos mas importantes:

En el capítulo cuarto de la Constitución Política de Bolivia sobre derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos; en el Artículo 30, numeral 15, preceptúa el derecho a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.



Artículo 290. La conformación de entidades territoriales indígenas originarias campesinas autónomas, se basa en la consolidación de sus territorios ancestrales, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, conforme a sus normas y procedimientos propios, y de acuerdo a la Constitución y a la ley.

El Artículo 294. Apartado romano II, numeral 17. Promover los mecanismos de consulta referidos a los asuntos de su interés.

El Artículo 314. numeral 8, Formular periódicamente, con participación y consulta ciudadana, el plan general de desarrollo cuya ejecución es obligatoria para todas las formas de organización económica.

El Artículo 341. La población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, y a la consulta previa e informada sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente.

El Artículo 350. La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada. Se garantizará la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental, y se promoverá la conservación de los ecosistemas, de acuerdo con la Constitución y la ley. En las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.

El Artículo 399. Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino y de sus comunidades, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley, la consulta previa e informada y la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza.

b) Ley Constitucional de la República del Ecuador: la Constitución de la República del Ecuador, sobre la consulta a los pueblos indígenas.

Artículo 57. Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos. El numeral 7 se refiere a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. El numeral 17

preceptúa ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

El Artículo 104. Segundo párrafo. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción. La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial. Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

El Artículo 407. Prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la

Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

En el caso de Guatemala no hay ley ordinaria, ni reglamento interno que regule específicamente el procedimiento de las consultas a los pueblos indígenas. Sin embargo existen diversidad de criterios sobre los resultados de las consultas realizadas a los pueblos indígenas, uno de los criterios mas importantes y con efectos legales es el de la Corte de Constitucionalidad, que argumenta que no puede tener validez los resultados de las consultas porque no existe norma específica que regule su procedimiento. Por otra parte, los gobiernos locales quienes ejercen el poder descentralizado, han aprobado las consultas y validado el resultado de las consultas con el criterio de los pueblos, quienes fundamentan las consultas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, para el ejercicio de una participación legítima y legal dentro de un país democrático y con respeto a los derechos democráticos ciudadanos.

Para concluir con la comparación de las leyes constitucionales en materia de consultas a pueblos, es importante resaltar que los países de Bolivia y Ecuador son países con población con las misma características que la población guatemalteca, las mismas condiciones económicas, políticas y social, casi igual, con la diferencia es que Bolivia y Ecuador han reformado sus leyes constituciones desde el marco de los convenios y tratados internacionales en materia de derechos colectivos de los pueblos indígenas.

En estas normativas de rango constitucional, los dos países regulan que se debe consultar a los pueblos cuando se implementen planes de desarrollo, medidas administrativas que afecten sus intereses, explotación de recursos naturales en sus territorios y comercialización de recursos no renovables que pueda afectarles ambiental o culturalmente. Por lo que el Estado está comprometido a garantizar el derecho de consultar a estos pueblos para que manifiesten su consentimiento y puedan emitir su opinión al respecto.

De los procedimientos y de las instituciones propias de los pueblos para garantizar el ejercicio de estos derechos colectivos de los pueblos, garantizar el ejercicio democrático de sus ciudadanos a través de las consultas previas, libres e informadas. Constituyéndose en una obligación para los gobiernos respetar ese derecho y los pueblos puedan exigir su cumplimiento.

Los gobiernos de Bolivia y Ecuador se han comprometido por la construcción de un Estado pluricultural y multilingüe con igualdad en derechos para todos sus habitantes. Es un gran avance el hecho de reconocer en sus leyes constitucionales los derechos colectivos de los pueblos originarios y campesinos, así como otorgar a los pueblos su autonomía para que éstos puedan decidir sobre sus recursos y su medio ambiente. En Guatemala, el gobierno aún no asume el compromiso de tomar el tema como una alternativa para la construcción de un estado democrático, sino más bien ha dejado que la población actúe desde sus iniciativas y sin respuestas concretas a su problemática.

En el caso de Guatemala, el gobierno ha creado varias organizaciones que abordan asuntos de los pueblos indígenas, pero ninguno de ellos vela por el cumplimiento de los derechos establecidos en el Convenio 169 de la OIT y solo han asumido el compromiso de dar cumplimiento a algunas obligaciones que el Estado ha adquirido, al ratificar el Convenio. Dentro de estas organizaciones están las instituciones más relevantes: el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco -FODIGUA-, Academia de Lenguas Mayas de Guatemala -ALMG-, Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural -DIGEBI-, Defensoría de la Mujer Indígena -DEMI-, Comisión Presidencial Contra el Racismo hacia los Pueblos Indígenas -CODISRA-... Ministerio de Cultura y Deportes a través de sus programas y la unidad de Lugares Sagrados, Ministerio de Trabajo, que tiene como encargo puntual, el tema del avance del Convenio 169 en tema laboral, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. SEPAZ que se orientan a la construcción de la institucionalidad de medios y mecanismos para atender interés de los pueblos indígenas, pero no tiene dependencia para aplicar y ejecutar políticas propias de las necesidades de los pueblos indígenas.

Así es como se refleja la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala.



## **CAPÍTULO IV**

### **4. Análisis sobre los efectos de los resultados de las consultas realizadas**

Unas de las primeras consultas realizada en un pueblo maya fue la realizada en el municipio de Sipacapa del departamento de San Marcos, consulta que ha generado distintas discusiones, opiniones y reacciones al respecto, asentando un precedente al respecto, demás de que fue la primera consulta realizada basada en el Convenio 169 de la OIT y porque este proyecto de minería estaba en ejecución sin consultar al pueblo afectado. Para efecto de esta investigación se hace necesario abordar el caso como referente y comentarla en este apartado.

#### **4.1. Criterios de los órganos jurisdiccionales sobre la consulta de Sipacapa**

La consulta realizada en Sipacapa fue objeto de discusión por la naturaleza de su población ya que es la primera consulta realizada a un pueblo maya de origen Sipakapense a pesar de que dicha consulta está consagrada en el Convenio Internacional de rango Constitucional no fue tomada como tal, por existir intereses de una empresa transnacional de por medio, lo que fue motivo para generar distintas opiniones de las instituciones que intervinieron en ella, hasta dejarla no vinculante.

En el siguiente apartado se plantean las distintas opiniones de las instituciones que intervinieron en la Consulta.



- a) Municipalidad de Sipacapa; el Consejo Municipal del municipio, fundamentaron la consulta a los pueblos indígenas en la participación ciudadana en temas y soluciones que beneficien al municipio lo cual es de sumo interés social.

Del contenido de las actas del concejo municipal para regular las consultas realizadas: Acta 04-2005 de fecha 24 de enero de 2005; en la que Acuerda: I) Consultar de buena fe conforme a los usos y costumbres del pueblo Sipakapense consultar de buena fe a las autoridades indígenas, a la población indígena de ascendencia Maya Sipakapense del municipio de Sipacapa, departamento de San Marcos para que se pronuncien en contra o a favor de la actividad minera de reconocimiento, exploración y explotación de minerales metálicos a cielo abierto que se pretende efectuar dentro del municipio de Sipacapa, San Marcos y determinar con ello de qué manera sus intereses son perjudicados por dicha actividad. II) Facultar al profesor Alejandro Mazariegos Sánchez, alcalde municipal para que decida lo necesario a fin de realizar la consulta mencionada. III) En virtud de haber observado la imparcialidad en su intervención apoyando la gestión municipal es prudente recurrir a la entidad Care con sede en este municipio para solicitar el recurso financiero, logístico, humano, material, legal y otros que pudieran proporcionar para la realización de la consulta indicada. IV) Autorizar al señor tesorero municipal para que teniendo la documentación necesaria proceda a realizar el respectivo pago de los gastos que se deriven de dicho evento. V) Se ordena compulsar copia certificada del presente acuerdo municipal a donde corresponde para los efectos legales consiguientes.

En el acta número 06-2005, de fecha 07 de febrero de 2005, donde acuerda: en el Artículo 2, convocar a las autoridades indígenas, población indígena Maya Sipakapense y a los vecinos mayores de 18 años de edad avecindados en el municipio de Sipacapa, San Marcos, a una consulta de buena fe para que se pronuncien en contra o a favor de la actividad minera de reconocimiento, exploración y explotación de minerales metálico a cielo abierto en el territorio del municipio de Sipacapa, San Marcos.

