

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



**LA AUDITORÍA SOCIAL, UNA HERRAMIENTA  
PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DERECHO EN GUATEMALA**

**JESÚS EDGARDO IZAGUIRRE MUÑOZ**

**GUATEMALA, ABRIL DE 2011**

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

**LA AUDITORÍA SOCIAL, UNA HERRAMIENTA PARA EL  
FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO 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**

**JESÚS EDGARDO IZAGUIRRE MUÑOZ**

**Previo a conferírsele el grado académico de**

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Guatemala, abril de 2011**

**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 Ortíz Orellana

**RAZON:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenidas 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  
EDBIN AMED CANO MÉNDEZ  
Abogado y Notario Colegiado No.4,579  
20 Calle 11-61, Zona 1  
Teléfono: 22211308  
Ciudad Capital



Guatemala, 19 de octubre de 2010

Licenciado  
Marco Tulio Castillo Lutín  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Ciudad Universitaria



Licenciado Castillo Lutín:

En cumplimiento a la resolución, emitida por ese decanato, en donde se me nombra como Asesor del estudio jurídico intitulado: "LA AUDITORIA SOCIAL, UNA HERRAMIENTA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO EN GUATEMALA, sustentado por el Estudiante: JESÚS EDGARDO IZAGUIRRE MUÑOZ, me permito informar lo siguiente:

- 1) El sustentante realizó un análisis exhaustivo de la participación ciudadana utilizando para ello la Teoría del Estado de Derecho como fundamento teórico para evaluar la relación que existe entre el acompañamiento de la sociedad civil en el fortalecimiento de la Democracia guatemalteca. Asimismo, la investigación, satisface todos los requisitos metodológicos y de aportación científica en las Ciencias Jurídicas y Sociales, tratando un tema de importancia nacional, para la práctica jurídica, esgrimiendo justificaciones y argumentos válidos.
- 2) La técnica de investigación utilizada, en el desarrollo y preparación del trabajo de tesis, refleja una estructura de investigación sistemática, que incluye la formulación de deducciones y proposiciones generales resultado del análisis documental y empírico de la investigación científica, lo que hace de su trabajo una fuente de referencia para la implementación de futuros estudios sobre el tema de Auditoria Social.

Lic. Edbin Amed Cano Méndez

Licenciado  
**EDBIN AMED CANO MÉNDEZ**  
Abogado y Notario Colegiado No.4,579  
20 Calle 11-61, Zona 1  
Teléfono: 22211308  
Ciudad Capital



- 3) En cuanto a la redacción de la investigación, se corrobora, la utilización correcta del lenguaje y el léxico técnico jurídico, propio de un profesional de las ciencias jurídicas, cumpliendo con los requisitos, exigidos en el Artículo 32 del Normativo, para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, es un trabajo bien cimentado y correctamente dirigido por el Estudiante, por lo que la investigación, tiene un amplio contenido científico. Adicionalmente, fue consultada una bibliografía suficiente y actualizada.
  
- 4) En lo que respecta a las recomendaciones y conclusiones, que se mencionan en el trabajo, son congruentes con el tema desarrollado y con cada uno de los requisitos del Artículo 32 mencionado en el numeral anterior. Y además se puede observar que la recomendación fundamental del trabajo de investigación es la siguiente: Se debe tramitar, ante el órgano correspondiente la presentación de la **Iniciativa de Ley de la Auditoría Social**, de acuerdo al Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por lo anteriormente expuesto, me permito extender **DICTAMEN FAVORABLE**, a la investigación en mención, ya que la misma cumple todos los requisitos de forma y fondo, considerando que no existen más consideraciones pertinentes.

A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to read "Edbin Amed Cano Méndez".

Lic.EDBIN AMED CANO MÉNDEZ  
Abogado y Notario Colegiado No.4,579

*Lic. Edbin Amed Cano Méndez*  
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, cuatro de noviembre de dos mil diez.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) GUILLERMO FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante JESÚS EDGARDO IZAGUIRRE MUÑOZ, Intitulado: "LA AUDITORIA SOCIAL, UNA HERRAMIENTA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO 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. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



cc.Unidad de Tesis  
MTCL/sllh.

Licenciado  
**GUILLERMO FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ**  
Abogado y Notario Colegiado No.1,623



Guatemala, 8 de noviembre de 2010

Licenciado  
Marco Tulio Castillo Lutín  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Ciudad Universitaria



Licenciado Castillo Lutín:

En cumplimiento al nombramiento emanado de la Unidad de Tesis, a través del oficio de fecha 4 de noviembre del año en curso, para fungir como Revisor de la investigación intitulada: "LA AUDITORIA SOCIAL, UNA HERRAMIENTA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO EN GUATEMALA, del Estudiante: JESÚS EDGARDO IZAGUIRRE MUÑOZ, expongo lo siguiente:

- a) En base a lo preceptuado en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y del Examen General Publico; procedí a efectuar un análisis exhaustivo del trabajo de Tesis, resultado del cual se determina que el estudiante tuvo el empeño y atención cuidadosa en el desarrollo de cada uno de los temas, que comprenden el trabajo de investigación, destacando en primer término la utilización de un lenguaje altamente técnico, acorde al tema desarrollado.
- b) El método de investigación empleado fue el científico, el cual se ve reflejado a través de una estructura de investigación sistemática, que incluye la formulación de deducciones y proposiciones generales resultado del análisis documental y empírico propios de dicho método, lo que hace de su trabajo una fuente confiable de referencia para la implementación de futuros estudios sobre el tema de Auditoria Social.

*Guillermo Fernández y Fernández*  
ABOGADO Y NOTARIO

20 Calle 11-61, Zona 1  
Guatemala Ciudad  
Teléfono: 2223-0322

Licenciado  
**GUILLERMO FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ**  
Abogado y Notario Colegiado No.1,623



- c) El sustentante realizó un análisis exhaustivo de la participación ciudadana, valiéndose para ello de la Teoría del Estado de Derecho como fundamento teórico para evaluar la relación que existe entre el acompañamiento de la sociedad civil en el fortalecimiento de la Democracia guatemalteca. Asimismo, la investigación, satisface todos los requisitos metodológicos y de aportación científica en las Ciencias Sociales, tratando un tema de importancia nacional, para la práctica jurídica, empleando justificaciones y argumentos válidos, enriqueciendo los aportes ya existentes en el área de la participación ciudadana.
- d) Finalmente se evidencia una bibliografía abundante, congruente y actualizada que asociada a los elementos señalados en los incisos anteriores, permitieron al estudiante presentar conclusiones y recomendaciones oportunas y convenientes en relación al tema de Tesis que se acoplan a las necesidades de empoderamiento de la sociedad civil en Guatemala.

Por lo tanto, luego de revisar y analizar la Tesis en mención y de realizados los cambios sugeridos al ponente, procedo a emitir DICTAMEN FAVORABLE a la investigación realizada, al considerar que llena todos los requisitos solicitados por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, para que sea discutida en el Examen Público respectivo.

Sin otro particular atentamente,

A large, stylized handwritten signature in black ink, enclosed within a large, hand-drawn oval.

Lic. Guillermo Fernández y Fernández  
Colegiado No. 1,623

*Guillermo Fernández y Fernández*  
ABOGADO Y NOTARIO



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, uno de febrero del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante JESÚS EDGARDO IZAGUIRRE MUÑOZ, Titulado LA AUDITORIA SOCIAL, UNA HERRAMIENTA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO 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.-

CMCM/slh.

*effe*

*[Handwritten signature]*



*[Handwritten signature]*



0402

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i
<b>CAPÍTULO I</b>	
1. Marco metodológico.....	01
1.1 Planteamiento del problema.....	03
1.1.1 Delimitación.....	06
1.1.2 Preguntas generadoras.....	07
1.2 Objetivos de la investigación.....	08
1.3 Estrategia metodológica empleada.....	09
1.3.1 Fuentes consultadas.....	11
<b>CAPÍTULO II</b>	
2. Democracia participativa.....	13
2.1 Teoría del Estado de Derecho.....	15
2.1.1 Emmanuel Kant y el Estado de Derecho.....	16
2.2 Estado de Derecho en Guatemala.....	20
2.3 Democracia participativa y equidad social.....	27
2.3.1 Guatemala y la democracia participativa.....	30
2.4 Corrupción un mal social.....	34
<b>CAPÍTULO III</b>	
3. Auditoría social, aliada del Estado democrático.....	39
3.1 Participación ciudadana y la democracia.....	40

**Pág.**

3.2 Formas de participación en Guatemala.....	44
3.3 Auditoría social, instrumento de cambio.....	49
3.4 Objetivos y metodología de la auditoría social.....	53

## **CAPÍTULO IV**

4. Análisis y marco legal de la auditoría social.....	61
4.1 Constitución Política de Guatemala.....	62
4.2 Acuerdo de Paz Firme y Duradera.....	64
4.3 Ley General de Descentralización.....	65
4.4 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	67
4.5 Código Municipal.....	68
4.6 Ley de Acceso a la Información Pública.....	71
4.7 Comunidad internacional y la auditoría social.....	73
4.8 Relevancia de una Ley de auditoría social.....	77
4.8.1 Definiciones afines a la propuesta de Ley .....	83
4.8.2 Ruta proyecto de Ley auditoría social.....	86
4.8.3 Presentación de exposición de motivos.....	88
4.8.4 Proyecto de Ley de auditoría social.....	90
CONCLUSIONES.....	101
RECOMENDACIONES.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	105

## INTRODUCCIÓN

La necesidad de abordar el presente tema de investigación, se fundamenta en los constantes señalamientos nacionales e internacionales en los que el Estado Guatemalteco, se presenta con altos índices de corrupción y de constantes abusos de poder público que finalmente desembocan en la debilidad del Estado de Derecho.

En las últimas décadas, han sido diversos los aportes de la Comunidad Internacional; que por medio de importantes esfuerzos, con participación de la sociedad civil; los que han evidenciado el vínculo directo que existe entre los principales problemas sociales y la corrupción en el sector público.

Las consecuencias que encierran actividades como el tráfico de influencias, desvíos de fondos o la falta de transparencia en procesos internos, donde uno de los ejemplos más recurrentes se encuentra en las anomalías de los procesos de licitaciones en el sector público, aún cuando existen normas para dicho fin; es una de tantas evidencias de la necesidad de combatir el abuso de poder público, promoviendo con ello el imperio de la Ley y la construcción de una democracia que no se limite a momentos electorarios y por el contrario se caracterice por darle el valor que merece a la transparencia y al desarrollo social, económico y político promoviendo la igualdad de oportunidades, que desembocan en lo que conocemos como Derechos Humanos.

Es por las razones descritas anteriormente, que el presente trabajo, pretende contribuir al estudio de los elementos que representa pasar de un Estado democrático en su concepción básica; a un Estado democrático participativo, en el cual la sociedad civil es copartícipe del desarrollo para lo cual se promueve la auditoría social como mecanismo para alcanzar dicho fin.

La investigación se desarrolla a través del método científico de investigación que aborda el tema de forma progresiva y objetiva, valiéndose de fuentes primarias y secundarias de investigación, en la cual el estudio de los hechos presentados se enriquece a través del conocimiento empírico del investigador.

En relación a la teoría que fundamenta la presente investigación, la misma fue delimitada como consecuencia de la relación que existe entre democracia y Estado de Derecho, en donde la auditoría social no es más que el producto de la evolución que los estados han brindado al rol de la sociedad y a la necesidad de un buen diálogo entre ésta y el Estado, que inminentemente tiene su origen en la Teoría del Estado de Derecho, que en su momento promovieron Kant y von Mohl, como un reflejo de la necesidad de reconocer y fundamentar la existencia de las leyes públicas en razón de las libertades individuales y colectivas.

En ese sentido se presente un esfuerzo por recoger el marco legal que garantiza el goce del derecho ciudadano de auditoría social, evidenciando a través de las experiencias recopiladas, su importancia para contribuir al fortalecimiento del Estado democrático de Derecho; pero especialmente destacando la necesidad que existe de que sea aprobada, sancionada y promulgada una Ley de Auditoría Social, que permita llenar los vacíos legales actuales, para que el mecanismo sea más eficiente y por lo cual, la investigación presenta como su principal aporte, la elaboración de una propuesta en el tema, para contribuir a la construcción de una **democracia social**.

Para el alcance de los objetivos trazados, la investigación se vale de cuatro capítulos. El primero de ellos integra y aborda la estrategia metodológica empleada así como los objetivos y fuentes de información utilizadas; el segundo capítulo aborda la teoría que fundamenta la investigación, su evolución y su aplicación en Guatemala; el tercer capítulo aborda los distintos mecanismos de participación ciudadana que existen en el país, con especial énfasis en la auditoría social; finalmente la investigación concluye con el capítulo que presenta la Propuesta de Ley de Auditoría Social, con la intención de que la misma sea de interés de la Universidad de San Carlos y pueda ser presentada, ante el Congreso de la República de Guatemala, de acuerdo a las atribuciones legales que le corresponden.