Así también fundamenta la consulta en los siguientes Artículos: 66 de la Constitución Política de la República de Guatemala, 6 y 15 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 3, 17 inciso k), 35, 53, y del 60 al 66 del Código Municipal (Decreto número 12-2002), por unanimidad, Acuerda: I) Consultar de buena fe conforme a los usos y costumbres del pueblo de Sipakapense consultar de buena fe a las autoridades indígenas, a la población indígena de ascendencia Maya y vecinos mayores de 18 años Sipakapenses del municipio de Sipacapa, departamento de San Marcos para que se pronuncien en contra o a favor de la actividad minera de reconocimiento, exploración y explotación de minerales metálicos a cielo abierto que se pretende efectuar dentro del municipio de Sipacapa, San Marcos y determinar con ello de qué manera sus intereses son perjudicados por dicha actividad. II) Elaborar el reglamento que regirá la consulta de buena fe, la cual deberá ser aprobada en Acuerdo Municipal. Facultar al Alcalde municipal para que decida lo necesario a fin de realizar la consulta mencionada, nombrando una comisión política integrada con representantes honorables y con participación activa dentro del COMUDE de las 13 aldeas a consultar para que organice el desarrollo de la consulta.

En el acta número 09-2005 de fecha 28 de febrero de 2005, donde acuerda; aprobar el reglamento de consulta de buena fe, tomando en cuenta los siguientes puntos: materia que se regula, definición, objetivo, responsabilidad, contenido en VI Capítulos y 38 Artículos.

- b) Opiniones emitidas por la Corte de Constitucionalidad, contenida en el expediente número 1179-2005 del año 2005; “la Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 256; compete a esta Corte, como supremo tribunal en materia de constitucionalidad, conocer de las acciones contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad, a efecto de establecer si existe contradicción entre las normas denunciadas de inconstitucionalidad y las disposiciones fundamentales contenidas en la Constitución que el accionante haya indicado”.

Al constatar que las disposiciones normativas de carácter general impugnadas contienen vicio total o parcial de inconstitucionalidad, esta Corte deberá disponer su expulsión del ordenamiento jurídico. “...Del contenido de los preceptos transcritos, se advierte que es incuestionable el derecho de los pueblos interesados a ser consultados; sin embargo, esta corte aprecia que dichos Artículos carecen de precisión en cuanto al procedimiento adecuado que las instituciones representativas deben llevar a cabo para efectivizar ese derecho, pudiéndose estimar conveniente cualquier método consultivo que permita recoger fielmente las opiniones de los integrantes de la población cuando

prevean que van a ser afectados con una medida legislativa o administrativa, lo cual supone que la consulta debe ser previa a la aplicación de la medida.

Este Tribunal encuentra que, el proceso de consulta mediante la emisión del sufragio constituye un método de participación idóneo para recoger las opiniones de las comunidades consultadas, siendo necesario que, en su desarrollo, se observen los principios electorales reconocidos para garantizar la fidelidad de los resultados que se obtengan.

La posibilidad de que los concejos municipales convoquen a sus vecinos para pronunciarse sobre temas de interés en sus respectivos territorios municipales, está regulada también en el Código Municipal, en el Artículo 63 establece: "... Consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuanto las modalidades indicadas en los Artículos siguientes".

Tanto el artículo antes transcrito como los subsiguientes del capítulo I, título IV, del código citado, hacen referencia a las convocatorias y desarrolla de consultas populares municipales; no obstante, dichos preceptos son sumamente amplios y poco precisos, al no identificar las autoridades responsables de llevar a cabo los procesos de consultas y la legislación aplicable en éstos. Las imprecisiones de dicho cuerpo normativo también quedan manifiestas, al regular en el Artículo 64: "...los resultados serán vinculantes si

participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.” y en el 66: “...los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el cincuenta (50) por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado”. De esa cuenta, se advierte que no existe claridad con relación a cuando se produciría un resultado vinculante y con respecto a quien tendría carácter obligatorio.

La Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el Artículo 26, hace referencia a las consultas a los pueblos indígenas de la siguiente manera: “... En tanto se emite la ley que regule la consulta a los pueblos indígenas, las consultas a los pueblos Maya, Xinca y Garífuna sobre medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que afecten directamente a estos pueblos, podrán hacerse por conducto de sus representantes en los consejos de desarrollo.” Del contenido del texto transcrito, se advierte que en la propia ley se reconoce la ausencia de normas que regulen lo relativo a procesos de consulta a los pueblos interesados; pese a ello, el derecho a ser consultado se reconoce en los tres cuerpos normativos.

La accionante estima que la convocatoria realizada por el Concejo Municipal de Sipacapa, departamento de San Marcos, vulnera el Artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en virtud que la función de convocatoria para ejercer el sufragio corresponde al Tribunal Supremo Electoral y ésta debe ser regida por la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En respuesta a esta disposición la Corte estima que el citado órgano electoral tiene responsabilidad por la convocatoria y desarrollo de

los comicios enumerados en el Artículo 199 de la relacionada ley, siendo estos: "...a) Elecciones generales que comprenden la elección de presidente y vicepresidente de la República, así como de los diputados al Congreso de la República y Corporaciones Municipales. b) Elección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente. c) Elección de diputados al Parlamento Centroamericano. d) Consulta popular". Sin embargo, en cuanto a las consultas populares, el precepto transcrito no define qué tipo de procedimientos consultivos; pero, en razón de que dicha ley desarrolla preceptiva constitucional, debe entenderse que se refiere a las consultas reguladas en la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo éstas: a) las que, de conformidad con el Artículo 173 de la Carta Magna, tratan sobre decisiones políticas de especial trascendencia nacional -no solamente municipal- y que se convocan a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso; b) las ratificaciones sobre reformas constitucionales, relacionadas en el Artículo 280 de la Constitución; y c) el procedimiento de consulta popular sobre propuestas para resolver la situación de los derechos de Guatemala respecto a Belice, regulado en el Artículo 19 de las disposiciones transitorias y finales de la constitución.

Por ello, se advierte que el Concejo Municipal de Sipacapa, al efectuar la convocatoria y dictar el reglamento de la misma, no se ha arrogado funciones que competen al Tribunal Supremo Electoral; además, al no estar comprendida la Consulta de Buena Fe dentro de los procesos consultivos enumerados, no le es aplicable la Ley electoral y de Partidos Políticos de la República de Guatemala. ...los resultados de la Consulta de Buena Fe es una decisión soberana de la voluntad de la población indígena y no

indígena, mayores de 18 años vecindados en el Municipio de Sipacapa, San Marcos; la cual será de observancia general y obligatoria en el territorio del municipio de Sipacapa, por colisionar con el espíritu de ese precepto constitucional y porque pretende darle carácter obligatorio dentro de la circunscripción municipal de Sipacapa -repercutiendo sobre intereses nacionales- a la decisión que se tome sobre un asunto ajeno a la competencia de las autoridades convocantes y de las comunidades consultadas.

La Corte de Constitucionalidad concluye con la siguiente resolución: I) Con lugar la Inconstitucionalidad del Artículo 27 del Reglamento de la Consulta de Buena Fe, contenido en el acta cero nueve-dos mil cinco (09-2005), del veintiocho de febrero de dos mil cinco, autorizada por el Consejo Municipal de Sipacapa, departamento de San Marcos en su libro uno de actas. II) Sin lugar la Inconstitucionalidad con respecto al resto de disposiciones generales que contienen la Convocatoria a Consulta de Buena Fe, que, realizara el referido Consejo Municipal, para llevar a cabo el dieciocho de junio de dos mil cinco un procedimiento con el objeto de consultar de buena fe a las autoridades indígenas, a la población indígena de ascendencias Mayas sipakapense y vecinos mayores de dieciocho años del municipio de Sipacapa, San Marcos, para que se pronunciaran a favor o en contra de la actividad minera de reconocimiento, exploración y explotación de minerales a cielo abierto en ese municipio.

c) Opiniones de la Procuraduría General de la Nación: el 1 de julio de 2005, fue evacuada la audiencia por el licenciado Roberto Molina Barreto, quien acredita su

nombramiento como representante del Estado de Guatemala, en el Acuerdo Gubernativo número 22-2005, el 18 de marzo de 2005.

Dicho órgano plantea la siguiente opinión: “la Abogada Rosa María Montenegro de Garoz hace una correcta confrontación... Lo que implica que dentro de las funciones constitucionales concedidas a los municipios, no está la de hacer consultas de buena fe, conforme a los usos y costumbres del pueblo sipakapense, como se indica en el apartado de ACUERDA romanos uno (I), del acta número cero cuatro guión dos mil cinco (04-2005) del veinticuatro de enero del dos mil cinco, dentro del punto tercero de la referida acta”. La PGN, concluye: “la congruencia entre la norma ordinaria y la norma constitucional, está siendo violentada por la corporación municipal de Sipacapa del departamento de San Marcos, al no observar las políticas de desarrollo que el organismo ejecutivo esta otorgando para la explotación de recursos naturales no renovables y, lesiona la norma contenida en el Artículo 125 de nuestra Constitución Política de la República de Guatemala, que preceptúa que: “se declara de utilidad y necesidad públicas la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables. Resulta entonces, que la municipalidad de Sipacapa, está quebrando la Unidad Estatal al oponerse mediante una consulta de buena fe que no está regulada dentro del Código Municipal al Jus Imperium del Estado de Guatemala”.

Por ende, la acción de inconstitucionalidad que se estudia, por su notoria procedencia debe declararse CON LUGAR para mantener incólume el imperio constitucional del



Estado de Guatemala y, ratificar así la supremacía de la Constitución Política de la República sobre las demás leyes ordinarias como claramente lo establece el Artículo 175 de nuestra Carta Magna que dice “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure”. No respetar este principio básico de la Constitución es violar la Constitución misma.

La Procuraduría General de la Nación concluye en que de conformidad con la norma contenida en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República, fija como funciones de las corporaciones municipales... Lo que implica que dentro de las funciones constitucionales concedidas a los municipios, no está la de hacer consultas de buena fe, conforme a los usos y costumbres de los pueblos... tiene vicios de inconstitucionalidad y, en consecuencia, ese alto tribunal constitucional debe de reparar para mantener la supremacía de la constitución.

El Artículo 174 constitucional en la parte conducente establece como obligaciones mínimas del municipio. Esta norma constitucional está siendo violentada por la corporación Municipal de Sipacapa del departamento de San Marcos, al no observar las políticas de desarrollo que el organismo Ejecutivo emitió para la explotación de los recursos naturales no renovables y, lesiona además el Artículo 125 de nuestra Carta Magna... Al irrespetar estos preceptos constitucionales, la municipalidad de Sipacapa está quebrando la unidad estatal, al oponerse mediante una consulta de buena fe, que no está regulada dentro del Código Municipal.

Se corrige que la autorización que ha concedido el Estado de Guatemala, para explotación de minas en el municipio de Sipacapa del departamento de San Marcos, tiene asidero legal y constitucional.

Que al momento de dictarse la sentencia correspondiente: a) se declare CON LUGAR, la acción de Inconstitucionalidad General Parcial, en contra de la convocatoria para una Consulta del Concejo Municipal de Sipacapa, departamento de San Marcos, para que los mayores de edad emitan sufragio en relación a su acuerdo o desacuerdo con la actividad minera en dicho municipio... planteadas por la abogada Rosa María Montenegro de Garoz, por su notoria procedencia.

d) Las Opiniones del Tribunal Supremo Electoral son: la audiencia evacuada el 5 de julio de 2005, expediente 1179-2005 Oficial 4º. Inconstitucionalidad Total, por el Tribunal Supremo Electoral, a través del magistrado presidente, Oscar Edmundo Bolaños Parada, quien acredita su personería con el acta de fecha 21 de marzo de 2002, extendida por el secretario de esta institución y acuerdo número 20-2002, del Congreso de la República de Guatemala, de fecha 12 de marzo de 2002. Donde emite la siguiente opinión: “la corporación municipal dentro de las atribuciones que le faculta dicho cuerpo legal, la de hacer las consultas necesarias y que a solicitud de los propios vecinos para velar por la solución de posibles conflictos que afecten y atañen a dichas comunidades”.

e) Las Opiniones del Ministerio Público son: la audiencia evacuada por el Ministerio Público el 04 de julio de 2005 a través de la Fiscalía de asuntos constitucionales, amparos y exhibición del Ministerio Público, por Carlos Gabriel Pineda Hernández, en calidad de agente Fiscal del Ministerio Público, con acreditación correspondiente: “el efectos de esta consulta son idénticas a todas las consultas ya celebradas, con la única diferencia que es a nivel municipal... Esta institución a través de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales estima que la presente impugnación debe ser declarada sin lugar, por considerar que la misma ha quedado sin materia que analizar, porque como se aprecia la impugnación en su forma esencial va dirigida a impedir que la Consulta convocada por el Consejo Municipal de la Municipalidad de Sipacapa no se lleve a cabo el día dieciocho de junio del presente año, porque con tal convocatoria se violan preceptos constitucionales tal como los Artículos 30, 121, 125, 142, 152, 154, 173, 175 y 253. No obstante el día determinado en tal convocatoria ya transcurrió, habiéndose realizado la misma, en tal virtud las actas las actas 04-2005 de fecha 24 de enero del 2005, acta 06-2005 de fecha siete de febrero del dos mil cinco, el acta 09-2005 de fecha veintiocho de febrero del dos mil cinco, ya tuvieron su verificativo, la cuales fueron faccionadas para regular propiamente dicha consulta, lo anterior tiene su fundamento en que la misma Corte de Constitucionalidad ha dicho que, para que opere una inconstitucionalidad de una norma, precepto o resolución es necesario que la misma esté vigente y haya dejado de tener efectos, de esa cuenta, a la fecha en la que se emita estas sentencias, se ve que la norma impugnada ha dejado de surtir efectos. La vigencia de tal norma es de obligado examen por parte de este tribunal, ya que como se ha considerado anteriormente, al

examen de constitucionalidad requiere como condición ineludible y primordial, que la norma impugnado no hayan cesado en su vigencia, porque ello imposibilita al tribunal constitucional a realizar el examen pertinente sobre su constitucionalidad, debiendo declararse, por esa razón improcedente sobre su constitucionalidad planteada...” (Expediente número 26-2000. Sentencia de fecha 24 de abril del 2000. Expediente 2296-2003. Expediente 1399-2003). A lo anterior puede agregarse que los resultados obtenidos en dicha consulta al tenor del Artículo 64 del decreto 12-2002 actual Código Municipal no tiene efectos vinculantes, no entrándose a conocer el fondo del asunto por haber quedado sin materia la impugnación.

- f) Las Opiniones del Ministerio de Energía y Minas son: representada por el ministro, señor Luis Romero Ortiz Peláez, de conformidad con el acuerdo gubernativo 1-2005, el 11 de enero de 2005, donde comprueba y ampara su nombramiento como tal, dicho ministerio evacuación de la audiencia, conferida por la Corte de Constitucionalidad el 24 de junio de 2005, donde emite la siguiente opinión: que se declare CON LUGAR LA INCONSTITUCIONLIDAD TOTAL promovida por la Abogada Rosa María Montenegro de Garoz, contra la Disposición de carácter general consistente en Convocatoria a una Consulta del Municipio de Sipacapa, departamento de San Marcos, para que los mayores de edad emitan sufragio en relación a su acuerdo o desacuerdo con la actividad minera en dicho municipio.

En consecuencia, se declare que la Convocatoria a la referida Consulta que los vecinos mayores de 18 años del municipio de Sipacapa, departamento de San Marcos, emitan sufragio en relación a su acuerdo o desacuerdo con la actividad minera en dicho municipio, es inconstitucional.

#### 4.2. Análisis del criterio de la Corte de Constitucional sobre la consulta en Sipacapa

El caso de la consulta realizada en Sipacapa, departamento de San Marcos, ha sido un caso que ha instituido jurisprudencia jurídica y legal para abolir la facultad que tienen las municipalidades en decretar y reglamentar asuntos de su jurisdicción y competencia, lo que pone en duda hasta dónde llega su autonomía que la Constitución Política de la República le otorga.

La Corte de Constitucionalidad, resolvió inconstitucional el decreto emitido por la municipalidad; donde hace la convocatoria a los ciudadanos a ejercer su derecho de participación democrática, este punto decretado inconstitucional es el proceso medular y punto esencial para la realización de la consulta realizada en Sipacapa.

Para analizar y cuestionar entonces, hasta dónde llega la competencia de las municipalidades en emitir decretos y ejercer su competencia y jurisdicción, porque no existe ninguna limitación en emitir decretos para las convocatorias a las consultas, las municipalidades igual constitucionalmente gozan de autonomía, como nos afirma la disertación siguiente: "...la autonomía municipal permite a los gobiernos locales

desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos; es decir, se garantiza que los gobiernos municipales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias para garantizar su autogobierno”<sup>22</sup>. Esta afirmación lo sustenta la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 253, que regula: “Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre sus funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivo”. Jurídica y legalmente la municipalidad es una institución descentralizada, con autonomía y facultades para ejercer su gobierno en su jurisdicción, así también el ejercicio del poder, toda vez que la ley no le prohíbe.

En conclusión, no existe ilegalidad en la convocatoria a la consulta a los pueblos, porque no existe prohibición y no existe contradicción a ninguna norma vigente para el mismo, las municipalidades solo cumplen con su función en defender y proteger el derecho y bienestar común, frente al bienestar particular, tal como lo preceptúa la Constitución Política de la República contenido en el Artículo 1: “Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”, también lo retoma la Ley del Organismo Judicial en el Artículo 22: “Primacía del Interés social. El interés social

---

<sup>22</sup> Ponencia sobre autonomía de las municipalidades,  
[http://www.tc.gob.pe/notas\\_prensa/autonomia\\_municipal.html](http://www.tc.gob.pe/notas_prensa/autonomia_municipal.html)

prevalece sobre el interés particular”. Reafirmando lo que se establece el Convenio 169, como ley Constitucional, que la consulta es un derecho colectivo de los pueblos para decidir sobre las medidas administrativas y legislativas que afecte intereses en común.