## CAPÍTULO I

### 1. Marco metodológico

La iniciativa de esta investigación surge como consecuencia de las constantes manifestaciones de abuso del poder público a través de prácticas y manifestaciones de corrupción, ineficiencia en la administración pública y escasa participación social en la formulación e implementación de políticas, programas, planes o proyectos orientados a satisfacer obligaciones constitucionales (derechos fundamentales), necesidades o emergencias locales, municipales o nacionales; dando como resultado un ataque hacia la consolidación de las bases del Estado de Derecho en Guatemala.

Para comprender la relación antes mencionada, se hace necesario recurrir a una breve descripción de lo que hoy entendemos como Estado de Derecho, para lo cual resulta oportuno señalar que una de sus particulares características es la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos.

De lo anterior se puede justificar, la necesidad imperante de promover herramientas o mecanismos que permitan el control y seguimiento del quehacer eficiente y responsable de las instituciones y funcionarios públicos que deben apegarse a Ley Suprema en este caso, la Constitución Política de la República de Guatemala;

todo ello, incluye el respeto a los derechos inherentes a los ciudadanos que se puede definir como bien común, como cita el Artículo 1 del Capítulo Único, de la Constitución Política de la República de Guatemala; y también el derecho que tienen los guatemaltecos a ser tomados en cuenta en las decisiones de índole pública; así como a la supervisión y seguimiento de las mismas como lo establece la normativa nacional vigente que posteriormente se aborda en esta investigación.

En Guatemala se han venido desarrollando diversos procesos de monitoreo, supervisión y control de algunas políticas específicas con el apoyo de la comunidad internacional que a raíz de experiencias en otros continentes, se motivó a implementar procesos de auditorías sociales en Centro América. Dichas experiencias han probado que la injerencia de los ciudadanos es de vital importancia en la lucha contra la corrupción del país; sin embargo, a pesar de que el término auditoría social se contempla en diversos instrumentos legales como el Código Municipal y la Ley General de Descentralización; se hace necesaria la creación de una Ley de auditoría social que permita optimizar este mecanismo y llenar las lagunas legales que existen actualmente.

Por lo cual, el presente trabajo no busca solamente exponer los múltiples beneficios de la implementación de procesos de auditoría social a gran escala en el país; sino además plantea una iniciativa de Ley de auditoría social basada en la experiencia teórica y práctica del investigador, que como resultado del trabajo en las comunidades y con entidades públicas ha podido evidenciar los principales vacíos legales que se presentan al momento de implementar este tipo de procesos; que de existir una Ley que los regule correctamente, representaría un avance sustancial para el

fortalecimiento del Estado de Derecho en Guatemala y en consecuencia para el desarrollo económico, político y social del país.

## **1. 1 Planteamiento del problema**

El Estado de Guatemala ha sido señalado constantemente de prácticas ineficientes, desvío de fondos, favores a políticos, entre otras formas de corrupción; al grado de presentarse la necesidad de la intervención o colaboración de la comunidad internacional para palear el problema. Tal es el caso de la creación e implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción por mencionar algunos instrumentos jurídicos internacionales. Asimismo, se han venido desarrollando diversos informes y mecanismos de medición de la corrupción internacional que no representan ningún aliento para los guatemaltecos, como el que elabora la organización Transparencia Internacional que sitúa al Estado de Guatemala dentro de uno de los más corruptos del mundo.

A todo lo anterior se puede sumar casos de corrupción de alto impacto en la sociedad y que aún siguen sin resolverse, como el desvío de 82 millones de quetzales hacia una casa de bolsa por parte de los padres de la patria, en el que estuvieron involucrados representantes de los principales partidos políticos que gobiernan el país (partido Patriota y Unidad Nacional de la Esperanza)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Blas, Ana Lucía. Prensa Libre . “UNE y PP a punto de irse a golpes en pleno” 18 de junio del 2008. Pág. 4



Como es de conocimiento público en el ordenamiento jurídico guatemalteco, existen órganos de control como, la Contraloría General de Cuentas y que en este caso como en otros no ha jugado el papel que le corresponde, es decir ejercer su función, la cual está destinada a controlar o fiscalizar la utilización de los fondos del Estado; sin embargo debido a la politización de este y otros órganos de control, es necesario que la sociedad organizada, supervise constantemente la forma en que se utilizan los recursos del Estado, ya que mediante este tipo de manifestaciones, se evidencia la urgente necesidad de contar con mecanismos eficientes que le permitan a la ciudadanía defenderse de los constantes abusos del poder público ya que como se evidencia en el ejemplo anteriormente citado, es difícil confiar que los funcionarios públicos prioricen los problemas de la nación y por lo tanto la sociedad está obligada a evidenciar y corregir el quehacer de las entidades públicas.

Es necesario recordar que, en toda democracia el poder reside en el pueblo, quien delega su ejercicio a funcionarios que están obligados a dirigir su trabajo y esfuerzos a la consecución del bien común, si estos esfuerzos se desvían para la obtención del bien particular, corresponde a los ciudadanos y ciudadanas, exigir que la situación sea detectada, sancionada y erradicada.

Por lo tanto, el empoderamiento de la población guatemalteca es necesario para lograr el ideal de Estado como señalan, Edelberto Torres y Francisco Rodas, quienes manifiestan en un estudio para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que: “El sueño de los pueblos, es la formación de un Estado Democrático de Derecho y

como una derivación no siempre posible, **una democracia social** que sólo ocurre en una sociedad democrática”.<sup>2</sup>

De acuerdo a los autores anteriormente citados, es necesaria la presencia de tres aspectos para la consecución del ideal de Estado y por ende la justicia social:

1. Un marco legal que garantice un sistema de derechos y deberes.
2. La red de instituciones destinadas a aplicar los principios de la representación y la participación política.
3. La cultura cívica, creencias, valores y motivaciones, como disposiciones que garanticen su reproducción estable.

Si se analizan las anteriores aseveraciones, se establece claramente que en el caso del segundo aspecto, las instituciones no están aplicando los principios de representación del pueblo porque están velando por el beneficio de pocos o de ellos mismos; y en el caso del tercer aspecto la participación ciudadana es todavía un elemento que necesita reforzarse y promoverse a nivel nacional. De esa cuenta, mecanismos como la auditoría social han permitido incrementar dicha participación que de existir una Ley concreta que amparara a los ciudadanos guatemaltecos, mejoraría las condiciones de vida de la gran mayoría y fortalecería el Estado que todos buscamos un verdadero Estado Democrático de Derecho.

---

<sup>2</sup> Torres Rivas, Edelberto. “Percepción Ciudadana de la Democracia” Pág. 34

### **1.1.1 Delimitación**

La investigación comprende el análisis general acerca del impacto que ha causado la implementación de la auditoría social en Guatemala y como a partir de los años 90's ha influido positivamente en el comportamiento ciudadano, hacia la aplicación efectiva de la Teoría del Estado de Derecho con enfoque participativo y democrático. Para dicho estudio la investigación enfatiza la normativa legal existente de la cual disponen las y los ciudadanos que desean implementar dichos procesos, para lograr con ello y con la experiencia personal acumulada; la formulación de un proyecto de Ley que permita llenar los vacíos legales que existen al momento de realizar auditorías sociales en Guatemala.