#### 4.3. Posición de los pueblos indígenas ante esa resolución

La municipalidad de Sipacapa por su parte argumentó su facultad y competencia para convocar a la población porque la población que habita en el mencionado municipio, es en su mayoría población de la comunidad lingüística sipakapense por lo que en su argumentó su competencia en reglamentar dicha consulta, además que la ley lo faculta. Ante esta experiencia de ejercer el derecho de participación y en la toma de decisiones. Derechos amparados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las organizaciones indígenas sobre todo en el occidente y norte del país, iniciaron a realizar consultas a la población para que emita su opinión sobre los distintos proyectos negociados por el gobierno de Estado, aunque este ejercicio está consagrado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes regulado por una ley internacional que a su vez es de rango constitucional, estas consultas no cuentan con el procedimiento establecido ni existe lineamientos para su ejercicio.

#### 4.4. Efectos de las resoluciones emitidas por la Corte de Constitucionalidad

La Corte de Constitucional al resolver que la Consulta a los pueblos indígenas declara "... los efectos de los resultados de la consulta no podrían tener los alcances pretendidos, pues el carácter de un procedimiento consultivo de esta naturaleza debe ser meramente indicativo, a fin de investigar el parecer sobre un asunto determinado - pudiendo versar sobre cualquier temática de interés comunitario, como en el presente caso-, pero sus efectos no pueden tener carácter regulatorio sobre asuntos que competen de forma específica a un órgano estatal diferente del convocante o se pueden afectar los intereses legítimamente adquiridos por terceros que hayan obtenido, por medio de los cauces legales correspondientes, licencias para reconocimiento, exploración y explotación de minerales"<sup>23</sup>. Lo que deja sin efectos los resultados, asentando así un antecedente de que las consultas que se realicen en Guatemala sin su mencionado regulación de procedimientos no van a tener validez legal, lo que contradice los principios constitucionales e internacionales, porque la misma corte ha emitido que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, no contradice ningún principio de la Constitución. Llegando a una conclusión de que el efecto de las consultas no tienen validez legal.

---

<sup>23</sup> Corte de Constitucionalidad, Sentencia, expediente 1179-2005. Pág. 21. 08/05/2007.





## **CAPÍTULO V**

### **5. Propuesta de Ley de Procedimiento de Consulta a los Pueblos Indígenas**

Exposición de motivos: Guatemala es un país multilingüe, pluriétnico y pluricultural. Características reconocidas jurídica y legalmente con la firma del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y con la firma de los Acuerdos de Paz, aunque queda pendiente regular este término en leyes de orden interno, pero no así en los convenios y tratados internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas.

El Estado de Guatemala, para su administración se organiza en órganos descentralizados y se conforma en departamentos y municipios los que tienen una estructura distinta dependiendo de su población y gobierno. Los gobiernos departamentales, lo ejerce el gobernador; los gobiernos municipales, lo ejerce el alcalde y su corporación, estos últimos gozan de autonomía constituyéndose en representantes y delegados de los habitantes de cada lugar y son delegados del gobierno central, quienes son electos en consulta popular.

En la Constitución Política de la República de Guatemala, prescribe: “Preeminencia del Derecho Internacional. En el caso del Convenio 169 de la OIT, el organismo legislativo solicitó la opinión a la Corte de Constitucionalidad, quien emitió la siguiente opinión, contenida en el expediente 199-95: “la Corte de Constitucionalidad respalda que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- aporta nuevos

elementos eficaces para remover los obstáculos que impiden a los pueblos indígenas gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales, en el mismo grado que el resto de la población; por una parte, se promueve el respeto a su cultura, religión, organización social y económica y a su identidad propia como pueblos, lo que ningún Estado democrático de derecho o grupo social puede negarles; y, por la otra, incorpora el mecanismo de la participación y consulta con los pueblos interesados, a través de sus organizaciones o de sus representantes, en el proceso de planificación, discusión, ejecución y toma de decisiones sobre los problemas que les son propios, como forma de garantizar su integridad, el reconocimiento, respeto y fomento de sus valores culturales, religiosos y espirituales. Concluyendo que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- no contradice lo dispuesto en la Constitución y es un instrumento jurídico internacional complementario que viene a desarrollar las disposiciones programáticas de los Artículos 66, 67, 68 y 69 de la misma, lo que no se opone sino que, por el contrario, tiende a consolidar el sistema de valores que proclama el texto constitucional... De manera preliminar puede afirmarse que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en su conjunto, no contraviene la Constitución, ya que no regula ninguna materia que colisione con la ley fundamental sino que, al contrario, trata aspectos que han sido considerados constitucionalmente como llamados a desarrollarse a través de la legislación ordinaria". La opinión de la Corte de Constitucionalidad es clara en que todo principio, instituciones y teorías consagrada en esa norma es ley de rango constitucional, lo que debe de respetarse como tal, obligando automáticamente a los gobiernos a velar por el cumplimiento de cada una de sus disposiciones.

En conclusión, la consulta a los pueblos indígenas es legal y legítima y el Estado de Guatemala debe de reglamentar su procedimiento. Esta propuesta, no contradice ninguna ley porque no existe norma alguna y esta propuesta es para responder al vacío legal existente y se propone la siguiente:

## LEY DE CONSULTA A PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA

DECRETO NÚMERO \_\_\_\_\_

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

### CONSIDERANDO

Que es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad y la paz de la persona y la familia garantías que promueven el bien común y el desarrollo integral de la persona.

### CONSIDERANDO

Que el Estado de Guatemala al ratificar el Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, debe tomar medidas necesarias para aplicar las disposiciones del convenio, ajustar su legislación y propiciar una política de participación democrática y acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas, así garantizar el respeto de su integridad y dignidad.

## CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de la República de Guatemala, regula que es obligación del Estado el reconocimiento, protección, respeto y la promoción de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos que habitan en el territorio nacional y de manera particular lo referido a las formas de vida, costumbre, tradición, formas de organización social, el uso del traje en mujeres y hombres e idiomas de los pueblos indígenas.

## CONSIDERANDO

Que el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, como norma constitucional, establece que el gobierno deberá garantizar y promover mecanismos de protección de los derechos e intereses colectivos y a decidir por sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, costumbres, bienestar espiritual y a las tierras que ocupan para su desarrollo y desde su cosmogonía.

## CONSIDERANDO

Que se hace necesario crear un ordenamiento jurídico y legal que tenga como objetivo dar primacía al interés social y en especial a los pueblos indígenas frente a los intereses de los particulares o privados, acorde a los principios constitucionales, para que pueda existir un procedimiento eficiente y eficaz para las consultas a pueblos indígenas, así

como también la aplicación de los convenios internacionales en materia de derechos humanos y derechos de lo pueblos indígenas, así garantizar su desarrollo integral como ciudadano guatemalteco.

POR TANTO

En Ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171, literal a) de la Constitución Política de la República.

DECRETA

La siguiente:

## LEY DE CONSULTA A PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA

Disposiciones generales:

Artículo 1. Objeto de la Ley. Los objetivos de esta ley son:

1. Establecer las disposiciones y procedimientos de la consulta y participación de los pueblos indígenas en la protección de los derechos e intereses colectivos.

2. Definir los asuntos objetos de consulta para garantizar el ejercicio de la democracia basado en la igualdad para todos los pueblos.
3. Garantizar el ejercicio y vigencia de los derechos fundamentales, especialmente referidos a la consulta y participación a los pueblos, regulados en las legislaciones internas e internacionales.

Artículo 2. Definiciones: para efectos de la presente ley, se entenderá por:

1. Consulta a pueblos indígenas: como una institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, regional, departamental, municipal o local, que les afecte directamente, a efecto de emitir sus opiniones y decisiones con efectos vinculantes y obligatorios.
2. Pueblos Indígenas: aquellos grupos de poblaciones que son de ascendencia Maya, Garífuna y Xinca.
3. Comunidad lingüística: conjunto de personas que pertenecen a un mismo grupo que dominan un mismo idioma, ya sea en un espacio territorial, social, o cultural.
4. División territorial: cada una de las unidades territoriales que corresponden a la división administrativa del Estado de Guatemala según la Constitución Política de la República de Guatemala y leyes vigentes.
5. Autoridades indígenas: son personas organizadas y reconocidas por los habitantes del pueblo quienes desempeñan funciones para resolver conflictos y asuntos de su competencia, de conformidad con la costumbre.