En ese sentido, se hace necesario destacar que la Constitución Política de la República de Guatemala, proporciona a los ciudadanos los principios generales y postulados, como el derecho de asociación, para la realización de procesos de auditoría social; sin embargo, la figura legal auditoría social, aparece por primera vez en el 2002 con la promulgación de tres Leyes guatemaltecas, a saber: La Ley General de Descentralización , Decreto 14-2002 ; la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 y el Código Municipal, Decreto 12-2002 y en consecuencia la investigación toma como punto de referencia el 2002 y como punto de arribo el año 2010.

### 1.1.2 Preguntas generadoras

La investigación denominada: La auditoría social, una herramienta para el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho en Guatemala, pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- 1 ¿Cuál es la relación existente entre la participación ciudadana y el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho en Guatemala?
- 2 ¿Cuál ha sido la importancia e impacto en la democracia guatemalteca de la auditoría social, desde la promulgación de la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002; la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 y el Código Municipal, Decreto 12-2002?
- 3 ¿Cuáles son los principales obstáculos que se presentan a consecuencia de los vacíos legales que existen en Guatemala para una implementación más eficiente y efectiva de los procesos de auditoría social a cualquier nivel, desde el nacional hasta el comunitario?
- 4 ¿Cuál es la importancia de la formulación de una iniciativa de Ley específica de Auditoría Social, su discusión, aprobación, sanción y publicación que cuente con el respaldo de la sociedad civil y la comunidad internacional?

## 1.2 Objetivos de la Investigación

El objetivo general del presente trabajo, es hacer manifiesta la importancia de la participación de la sociedad civil guatemalteca a través de la auditoría social, para contribuir al fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho en Guatemala por medio de la promulgación, de una Ley de auditoría social que permita no solamente llenar los vacíos legales que se le presentan a los guatemaltecos; sino la ejecución adecuada y con mayor eficiencia de dicha herramienta ciudadana. Por tal razón, la investigación plantea los siguientes objetivos específicos:

- Evidenciar la importancia de la auditoría social en Guatemala a través de experiencias de organizaciones sociales, de ciudadanos con reconocida trayectoria en el tema, así como de las investigaciones, informes y demás publicaciones nacionales e internacionales.
- Establecer la relación que existe entre la herramienta de participación ciudadana auditoría social y el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho en Guatemala.
- Establecer la importancia y el impacto que ha tenido dentro de la sociedad civil la promulgación de la Ley General de Descentralización y su Reglamento; la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento y el Código Municipal.

- Establecer sobre la base de las experiencias previas en Guatemala, la importancia de una Ley específica de auditoría social, que cuente con el respaldo de la sociedad civil y la comunidad internacional.
- Presentar una propuesta de Ley de auditoría social

### **1.3 Estrategia metodológica empleada**

La investigación busca, como se manifestó anteriormente, hacer evidente la importancia de la participación de la sociedad, a través de la auditoría social, para contribuir al fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho en Guatemala a través de la creación de una Ley de auditoría social, que permita llenar los vacíos legales existentes y la ejecución adecuada y optimizada de dicha herramienta de participación ciudadana. Todo ello dentro del marco de una investigación de carácter científico que permita llegar a la solución de las preguntas generadoras a través del estudio de los hechos tal cual se presentan tanto en el nivel empírico como en el nivel teórico del problema presentado.

Uno de los resultados más importantes de la investigación es la propuesta de Ley de auditoría social que agrupa elementos que optimizarían la auditoría social, entendida como uno de los mecanismos de participación ciudadana de que disponen los guatemaltecos para combatir la corrupción y contribuir al fortalecimiento de una cultura de participación ciudadana necesaria para la verdadera democratización del Estado de Guatemala.

Importante es destacar que esta investigación, así como sus productos, quedan abiertos a nuevos aportes siendo una investigación progresiva y objetiva, características inherentes del método científico.

Para comprobar el vínculo entre auditoría social y el fortalecimiento de la democracia y en consecuencia del Estado de Derecho en Guatemala, el investigador, se valdrá en principio de la Teoría del Estado de Derecho, que entre muchos aportes valiosos defiende y promueve la idea de que la libertad natural de los hombres, se caracteriza por la capacidad de dotarse a sí misma de leyes morales y jurídicas que guían de manera recta su conducta práctica y que justifican a plenitud la fundamentación de las leyes públicas como manifiestan sus principales representantes.

La presentación de una propuesta de Ley de auditoría social, será posible a través del análisis del marco legal que ampara actualmente a los ciudadanos que desean implementar procesos de auditoría social. Asimismo, a través de la experiencia del investigador, quien realizó procesos de auditoría social en las regiones del norte, sur, centro, oriente y occidente de la República de Guatemala, como consta en la publicación denominada: Caminando hacia el empoderamiento ciudadano, informes de auditoría social, desde los núcleos sociales municipales.

La publicación anteriormente descrita, permite identificar algunos de los principales obstáculos de no contar con una Ley específica en la materia, entre los cuales se destaca la necesidad de que el Estado y sus instituciones propicien y

garanticen el libre acceso a la información vital para la plena aplicación de la auditoría social.

### **1.3.1 Fuentes consultadas**

En relación a las fuentes consultadas; las fuentes de carácter primario que permitieron abordar el problema planteado y contribuir a la propuesta de solución de las preguntas generadoras presentadas en el apartado 1.1.2 son las siguientes:

a) **La observación libre:** Dicha fuente de información corresponde a la fase fenomenológica de la investigación y permitió captar fenómenos que surgieron durante el proceso, principalmente durante los diez años que el investigador ha estado inmerso en el área de la participación ciudadana especialmente de la auditoría social a nivel departamental, municipal y comunitario.

b) **Entrevista:** Para tener información de fuente primaria que permitiera enriquecer la presente investigación, se realizó una entrevista bajo la modalidad de entrevista estructurada y de acuerdo a lo que establece este tipo de entrevista se llevó a cabo sobre la base de un formulario previamente elaborado, con la finalidad de obtener insumos cualitativos que permitió enriquecer los resultados del estudio y la razón de una Ley de auditoría social.

Este instrumento fue dirigido hacia un experto en participación ciudadana y auditoría social, reconocido a nivel nacional y especialmente en Sacatepéquez, en



donde a través del esfuerzo constante, ha logrado dotar a muchos guatemaltecos y guatemaltecas, de herramientas legales y metodológicas para acompañar el quehacer público, por lo cual se seleccionó al Licenciado Ignacio Ochoa, M. A. en Estudios Latinoamericanos y Filosofía; quien colaboró en las universidades de Northeastern, San Diego y La Escuela de Negocios de Harvard; así como miembro de la Junta Directiva del Instituto Nahual para Estudios Globales y de la Fundación Nahual, en la cual actualmente es Director.

La información proveniente de fuentes secundarias, también representa un importante elemento destacado a lo largo de la investigación y para ello fue necesario revisar material escrito relativo al tema especialmente la documentación recabada a lo largo de los últimos 10 años que incluye; informes, investigaciones, manuales, normativa legal guatemalteca en materia de participación ciudadana, medios de comunicación como prensa escrita y sitios Web destinados a la publicación de material ciudadano, por mencionar algunos, que permitieron evidenciar la necesidad que responde al objeto de estudio del presente trabajo.

En esta misma línea, la documentación de la XII Conferencia Internacional anticorrupción realizada en Guatemala en el 2006, así como las publicaciones de diversas agencias de cooperación con representación en el país y citadas a lo largo de la investigación, representan las principales fuentes secundarias de la investigación.

## CAPÍTULO II

### 2. Democracia participativa

Este capítulo fundamenta su desarrollo en las transformaciones que han sufrido con el paso del tiempo las teorías acerca del Estado y el Poder, hasta llegar al punto que promueve la presente investigación; Estado Democrático de Derecho, con un claro enfoque de participación social para acompañar el quehacer del Estado a través de la auditoría social.

Sin embargo, antes de profundizar en el primero de los temas del presente capítulo, Estado de Derecho, es necesario destacar dos componentes que si bien no son el objeto de estudio de este trabajo, permiten la evolución de los sistemas políticos y la búsqueda del adecuado funcionamiento del Estado.

Es por eso que, se hace referencia al vínculo que existe entre el Estado y el Poder. Esta relación lógicamente deviene de la clara necesidad de organizar y distribuir el poder a través de reglas que actualmente se denominan leyes que posteriormente la sociedad acepta como válidas derecho vigente.

Por eso, suele definirse por un lado al Estado como; “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”,<sup>3</sup> y por el otro al poder como aquel que: “emana de la decisión o voluntad de quienes serán

---

<sup>3</sup> García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Pág. 97

destinatarios de estas reglas, producto de una representación que surge del sufragio, tiene origen democrático, es la voluntad -demos- de la mayoría.”<sup>4</sup>

En ese sentido, coincide totalmente con las ideas planteadas por Maurice Duverger, que considera al Estado como: “una agrupación humana que se distingue por diferentes criterios, con fuertes lazos de solidaridad, con una estructura de poder cada vez más compleja y acabada que se caracteriza por estar organizada sobre la base de una división del trabajo, reglas o normas de comportamiento aplicables a todos sus miembros y sobre todo con fuerza material para ejecutar sus decisiones”.<sup>5</sup>

Evidentemente todo aquello que se relaciona con el Estado de Derecho y la democracia, implica poder y el poder implica normas a las cuales todos deben someterse porque nadie es superior a la ley ni los funcionarios públicos ni los ciudadanos sin importar su estrato social. Por eso, como señala Bobbio: “derecho y poder son dos caras de una misma moneda”.<sup>6</sup>

Finalmente, es importante destacar que si bien como cita Pablo Guerra, palabras de Karl Marx: “existen varias formas de “superestructuras políticas que se da a cada forma de producción”<sup>7</sup> o dicho de otra forma existen varias formas de Estado, el que interesa a la presente investigación es el Estado Democrático por lo que no abarcará, el análisis de las otras manifestaciones.

---

<sup>4</sup> Díaz Labrano, Roberto. El Estado de Derecho, algunos elementos y condicionamientos para su efectiva vigencia. Pág. 6

<sup>5</sup> Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Págs. 44-47.

<sup>6</sup> Bobbio Norberto. El constitucionalismo p. 177.

<sup>7</sup> Guerra, Pablo. Corrientes del pensamiento contemporáneo. Pág. 62

## **2.1 Teoría del Estado de Derecho**

Evidentemente para analizar el desarrollo contemporáneo de la democracia en los Estados, es imprescindible conocer el origen del sistema político en mención.

En ese sentido, se hace referencia a la teoría del Estado de Derecho, ya que sin el análisis de la misma no es posible establecer la importancia e impacto de la democracia participativa, porque se constituye en la evolución de la misma teoría.

Mucho se ha hablado acerca del marco que encierra la existencia de un Estado de Derecho, desde sus vitales componentes como el orden jurídico y la existencia de órganos de gobierno para que integrados den paso al derecho vigente en un Estado de Derecho formal o material; hasta la relevancia de la sujeción de la actividad del Estado a la Constitución para garantizar la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos.

Sin embargo, para llegar a tener el panorama completo que encierra la existencia y vigencia de un verdadero Estado de Derecho, la historia ha tenido que ir evolucionando las primeras concepciones de la teoría. A este respecto, esta investigación no se detendrá en el análisis de cada uno de los principales autores en esta materia sin embargo es innegable, que es gracias al aporte de estos grandes exponentes del orden social, que hoy tenemos las bases que sustentan y garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos de poder; por lo que a continuación se describen de forma general.

Aunque muchos atribuyen la Teoría del Estado de Derecho a **Emmanuel Kant**, fue el jurista y político alemán **Robert von Mohl** quien utilizaría por primera vez un término o expresión alusivo a dicha corriente. Es el autor en mención, quien en su libro “La ciencia de policía alemana en conformidad con los principios de los Estados de derecho”, acoge la expresión, Estado de Derecho. Aunque posteriormente se nombran importantes aportes a la corriente como el de Alexander von Humboldt y el pensador y filósofo inglés John Locke, cuya teoría se amplía en el siguiente tema.

### **2.1.1 Emmanuel Kant y el Estado de Derecho**

Como es bien sabido, el Estado de Derecho surgió de la necesidad de un cambio de orden social; de uno absolutista a uno que se caracterizara por la desconcentración del poder como resaltaría Kant, el representante más importante de esta corriente que de acuerdo a diversas fuentes, se vio enormemente influido por Jean Jaques Rousseau, para justificar a plenitud la fundamentación de las leyes públicas en la razón y libertades individuales, aunque, a diferencia de Rousseau, retornó a la senda liberal al preconizar un ámbito moral estrictamente individual como garantía de cualquier ordenamiento externo.

La premisa que se hace más importante de abordar, debido a la índole de la presente investigación es la razón autolegisladora que defendía Kant. En ese sentido, se identifica la idea de que la libertad natural de los hombres se caracteriza por la capacidad de dotarse a sí misma de leyes morales y jurídicas que guían de manera recta su conducta práctica.