6. Uso y costumbre: acciones sistemáticas legítimas y normativas propias de los pueblos indígenas que contemplan procedimientos aplicados en su desarrollo social, política, económica y culturalmente.
7. Hábitat: lugar de condiciones apropiadas para que viva un ser humano, organismo, animal o vegetal, incluyendo los elementos del suelo y subsuelo que sea necesario para generar vida.
8. Recursos naturales: se refiere a los recursos renovables y no renovables que es parte del territorio, el hábitat de cada pueblo, comprendiendo el suelo, subsuelo y todos los elementos que se hace necesario para la vida de todo ser viviente.

Artículo 3. De las abreviaturas: en el contenido de la presente ley se utilizan las abreviaturas siguientes:

- Consulta: consulta a pueblos indígenas.
- Pueblos: pueblos indígenas, según definida en al Artículo anterior.
- Convenio 169: se refiere al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT.
- Comunidad: comunidad lingüística.
- Estado: Estado de Guatemala.
- Principios: principios establecidos en esta ley.
- Recursos: recursos naturales



## Título I

### Capítulo I

#### De los principios, ámbitos geográficos, temáticos de aplicación y fines

Artículo 4. Principios: en el marco del bien común como fin supremo del Estado, la consulta a pueblos indígenas se regirá bajo los principios de buena fe, veracidad, transparencia, probidad, oralidad, integralidad, el acceso a la información, la libertad, legitimidad, efectividad, descentralización, participación ciudadana y el respeto a la cosmovisión y diversidad de los pueblos indígenas y garantizar el libre ejercicio de sus derechos para decidir en su propio idioma, usos y costumbres, sobre asuntos que afecte sus intereses colectivos, así lograr el efecto vinculante del resultado de la consulta realizada.

Artículo 5. Ámbito de aplicación: el proceso de consulta y participación se aplicará de manera previa, obligatoria, oportuna y de buena fe, cada vez que se tomen medidas legislativas o administrativas que afecte los derechos colectivos y prioridades de los pueblos indígenas y es de observancia y obligatoria en todo el territorio de la república.

Artículo 6. Hechos generadores de la consulta a los pueblos indígenas:

Son hechos generadores de la consulta a los pueblos indígenas, los siguientes:

- a) Las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- b) Las actividades de desarrollo, construcciones y otras obras que implique el uso de los recursos a los pueblos indígenas y que genere cambios a nivel social, cultural y sobre el medio ambiente.
- c) La autorización de licencias de exploración y explotación de recursos naturales, minerales, recursos del suelo, subsuelo incluyendo las propiedades que regula el Artículo 142 de la Constitución Política de la República de Guatemala, propiedades del Estado y propiedades comunitarias.
- d) En los casos en que las medidas o proyectos que ya han sido autorizados y/o consultados y que se encuentran en ejecución, pretendan extender su ámbito o modifiquen las condiciones con relación a las cuales se realizó la consulta o en los contratos celebrados.
- e) La autorización de licencias para el uso, usufructo, goce y disfrute de aguas, hidrocarburos, uso de tierras en áreas protegidas y otros recursos naturales y del medio ambiente, aún sea para el beneficio de la misma comunidad, o para fines comerciales, industriales o que implique inversiones para cualquier fin y cuando implique propiedades de los pueblos indígenas.
- f) Toda medida que afecte sus derechos sobre los bienes o patrimonios de la comunidad o amenaza con enajenar sus tierras y los recursos utilizados de manera comunitaria.

g) En los conflictos, políticas y normas en materia de territorio, tierra, recursos naturales, políticas de desarrollo económico, social y cultural entre los pueblos indígenas o con el Estado y otras situaciones entre los mismos pueblos.

Artículo 7. Fines de la consulta. La finalidad es otorgar a los pueblos indígenas el ejercicio de la democracia participativa en el sentido amplio para que mediante procedimientos apropiados e instituciones representativas puedan tomar decisiones sobre las medidas legislativas o administrativas que les afecte directamente.

## Capítulo II

### De la función de los órganos competentes del Estado

Artículo 8. El Estado. Es obligación del Estado hacer efectivo los derechos a consulta y participación a los pueblos indígenas para decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, bajo la pena de declarar nula las decisiones y disposiciones realizadas sin previa consulta a pueblos afectados.

Artículo 9. Instituciones obligadas a promover y a ejecutar el resultado de la consulta. Están obligados a promover y ejecutar el resultado de la consulta a pueblos, cualquiera de las siguientes entidades:

1. El Organismo Ejecutivo a través de los Ministerios encargados de autorizar una medida administrativa o proyecto;

2. Las entidades autónomas y descentralizadas a través de su Director o representante que éste designa, en el caso de medidas administrativas;
3. El Organismo Legislativo a través de la Comisión de Comunidades Indígenas del Congreso de la República en el caso de las medidas legislativas;
4. Las corporaciones municipales, los consejos de desarrollo urbano y rural.
5. Las organizaciones y las estratificaciones de los pueblos reconocidos legítima y legalmente por la misma población.
6. Autoridades indígenas que por su propia naturaleza es constituida y reconocida legítimamente por la misma población de acuerdo a sus intereses y necesidades emergentes.

Artículo 10. Sujetos consultados. Serán consultados en el marco del Convenio 169, leyes constitucionales y de esta ley, los pueblos, comunidades y grupos organizados susceptibles de ser afectados en sus intereses colectivos, por proyectos, medida administrativa o legislativa.

Las consultas podrán realizarse en el orden geográfico o entidades territoriales siguientes:

1. Nacional, cuando afecta a los intereses de todos los pueblos indígenas que conforman la nación.
2. Regional, cuando afecta a los intereses de los pueblos indígenas de una o más región que conforma la división administrativa del Estado de Guatemala.

3. Departamental, cuando afecta a los pueblos indígenas de uno o más departamentos que conforma el territorio de Guatemala.
4. Municipal, cuando afecta a uno o más pueblos indígenas, en cualquier parte del país.
5. Local o comunitaria, es cuando es afectado los intereses de uno o más grupos habitantes o grupos indígenas organizados que pertenecen a un lugar o comunidad específica, puede constituirse en aldea, catón, caserío y otros que estén dentro del territorio guatemalteco.
6. Comunidad lingüística, cuando es afectado el interés de uno o más grupos o comunidades con el mismo idioma Maya sin limitaciones en la división administrativa del territorial nacional.

Artículo 11. Sujeto proponente de la medida o proyecto. Para efectos de esta ley se considerará sujeto proponente de la medida o proyecto industrial, comercial, mercantil o cualquier proyecto con fines de lucro a la persona individual, jurídica, comunidades organizadas legalmente, instituciones del Estado o privadas, nacionales, internacionales, que tramite ante el Organismo Ejecutivo, Legislativo o ante institución autónoma o descentralizada, la autorización de licencias para explotación, exploración, uso, goce o disfrute de los recursos naturales en áreas geográficas que habitan los pueblos indígenas. Estarán obligados a respetar y cumplir con las resoluciones de las consultas realizadas en los pueblos.

Los sujetos proponentes de la medida o proyecto tendrán a su cargo las obligaciones que impones esta ley y las derivadas del resultado de la consulta.

### Capítulo III

Artículo 12. De las formalidades de las consultas. Cuando la consulta involucre a dos o más entidades territoriales, dos o más comunidades o pueblos, deberán respetarse los mecanismos y normas propias desde su cosmovisión, el uso y costumbre de cada uno de ellos.

Artículo 13. De las reglas a respetar. Deberán respetarse los siguientes requerimientos:

1. El contenido de la consulta deberá ser el mismo.
2. La resolución deberá de constarse en acta separada por territorio, comunidad o pueblo.
3. Los derechos derivados de la consulta deberá ser otorgada a cada uno
4. Deberá respetarse la dinámica, organización e instituciones propias de los pueblos a consultar para involucrarse en las consultas.
5. Se deberá respetar la forma de manifestar la opinión de los pueblos a consultar
6. Deberán respetarse los procedimientos establecidos en esta ley.
7. Se deberá ejecutar sin mas trámites los resultados de las consultas.

## Título II

### Disposiciones generales

Artículo 13. Proceso de consulta. Son todas las etapas que conlleva la realización de la consulta, iniciando con la convocatoria y termina con la declaratoria de la decisión de la población que ha sido consultada.

Durante el proceso de la consulta, todos los días y horas se reputan hábiles si así lo acordaren.

Artículo 14. Vigencia plena de los derechos constitucionales. Se prohíbe la suspensión de los derechos constitucionales y derechos sociales, políticas y culturales garantizados por leyes de orden constitucional y ordinaria, por ninguna razón en los lugares donde se tienen programada la realización de la consulta a los pueblos y lo relacionado al Artículo 194 de la ley electoral y de partidos políticos, decreto 1-85, reformado por el Artículo 108 del decreto 10-04 del Congreso de la República de Guatemala.