Importante en el desarrollo de la teoría de Kant, es la validez que hoy día siguen cobrando sus postulados especialmente aquellos relacionados a los ciudadanos, estableciendo que todos son iguales en el marco de la Ley.

Finalmente, se concluye este apartado dedicado a Kant señalando uno de sus postulados acerca de la necesidad de las leyes morales: “estas leyes de la libertad, a diferencia de las leyes de la naturaleza, se llaman morales. Si afectan a acciones meramente externas y a su conformidad con la ley, se llaman jurídicas; pero si exigen también que ellas mismas [las leyes] deban ser los fundamentos de determinación de las acciones, entonces son éticas, y se dice, por tanto, que la coincidencia con las primeras es la legalidad, la coincidencia con las segundas, la moralidad de la acción”.<sup>8</sup>

En ese sentido se clarifica el impacto que tendría en el marco del Estado de Derecho, la aparición de un instrumento que recopilara no solamente el límite para el ejercicio del poder público; sino la garantía de los derechos individuales y colectivos para evitar que las libertades de unos no perjudicaran las de los demás y prevaleciera el orden público, que como posteriormente veremos, es necesario en el desarrollo del sistema democrático de gobierno.

Es en esa línea, que debe resaltarse la trascendencia de la Constitución Francesa de 1791, que se identifica como el dogma del constitucionalismo liberal, ya que asegura la garantía de los derechos dentro de la sociedad.

---

<sup>8</sup> Zepeda, Jesús Rodríguez. Estado de Derecho y Democracia. Pág. 2

Este instrumento no solamente destacado por convertirse en la primera Carta Magna de la historia, establece que la elaboración de leyes corresponderá entonces a una Asamblea Legislativa, mientras el poder judicial correspondería a tribunales sin interrelación con la Asamblea.

El Preámbulo de la Constitución Francesa de 1791 encierra el espíritu de un Estado que buscaba garantizar la igualdad de todos lo individuos iniciando de la siguiente forma: La Asamblea Nacional, queriendo establecer la Constitución francesa sobre los principios que ella ha reconocido y declarado, abole irrevocablemente las instituciones que hieren la libertad y la igualdad de los derechos. Ya no hay nobleza, ni procerato, ni distinciones hereditarias, ni distinciones de órdenes, ni régimen feudal, ni justicias patrimoniales, ni ninguno de los títulos, denominaciones y prerrogativas que de aquéllas derivaban, ni ningún orden de caballería, ni ninguna de las corporaciones o condecoraciones, en las que se exigían pruebas de nobleza, o suponían distinciones de nacimiento, ni ninguna otra superioridad, más que la de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Ya no hay venalidad, ni herencia de ningún oficio público. Ya no hay, para ninguna parte de la Nación, ni para ningún individuo, privilegio o excepción alguna al derecho común de todos los franceses. Ya no hay cofradías, ni corporaciones de profesiones, artes y oficios. La ley ya no reconocerá ni votos religiosos, ni ningún otro compromiso que sea contrario a los derechos naturales o a la Constitución.

En ese contexto la evolución que sufre el Estado, en su sentido simple hasta llegar al Estado de Derecho que hoy conocemos, ha permitido delimitar roles y enriquecer

conceptos con el fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones que detienen la prevalencia de la gobernabilidad.

Roberto Díaz Labrano, define el Estado de Derecho expresando que: “Es aquél en el cual los gobernantes son electos por el procedimiento previsto con antelación en la ley y donde el sometimiento a la ley es el elemento distintivo y rasgo característico, la primacía de la ley se traduce en el principio fundamental de legalidad. Se sustenta además en el reconocimiento y **protección constitucional** de derechos fundamentales, y orgánicamente, en la división y equilibrio de poderes.”<sup>9</sup>

En consecuencia uno de los elementos fundamentales para la prevalencia de la ley, lo constituye el enfoque Constitucionalista, con sus distintas tendencias acuñadas a lo largo de la historia (liberal, social, democrática y cultural); sin embargo lo más importante de destacar en este primer tema del segundo capítulo desarrollado, es que existen elementos inherentes a la Teoría del Estado de Derecho; que se vincularán a cada uno de los temas desarrollados en este trabajo de investigación; dichos elementos son:

- a) No es posible hablar de Estado de Derecho sin un ordenamiento jurídico en el que se establezca claramente: Porqué y cómo deben crearse los órganos de poder; cuáles y por cuanto tiempo se asumirán las funciones de dichos órganos.
  
- b) En todo Estado el poder debe recaer en las instituciones y no en los individuos.

---

<sup>9</sup> Díaz Labrano, Roberto. El Estado de Derecho, algunos elementos y condicionamientos para su efectiva vigencia. Pág. 1



- c) Respetar a través de dicho ordenamiento jurídico, el acatamiento y vigencia de los derechos inherentes al ser humano para el mantenimiento del orden social.
- d) Todos los ciudadanos son iguales en el marco de la ley.
- e) Todos los ciudadanos son libres en el marco de ley.
- f) La constitución es el instrumento que garantiza la libertad y la igualdad frente a la ley en un Estado de Derecho.

Para concluir el tema es importante señalar que aunque la dinámica en el desarrollo de la Teoría del Estado de Derecho, es tan rica en aportes que impide destacar todos los elementos que la integran, lo más importante es comprender que la función esencial del Estado de Derecho es el contener un sistema de garantías y de protección a los ciudadanos mediante la regulación del quehacer gubernamental.

## **2.2 Estado de Derecho en Guatemala**

En Guatemala, de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, los ciudadanos se encuentran regidos por el Estado Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es posible separar la democracia del Estado de Derecho si se quiere referir a la aplicación del mismo en Guatemala, porque sería como cercenar el

espíritu mismo de la Constitución Política de la República de Guatemala, cuyo fin primordial es la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social.

Del anterior enunciado es posible extraer tantos elementos que enriquecen el sistema político del Estado guatemalteco; ya que, al establecer la importancia del individuo se deja claramente señalada la importancia de asegurar la igualdad de todos los guatemaltecos, respetando el límite donde terminan los derechos de uno y empiezan los derechos del otro, promoviendo con ello la prevalencia del bien común.

La Constitución Política de la República de Guatemala, impulsa la existencia del orden institucional que como fue manifestado anteriormente es imprescindible para la efectividad del Estado de Derecho ya que a través del postulado en mención, es posible que el poder no recaiga en manos de individuos, sino en las instituciones que como claramente se desarrolla en cada uno de los artículos que la integran; tiene una función específica y una razón de ser, que encuentran su cimiento no solamente en el desarrollo y lucha de las sociedades a lo largo de la historia en los distintos países de Europa y Latinoamérica; pero particularmente en la historia de Guatemala.

Guatemala es un país que con mucho esfuerzo, esperanza, y participación social, trabajó para erradicar el absolutismo, el militarismo, y continúa realizando esfuerzos porque cada día se aplique efectiva y eficientemente la norma establecida, en lo que constituye para el Estado Guatemalteco la cima de la Pirámide de Kelsen, que como se sabe, ha servido para distinguir las normas primarias o fundamentales, de las secundarias o derivadas, entendiendo de esta forma el sistema jurídico como una

pirámide en cuya cúspide la Constitución, que a su vez tiene su justificación última en una norma hipotética fundamental, que ordena el respeto a la Constitución.

En Guatemala han sido grandes los avances en materia de fortalecimiento del Estado de Derecho, al grado que instituciones, como Organismo Ejecutivo que actualmente tiene un portal de acceso a la información; fenómenos antes escasos, hoy día resaltan la importancia de la transparencia en su quehacer, esto debido a que Guatemala posee un sistema jurídico al que deben sujetarse gobernantes y gobernados.

Esto Significa que las relaciones entre los individuos, las relaciones entre individuos y gobierno, así como el desempeño de los servidores públicos están regidas por un marco jurídico que las regula.

En Guatemala, el sistema jurídico que da vida al Estado de Derecho está conformado por tres niveles:

- El marco jurídico nacional (leyes, códigos, decretos del Estado Guatemalteco)
- El marco jurídico de las entidades autónomas (leyes, códigos, decretos de cada entidad autónoma o semiautónoma que conforman el Estado)

- El marco jurídico de los municipios (la reglamentación de cada uno de los 333 municipios que conforman el país.)

Por otro lado y para terminar con uno de los aspectos más importantes de Derecho de Estado guatemalteco, debemos destacar la importancia de promover la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al Derecho.

Esta premisa es sumamente importante para el estudio de la democracia en Guatemala porque la Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el Artículo 2º, que es deber del Estado, garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Mucho se ha enfatizado en que una sociedad que no tiene memoria, está destinada a cometer los mismos errores del pasado. Posiblemente esa es una de las respuestas al ¿Por qué? de tantos estudios, ensayos y pronunciamientos sociales, institucionales e internacionales, en torno al pasado y presente del respeto al marco jurídico guatemalteco.

Es comprensible entonces que se promueva constantemente, que todos los guatemaltecos, conozcan la lucha social y política que atravesaron muchos ciudadanos y políticos responsables para erradicar no solamente sistemas en donde prevaleció el feudalismo y el militarismo, sino el enfrentamiento armado interno que por 36 años

deterioró seriamente, el alma de la sociedad, de las instituciones, pero sobre todo una época en la que para nada prevaleció el bien común y menos aún los derechos humanos de los habitantes del Estado.

En consecuencia, hablar de la aplicación del Estado de Derecho en Guatemala, es hablar del constante esfuerzo nacional por promover una cultura de tolerancia, de respeto a la Ley y de rechazo a la impunidad.

En ese sentido, ha sido muy importante el acompañamiento de la comunidad internacional a través de distintos organismos internacionales, mundiales y regionales que continuamente desarrollan instrumentos, encuestas, informes u objetivos para promover una aplicación verdadera del marco jurídico que debería prevalecer en Guatemala.

En consecuencia, para iniciar el panorama de la aplicación del Estado de Derecho en este país, se puede recurrir a las observaciones que constantemente realiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que señala que es necesario continuar con el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, para garantizar una sociedad, democrática en la que efectivamente se protejan los derechos individuales y colectivos.

En el 2003, esta Comisión señaló que: “se debe atender urgentemente el deterioro constante entorno a la situación de los derechos humanos, el incremento de

la impunidad, la corrupción, la intolerancia, la violencia política y la exclusión social de diversos sectores”<sup>10</sup>.

Análisis más recientes en la materia, muestran un panorama bastante desalentador. Un ejemplo de ello es un artículo del Wall Street Journal, que aseguró que investigaciones realizadas en Estados Unidos, consideran a los países centroamericanos en alto riesgo de convertirse en estados fallidos, esto sobre la base de un listado de países con mayor presencia de redes criminales que amenazan seriamente al Estado de Derecho.<sup>11</sup>

Por supuesto que al leer este tipo de diagnósticos para el país, los ciudadanos responsables y en pro del respeto al orden jurídico, desearían revertir el contexto actual, sin embargo al detenerse en estadísticas como la tasa de asesinatos en el 2008, de 47 por cada 100.000 habitantes<sup>12</sup>; el temor e incertidumbre se generaliza dentro de la sociedad.

Aunque es complicado medir el Estado de Derecho de cualquier Nación, existen algunos indicadores como el del Banco Mundial, entorno a la “governabilidad”. En este caso por ejemplo, el diagnóstico se realiza sobre la base de las percepciones ciudadanas en torno al grado de confianza que tienen en las leyes y su cumplimiento, específicamente en lo que respecta a la calidad de las cortes, de la policía, del

---

<sup>10</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Guatemala Pág. 3

<sup>11</sup> O'Grady, Mary. The Wall Street Journal. Guatemala y el Estado de Derecho. Publicado el 18 de mayo de 2009.

<sup>12</sup> Op. Cit. Pág. 1

cumplimiento de contratos y los derechos de propiedad, así como la prevalencia del crimen, la violencia y muy especialmente la corrupción.

En este punto, el análisis de Hugo Maul R.<sup>13</sup> experto en política y gobernabilidad, permite generar un panorama si bien poco alentador, real y congruente con las estadísticas en diversas áreas que hoy por hoy se presentan en el país. El experto indica que lejos de buscar limitar la existencia de poderes discrecionales, se han venido ampliando. Adicionalmente expone la prevalencia de lo que él denomina caprichos de gobernantes convertidos en ley, sumado a los obstáculos a las distintas manifestaciones de libertad y de los derechos humanos razón por la cual, los indicadores de gobernabilidad sitúan a Guatemala en la posición 12 de 100.

A este respecto, para quienes no manejan perfectamente este tipo de indicadores, siempre es importante mostrar la otra cara de la moneda ya que en este mismo instrumento, Suiza se ubica en la posición 97 de 100 por sus continuos avances en a favor de la gobernabilidad Estatal.

Finalmente, se puede sintetizar la situación actual respecto a la aplicación del Estado de Derecho en Guatemala, expresando que si bien existe un marco jurídico que rige la vida legal, política y social de los habitantes, y si bien es cierto se han realizado importantes avances nacionales como el fortalecimiento de instituciones gubernamentales para promover la aplicación de los derechos de las mujeres y de los

---

<sup>13</sup> R. Hugo Maul. El Periódico de Guatemala. Estado de Derecho: Seguimos empeñados en ir en la Dirección Contraria.

pueblos indígenas, también es cierto que existe relación entre el Estado de Derecho y el desarrollo humano del país.