Artículo 15. De la seguridad en los pueblos, en el proceso de las consultas. Las fuerzas de seguridad del Estado, autoridades, funcionarios del Estado, comunidades organizadas e instituciones propias del pueblo, deberán prestar el auxilio a la población y organizadores de las consultas para asegurar el orden, garantizar la libertad,

legitimidad, legalidad del proceso de la consulta y que se desarrolle dentro del marco y principios que regule esta ley.

Artículo 16. De los observadores. Podrán constituirse como observadores del proceso, las instituciones del Estado, organizaciones municipales, departamentales o nacionales, organismos internacionales, instituciones, organizaciones y autoridades propias de los pueblos indígenas, personas particulares, que así lo desee, y quienes podrán solicitar y observar los distintos procesos de la consulta. La institución u organización responsable de la convocatoria, habiendo decretado la autorización de la consulta a los pueblos indígenas podrá autorizar y aceptar la participación de los observadores. Los observadores estarán sujetos a las limitaciones que impongan el consejo u organizadores, quedándose obligado a garantizar la no interferencia en el proceso y la inexistencia de elementos de presión externa en la toma de decisión.

## Capítulo I

### Del procedimiento

Artículo 17. De la reunión preliminar. Se realizará una reunión preliminar, será organizada por las instancias competentes, en coordinación con las autoridades locales, municipales, departamentales, regionales o nacionales, representantes de los pueblos afectados, quienes definirán el lugar, fecha y hora del evento, así como la organización y procedimiento de la consulta, comunicarán por escrito a las instituciones y



organizaciones involucradas. Esta notificación no debe de exceder en un plazo no mayor de 10 días calendario, computable a partir de la resolución de la reunión preliminar.

Artículo 18. De la convocatoria. Para la convocatoria se debe respetar la territorialidad, independencia, organizaciones propias, usos y costumbres de los pueblos, se convocará por escrito y verbalmente en el idioma del lugar y en español, adjuntando la información descrita en el artículo anterior, a las instancias de representantes, susceptibles de ser afectados, con copia a sus niveles locales, departamentales, regionales o nacionales a efecto de sostener una relación de carácter de información, acerca del objeto, coordinación de desarrollo de la consulta.

Artículo 19. Plazos de la convocatoria. La convocatoria deberá realizarse en los plazos que acuerdo con el consejo consultivo, el cual deberá de tomarse en cuenta la extensión territorial, el número de habitantes, el idioma, la accesibilidad, medios de comunicación y otras condiciones que facilite y garantice la participación de los pueblos indígenas, en manifestar sus decisiones.

Artículo 20. Procedimiento para la convocatoria. Las instituciones obligadas a promover la consulta de conformidad con ésta ley, formularán la solicitud de convocatoria a la autoridad competente y según sea el caso.

En caso de omisión por parte del Organismo Ejecutivo o Legislativo en la solicitud de emisión de la convocatoria, las autoridades municipales y tendrán facultad de iniciar el proceso de la consulta de oficio y/o a solicitud de los pueblos indígenas, quienes sin sujeción a formalismos deberán dirigirse a la autoridad competente, quien deberá convocar a la consulta dentro de los plazos establecidos en esta ley.

Artículo 21. Forma de la convocatoria. La convocatoria deberá realizarse en forma oral y escrita en el o los idiomas de los pueblos a ser consultados y deberá difundirse por los medios idóneos, privilegiando los medios radiales y audiovisuales y las formas y mecanismos propios de comunicación local, municipal, departamental o nacional. La convocatoria deberá contener: el objeto, los motivos, fundamentos, preguntas a formularse, la forma en que se realizará, instituciones involucradas y lugar, fecha y hora para la consulta, respetando los principios de transparencia, veracidad, de buena fe y otros principios que garantiza esta misma ley.

Artículo 22. De la participación. Los residentes mayor de dieciocho años y con capacidad de conformidad con el código civil, y que se encuentran inscritos en el Registro Nacional de las Personas o al Registro de habitantes adscritas a las municipalidades donde se realizarán las consultas. El registro de las personas es público por lo que podrán ser consultados por cualquier organización o persona interesada.

Artículo 23. Del sistema de emitir opiniones. Los habitantes del pueblo a consultar a diferencia de las elecciones generales para partidos políticos, deben de emitir sus opiniones de las formas en que decreten las propias organizaciones, haciendo uso de las propias instituciones, usos y costumbres de los mismos pueblos, así garantizar el principio de participación democrática dentro del marco constitucional.

Artículo 24. Del inicio y cierre de la jornada de consulta. La realización de la consulta y participación se deberá iniciar; en la forma acordada, lugar, fecha y hora en la convocatoria, respetando los principios de: veracidad, de buena fe y los principios regulados en el Artículo 4 de esta ley y los principios que garantiza el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Artículo 25. Del horario de la consulta. El horario de la consulta no deberá exceder diez horas, comprendiendo de seis a dieciocho horas del mismo día de su inicio. Puede exceder de este horario cuando así lo acuerden las partes.

Artículo 26. De la documentación del resultado de la consulta. Las instituciones facultadas e involucradas en la realización de la consulta levantarán acta, donde hace constar sobre el procedimiento y resultado final de la consulta realizada. El acta puede ser faccionada por las instituciones reguladas en ley, para garantizar su autenticidad.

Artículo 27. Acceso a información para los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas tendrán derecho a ser informados, requerir y procurar información por todos los medios posibles, así como el objeto de la consulta y su impacto, con la debida anticipación, incluyendo la realización de reuniones informativas con los proponentes de las medidas quienes estarán obligados a concurrir para difundir la información y aclarar cualquier duda con relación a la medida.

Los pueblos indígenas estarán facultados para solicitar sin formalidad alguna a las instancias gubernamentales, la emisión de dictámenes sobre el impacto de la medida que se propone, los cuales no tendrán costo. El dictamen solicitado deberá notificarse a los solicitantes dentro de un plazo de quince días de haber sido solicitado.

Artículo 28. Información inexacta. La difusión de información inexacta, falsa o incompleta sobre el objeto de la consulta, se presumirá de mala fe y dará lugar a los pueblos indígenas afectados, a impugnar mediante los recursos de Reposición y de Revocatoria, establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo, los resultados de la consulta y en su caso, de la autorización emitida para la ejecución del proyecto o medida consultada.

## Capítulo II

Artículo 29. Ejecución de la consulta. El proceso de consulta y participación será ejecutada por la entidad competente en coordinación con las instancias de la

representación de los pueblos, y dando cumplimiento el acta de entendimiento suscrita de conformidad con esta norma, así como haber cumplido con los pasos y requisitos regulados en esta norma. Se procede a ejecutar de la consulta, respondiendo a la naturaleza de la actividad programada.

Artículo 30. Acuerdo y concentración. Los resultados de la ejecución del proceso de consulta y participación, concluirán con un documento de validación de acuerdos que serán establecidos en un convenio suscrito entre la entidad competente, instancias representativas de los pueblos, previa aceptación y autorización expresa de los pueblos indígenas, susceptibles de ser afectadas.

Este documento de validación de acuerdos, recogerá la posición, decisión, observación, sugerencias, ampliaciones, reducciones, limitaciones, condiciones, complementaciones y recomendaciones concertadas por los pueblos, dicho documentos será validado mediante convenio de conformidad a esta ley.

### Título III

#### Capítulo I

##### De los resultados y efectos

Artículo 31. De la calificación de la consulta. En la calificación de las manifestaciones de los pueblos consultados se aplicarán los siguientes sistemas:

1. Mayoría absoluta,
2. Mayoría relativa,
3. Representación proporcional de minorías, cuando así lo hayan decidido la comunidad sin intervención de alguna autoridad o entidad ajena a la población a consultar y siempre que goza de legitimidad y de legalidad para los pueblos indígenas en procesos de consulta.

Estos sistemas se basan en los sistemas que regula las leyes constitucionales e internacionales, en lo que concierne a los derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas.

Artículo 32. De las formas de manifestar la decisión. Se podrá manifestar la decisión en las siguientes formas:

1. De manera individual y personalísima, en voto secreto y por escrito.
2. De manera colectiva en forma oral, donde todas y todos los consultados manifiestan sus decisiones con un SI o un NO.
3. Con la levantada de mano y hacer el conteo de la cantidad de decisiones a favor o en contra de la decisión, y

4. Cualquiera otra forma o sistema que el consejo u organización acuerde, basados en los usos, costumbres de los pueblos sujetos a consulta.

Artículo 33. Del conteo de las decisiones de la consulta. Las consultas se contarán de la manera siguiente: si la consulta ha sido realizada por escrito, se realizará el conteo después del cierre de la misma, garantizando que todas y todos los convocados hayan manifestado su decisión. El conteo se realizará con la presencia de quienes intervinieron y observaron su desarrollo, haciendo constar en acta el resultado final.

Si la consulta ha sido desarrollada en las otras formas de manifestar la decisión, se levantará acta de su desarrollo. Dicha acta puede ser faccionada por la entidad designada por el consejo u organizadores o de los facultados legalmente para garantizar la legitimidad y legalidad de dicho documento.

Artículo 34. Declaración de resultados de la consulta. Una vez concluido el proceso de la consulta, la entidad competente levantará el acta correspondiente para que tenga efecto de resolución y certificación final de las decisiones de los pueblos consultados, haciendo constar los detalles de la consulta, los resultados obtenidos y expresando como mínimo los siguientes puntos sustantivos: a) aspectos en que los pueblos indígenas consultados se consideran afectados o beneficiados por la medida administrativa o legislativa; b) condiciones en que la comunidad o pueblo indígena considera que la medida debe autorizarse o implementarse, tomando en cuenta

acciones concretas para la protección de sus derechos; c) acuerdos logrados entre las partes.

La institución competente inmediatamente certificará y notificará legalmente a la institución que promovió la consulta, a los pueblos consultados y a los terceros interesados sobre los resultados de la consulta para que sea ejecutada.

El acta original será depositada en el Registro Civil de la municipalidad como ente autónomo y como delegado del Estado para la guarda y custodia de todo documento público a efecto de extender cuantas certificaciones le sean solicitadas por cualquier ciudadano interesado.

Artículo 35. Efectos de la consulta. Una vez notificado legalmente los resultados a las partes interesadas, inician a cobrar su efecto vinculante y obligatorio para que las instituciones actúen dentro de su disposición y a acatar a lo resuelto en la consulta. De igual manera puede establecer condiciones, observaciones, mejoras o estableciendo como condición para el otorgamiento o realización de éste, la observancia y cumplimiento de las condiciones y medidas de protección y resguardo de los derechos de los pueblos indígenas que resulten de la consulta y que sean proporcionales a la afectación que éstos puedan sufrir.

La certificación de los resultados de la consulta hará parte del expediente de autorización o desaprobación de la medida administrativa o legislativa y constituyéndose



en resolución definitiva, las cuales serán exigibles judicialmente. Queda prohibida la ejecución de cualquier medida por persona natural o jurídica de carácter público o privado que no hayan sido previamente consultadas con los pueblos indígenas involucrados.

Artículo 36. De las sanciones y penas a imponer. La inobservancia de las disposiciones de esta ley da lugar a imponer las sanciones y penas principales y accesorias establecidas en el Código Penal, leyes conexas sobre Protección del Medio Ambiente, Ley de áreas Protegidas y leyes internacionales ratificados por Guatemala,. Además da lugar a plantear impugnación de la resolución que apruebe la medida administrativa o legislativa y al pago de daños y perjuicios, para resarcir a los sujetos afectados, reparación del daño causado en el hábitat del pueblo. Esta reparación deberá ser basada en los convenios internacionales en materia de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas y de conformidad cálculos que determine el pueblo con los usos y costumbres.

## Capítulo II

### Del financiamiento de las consultas

Artículo 37. Financiamiento del proceso de consulta. En el caso de las consultas sobre medidas administrativas, la consulta será financiada por la institución que promueve la consulta, con cargo al proponente. Es decir a cargo del Organismo Ejecutivo. En el

caso de las consultas relacionadas con medida legislativa, el financiamiento le corresponde directamente al Organismo Legislativo. Pero cuando se trata de un proyecto distinto, se solicitará que cubran los costos de las consultas. Dentro de la solicitud de convocatoria, la institución que promueve la consulta deberá solicitar los costos de la consulta al organismo a efecto de que sean cancelados directamente sin la intervención de terceros. De la misma forma se procederá con los costos relacionados con la publicación y difusión de información.

## Título IV

### De las impugnaciones

#### Capítulo I

##### De la nulidad del proceso de la consulta

Artículo 38. Nulidad de la consulta. El proceso de consulta estará viciado de nulidad en caso de incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la presente Ley y en particular, cuando:

1. La información o parte de la misma presentada por la entidad competente no correspondiere al objeto de la consulta que se pretende desarrollar, fuere falsa o contradictoria.

2. La consulta y participación fuere realizada alterando totalmente el procedimiento establecido en la presente ley.
3. La firma del convenio de validación de acuerdos, que fuere logrado por presión, enfrentamiento, soborno, chantaje, violencia, amenaza o causando distracción durante el proceso de la consulta, comprobados por la vía correspondiente o cuando así lo manifestare los habitantes del pueblo donde se realiza la consulta.

## Capítulo II

### Medios de impugnación

Artículo 39. De los recursos. En el caso de las consultas a los pueblos indígenas, proceden los recursos de Nulidad, Revocatoria, Reposición y la Apelación, regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Ley de Amparo y de Exhibición Personal, así también todos los procedimientos, plazos y principios para cada uno de ellos.

### Disposiciones Finales y Transitorias

Artículo 40. Derechos inherentes a los pueblos indígenas en relación con la consulta. Los derechos y garantías que otorga la presente ley en relación a la consulta, no

excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a los pueblos indígenas.

Artículo 41. Vigencia. Esta ley entrará en vigor ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

Pase al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.

Dado en el Palacio del Organismo Legislativo en la ciudad de Guatemala, a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_ del año dos mil diez.



## CONCLUSIONES

1. La construcción de un Estado equitativo no se cumple ni se basa en el ejercicio del derecho de participación democrática de sus habitantes y es obligación de las instituciones del Estado competentes para garantizarla.
2. Que el gobierno del Estado de Guatemala, ha dejado a la población ejercer el derecho a consultas solo con el respaldo en la legislación internacional, existiendo un vacío en la regulación legal interno y eso ha entrado en contradicción en las acciones que la población ha ejercido.
3. La consulta a los pueblos indígenas hasta en la actualidad no cuenta con un procedimiento fundamentado jurídico y legalmente en las leyes ordinarias y no se ha considerado como un medio político para promocionar la manifestación de opiniones en relación a asuntos que les afecte directa o indirectamente.
4. Las consultas realizadas han tenido distintos procedimientos por no existir una ley que regule el mismo, y la Corte de Constitucionalidad ha dejado sin efectos vinculantes los resultados de una de las consultas realizadas, lo que ha ocasionado reacciones de las distintas organizaciones de la sociedad civil.

5. Hasta la fecha no existe ninguna ley o reglamento interno, que regule el procedimiento y el ejercicio de la consulta a los pueblos indígenas, es primordial regular el procedimiento dentro de los términos legales.

## RECOMENDACIONES

1. Al Organismo Ejecutivo, entidad competente y responsable debe de garantizar el bien común, propiciando acciones que fortalezcan el ejercicio de la democracia y participación de los pueblos, basadas en las leyes nacionales e internacionales.
2. Al Organismo Legislativo, deben de impulsar la regulación de las consultas a los pueblos indígenas y de esa manera evitar la declaración nula de las acciones ejercidas por la población y evitar confrontaciones entre población-Estado-entidades privadas en el ejercicio de los derechos colectivos.
3. Al Organismo Legislativo y Judicial, deben promover el respeto y cumplimiento de los derechos colectivos de los pueblos, consagrados en los convenios internacionales y constituirlo como un mecanismo para implementar una política de participación ciudadana e validar los resultados de las consultas con efectos vinculantes.
4. Al Organismo Ejecutivo, que fortalezcan la estructura y capacidad de las instituciones locales del Estado, mejorando la competencia y jurisdicción en resolver y validar acciones de los pueblos indígenas, tomando en cuenta la composición pluricultural y multilingüe del país para la construcción del Estado con igualdad para todas y todos.



5. Que la población debe de exigir al Organismo legislativo para agilizar la regulación del procedimiento de las consultas a los pueblos indígenas y no dejar a la población que ejerce acciones que pone en peligro la construcción del Estado democrático, incluyente y equitativo, constituyéndola en una herramienta para la defensa del bien común de los ciudadanos en Guatemala.

## ANEXO

### Cantidad de consultas realizadas a los pueblos indígenas

Hasta el 30 de noviembre de 2008, más de 30 comunidades que han manifestado sus opiniones rechazando la aprobación de proyectos de comercio internacional. Estos proyectos están concentrados en los departamentos donde habitan Mayas y como alternativa a la falta de interés del gobierno a cumplir con su obligación de consultar a los pueblos sobre asuntos administrativos y legislativos donde se ven afectados sus territorios, sus recursos naturales, y su hábitat, por el impacto que puede tener estas actividades en el medio ambiente. Ante esta situación los pueblos de los departamentos de Huehuetenango y San Marcos, realizan consultas como una actividad de autogestión para la reivindicación de sus derechos. Estas consultas fueron realizadas tal como aparece en el cuadro siguiente:

No.	Lugar	Fecha de realización	Tema de consulta	Resultados		Total participantes
				En contra	A favor	
Zacapa (1)						
1	Río Hondo	3/7/2005	Hidroeléctrica	2,735	74	2,809 personas
Quiché (1)						
2	Ixcán	30/4/2007	Explotación petrolera e Hidroeléctrica	21,115	0	21,115 personas
Guatemala (1)						
3	San Juan Sacatepéquez	13/5/2007	Construcción cementera y Minería	8,244	4	8,244 personas
San Marcos (6)						
4	Comitancillo	14-18/5/2005	Minería	51	0	51 comunidades
5	Sipacapa	18/6/2005	Minería	11	2	13 aldeas
6	Concepción Tutuapa	13/2/2007	Minería	64	0	64 comunidades
7	Ixchiguán	13/6/2007	Minería	7561	56	7,617 personas
8	Tacaná	30/7/2007 7-16,18/5/2008	Minería	50000	0	50,000 personas
9	Sibinal	18/4/2008	Minería	13200	0	13,200 personas
Huehuetenango (21)						
10	Colotenango	25/7/2006	Minería	7,905	50	7,861 personas
11	Santiago	25/7/2006	Minería	3,100	0	3,100

	Chimaltenango					personas
12	San Juan Atitán	25/7/2006	Minería	5,919	0	5,919 personas
13	Todos Santos Cuchumatán	25/7/2006	Minería	7,100	0	7,100 personas
14	Concepción Huista	25/7/2006	Minería	4,985	0	4,985 personas
15	Santa Eulalia	30/08/2006	Minería	18,089	5 nulos	18,156 personas
16	San Pedro Necta	30/3/2007	Minería	17,741	0	17,741 personas
17	San Antonio Huista	12/3/2007	Minería	5,554 - nulos	0	5,774 Personas
18	Santa Cruz Barillas	23/6/2007	Minería	46,481	9	46,490 Personas
19	Nentón	11/8/2007	Minería	19,842	0	19,842 Personas
20	San Ildefonso Ixtahuacán	3/8/2007	Minería	14,469	0	14,469 Personas
21	San Sebastián Huehuetenango	29/10/2007	Minería	6,770	0	6,770 Personas
22	San Miguel Acatán	1/12/2007	Minería	12,854	7	12,861 Personas
23	Tectitán	17/6/2008	Minería	Pendiente		
24	Jacaltenango	2/7/2008	Minería	27,250	0	27,250 personas
25	San Juan Ixcoy	13/7/2008	Minería	12,008	3	12,011 personas
26	Chiantla	17/7/2008	Minería	32,971	27	32,998 personas
27	Santa Ana Huista	8/8/2008	Minería	4,596	0	4,696 Personas
28	Aguacatán	3/10/2008	Minería	23,523	0	23,523 Personas
29	San Pedro Soloma	27/10/2008	Minería	23,760	4	23,764 Personas
30	Santa Bárbara	29/11/2008	Minería	pendiente		

\*Fuentes: Comisión de Paz y Ecología -COPAE- San Marcos; Colectivo Madreselva, Centro de Estudios de la Frontera Occidente de Guatemala -CEDFOG- Huehuetenango; Asamblea Departamental, por la Defensa de los Recursos Renovables y no Renovables de Huehuetenango e Inforpress.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, Richard E. W. **Los orígenes de la civilización maya.** Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** 26<sup>a</sup>. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1999.
- CABEZAS, Horacio. **Metodología de la investigación,** Editorial Piedra Santa, 2002.
- CARMACK, Robert. **Historia social de los quiches.** Editorial, José de Pineda Ibarra, del Ministerio de Educación. Seminario de Integración Social, publicación número 38, Guatemala, 1979.
- CASTELLANOS CAMBRANES, Julio. **500 años de lucha por la tierra.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala. 1 Vol.; 1<sup>a</sup>. ed.; 1992.
- Colectivo Madre Selva. **manual de resistencia ecológica,** Segunda Edición, Guatemala noviembre de 2006.
- Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, Noveno Congreso Nacional. **Construyendo el Ecuador intercultural, justo y solidario.** Documentos de trabajo. 2004.
- Conferencia Nacional de Ministros de la Espiritualidad Maya de Guatemala Oxlajuj Ajpop. **Ajawarem, la autoridad en el sistema jurídico maya en Guatemala.** Editorial Maya' Na'oj. Guatemala. 2003.
- Conferencia Nacional de Ministros de la Espiritualidad Maya de Guatemala Oxlajuj Ajpop. **Aportes del sistema jurídico maya hacia el estado de Guatemala en materia de prevención y transformación de conflictos.** Guatemala. 2006.
- Conferencia Nacional de Ministros de la Espiritualidad Maya de Guatemala Oxlajuj Ajpop. **Cuaderno de trabajo para un estudio básico sobre el derecho maya.** Guatemala. 2006.

Conferencia Nacional de Ministros de la Espiritualidad Maya de Guatemala Oxlajuj Ajpop. **Del monismo al pluralismo jurídico en Guatemala.** Guatemala. 2003.

Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala -COMG- **cumplimiento del convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes en Guatemala, tercer informe alternativo.** Tema 15<sup>a</sup>. del programa provisional; Guatemala junio de 2004.

DARY FUENTES, Juan Mario. **Política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales.** Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, -MARN- Guatemala, marzo de 2007

DIAZ VASCONCELOS, Luis Antonio. **Norma e institución jurídicas mayas.** Publicaciones del Instituto de Investigaciones Científicas, No. 9, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 1953.

GARCÍA LAGUARDÍA, Jorge Mario, Procurador de los Derechos Humanos  
**Los acuerdos de paz,** Gobierno de Guatemala. 1<sup>a</sup>. ed.; Guatemala 1997.

GORDILLO CASTILLO, Enrique. **Guía general de estilo para la presentación de trabajos académicos.** Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2002.

HANSEN, Richard. **“Proyecto regional de investigaciones arqueológicas del norte de Petén”.** Universidad de California y el Instituto de Antropología e Historia, la Fundación Carlos F. Novella, el INGUAT y el CONAP.

HERNANDEZ SIFONTES, Julio. **Realidad jurídica del indígena guatemalteco.** Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 1965.

Instructivo General para elaborar y presentación de tesis. Unidad de Asesoría de Tesis, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2004.

MORLEY, Sylvanus G. **La civilización de los mayas.** Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. 23ª. ed.; revisada, corregida y aumentada; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. **Recopilación de instrumentos internacionales de derechos humanos**. Proyecto Fortalecimiento de la Capacitación Nacional en el Ámbito de Derechos Humanos en Guatemala.

Proyecto Parramón Ediciones. S.A. **Grandes civilizaciones mayas**. Barcelona, Empresa del Grupo Editorial Norma 1ª. ed. España 2005.

ROHMOSER VALDEAVELLANO, Rodolfo. **Ponencia, “aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno guatemalteco”**. VIII Encuentro de los Presidentes y Magistrados de los Tribunales Constitucionales y de las Salas Constitucionales de América Latina, Oficio 3-2001. Guatemala, 2001.

STAVENHAGEN, Rofolfo, Oficina del Alto comisionado para los Derechos Humanos. **Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas**, Misión a Guatemala. Tema 15ª. del programa provisional.; Guatemala 10 de febrero de 2003.

THOMPSON, J. Eric S. **Grandeza y decadencia de los mayas**. Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

WAGLEY, Charles. **Santiago Chimaltenango. estudio antropológico-social de una comunidad indígena de Huehuetenango**. Seminario de Integración Social Guatemalteca, publicación número 4, Guatemala, 1957.

Consultas electrónicas.

<http://www.webmaster@oit.or.cr>

[http://www.docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/soberania\\_popular.html](http://www.docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/soberania_popular.html)

<http://www.alainet.org/active/19631>

<http://www.albedrio.org/htm/articulos/edd-009.html>

<http://www.albedrio.org/htm/articulos/ls-012.html>

<http://www.oit.or.cr/untip/estudios/consulta.html>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/1/11.pdf>  
<http://www.rae.es/rae.html>  
[http://www.10.gencat.net/drep/binaris/05\\_%20Soto\\_tcm112-51426.pdf](http://www.10.gencat.net/drep/binaris/05_%20Soto_tcm112-51426.pdf)

## **Legislación:**

**Código Municipal**, José Efraín Ríos Montt., Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 12-2002. Guatemala 2002

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

**Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**. José Efraín Ríos Montt. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 11-2002. Guatemala 2002.

**Ley de Idiomas Nacionales**. José Efraín Ríos Montt. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 19-2003. Guatemala 2003.

**Ley Electoral y de Partidos Políticos**, Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala 1985. Decreto Número 1-85.

**Ley General de Descentralización**. José Efraín Ríos Montt. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 14-2002. 2002.

**Ley de lo Contencioso Administrativo**. José Efraín Ríos Montt. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 119-96. 1996.

**Ley del Registro Nacional de las Personas**. Jorge Méndez Herbruger. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 90-2005. 2005.

**Convenio Internacional del Trabajo** No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. OIT.

**Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas**, Asamblea General de la ONU.