Para ejemplificar lo anterior, el mejor instrumento es el Informe Nacional de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que en su versión aplicada al 2007-2008, revela que los actuales vínculos entre economía y desarrollo humano generan un escenario nacional con dificultades severas que deben ser abordados de manera inmediata; aseguran que si bien Guatemala, ha incrementado en las últimas tres décadas su nivel de desarrollo humano, de acuerdo al índice del mismo nombre. En ese contexto, un artículo publicado al respecto, en la página del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo destaca que: “su posición en la escala mundial es decreciente, y con relación a la región latinoamericana, constante en las últimas posiciones. En términos absolutos, al igual que con la pobreza general, el número de personas en situación de pobreza extrema se incrementó en casi medio millón”.<sup>14</sup>

### **2.3 Democracia participativa y equidad social**

Claramente la organización política que compete profundizar es la democrática. En Guatemala, como se ha señalado anteriormente, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que la forma de organización del Estado es democrática de Derecho, promoviendo el ideal de que el poder recaee en las

---

<sup>14</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Pág. 1



instituciones y no en las personas y que éstas tienen las mismas libertades y restricciones que el resto de la sociedad que no ostenta el poder público.

Algo más para iniciar el análisis de la democracia como teoría, es la importancia de las civilizaciones que dieron a conocer los primeros elementos de este orden político, que fue promovido en Grecia con lo que después se conocería en español como el poder del pueblo. Como es bien sabido los griegos proporcionaron una importancia elevada al rol de la ley, y a la participación del pueblo, por ejemplo en los asuntos de la polis; aunque eso no significaba que todos los hombres fueran iguales ante la ley, en ese sentido las mujeres eran una clase inferior y dicha estructura fue muy parecida posteriormente en la vida política de Roma. Sin embargo no se puede dejar de rescatar que estos sistemas son los antecedentes de lo que hoy se conoce como democracia y mejor aún como democracia participativa, en la cual no se concibe la distinción y mucho menos la inferioridad de clases cuando se trata de derechos y sobre todo derechos humanos.

En ese sentido, actualmente se tiene el acceso a una gran variedad de estudios acerca de la democracia, su origen y evolución hasta llegar a un interesante postulado en el que se ven reflejados tres elementos inherentes al tema, recogidos en la mayoría de las Constituciones de los Estados modernos es decir: Legitimidad, libertad e igualdad.

Legitimidad, porque el poder que afecta a los ciudadanos debe estar otorgado por quienes son afectados por el mismo.

Libertad, respecto al respeto a los derechos humanos, especialmente los derechos políticos que según Bobbio, son necesarios para la democracia.

Finalmente, la igualdad respecto a los funcionarios y a la sociedad, igualdad ante la ley e igualdad de oportunidades.

Actualmente se distinguen dos teorías acerca de la democracia, lo más importante de destacar antes de describirlas, es que ambas son complementarias una teoría depende también de la otra para lograr su aplicación eficaz, basada en un marco jurídico que permita dicha aplicación.

De esa cuenta es que se distingue la primera teoría como procesal, que contempla y que le da valor a la consolidación de los procedimientos formales democráticos, que permiten que todos los ciudadanos tengan una cuota de participación garantizada tanto a nivel político como a nivel social o ciudadano. En ese sentido, los abordajes modernos de la democracia defienden que el simple aunque importante hecho de elegir y ser electos (derechos políticos), no basta para que exista igualdad ante la ley.

Por otro lado, la perspectiva sustantiva de la democracia, establece que lo anterior no es suficiente para la prevalencia de un Estado Democrático aunque como fue señalado anteriormente, no le resta valor, sin embargo establece que la sustancia es necesaria.

¿A qué se refiere entonces la sustancia? La sustancia se refiere a la búsqueda de la garantía del goce de los derechos humanos de forma integral ya que la aplicación y vigencia de todos ellos permiten entonces darle paso a la existencia de una democracia con sustancia que verdaderamente busca el bien común y que promueve la participación en todos los ámbitos del Estado para el desarrollo del país,

Es por esta clara división, que esta investigación no analizará el origen de la democracia como sistema político, sino el enfoque sustantivo que permite velar por la aplicación de ese sistema que defendemos todos aquellos comprometidos con el desarrollo del país bajo el imperio de la Ley.

### **2.3.1 Guatemala y la democracia participativa**

Una de las razones por las que se manifiesta continuamente que no puede existir democracia sin participación ciudadana, es precisamente la defensa del enfoque sustantivo de la democracia.

En ese sentido, la comunidad internacional sostiene que uno de los principales obstáculos de la democracia como sistema pleno de garantías inherentes al ser humano, es la debilidad de participación en la toma de decisiones que afectan a la sociedad, todo esto se ve reflejado en la calidad de vida de los guatemaltecos y en el acceso a satisfactores básicos.

Es por eso que como señala Roddy Brett y Francisco Rodas en un importante análisis para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la democracia participativa supera la visión de régimen político, adicionalmente “aprecia la integralidad de los derechos humanos, es decir la equivalencia del ejercicio de todos los derechos como integrales a la construcción de una sociedad de ciudadanos empoderados, en todos los ámbitos sociales, económicos y políticos...insistiendo en la importancia tanto de la sustancia democrática, como de la forma democrática”.<sup>15</sup>

Bajo este contexto se busca establecer que todo sistema político debe tener la capacidad de brindar resultados que garanticen el desarrollo humano integral, lo cual sobrepasa la idea de que existan instituciones que garanticen el Estado de Derecho.

En esta línea analizando el Estado de Guatemala, los expertos coinciden que si bien actualmente existe un creciente interés por participar en procesos electorales o por ser parte de movimientos fiscalizadores de dichos procesos, es evidente que existe una gran debilidad en cuanto a las instituciones y en cuanto a la forma de organización política reflejado en la gran cantidad de partidos políticos que existen que buscan el poder pero sin una clara visión del bienestar que brindarían al pueblo al momento de detentarlo.

El estudio en mención establece algunas características negativas en torno al estado actual de la democracia guatemalteca entre ellas:

---

<sup>15</sup> Brett, Roddy; Rodas, Francisco. Democracia y Derechos Humanos: Una voz ciudadana. Pág. 11

- desigualdad social
- diferencias étnicas
- racismo
- diferencias entre lo urbano y lo rural
- modelo de desarrollo centrado en la capital
- diferencias de género
- diferencias religiosas

Sin embargo, uno de los elementos que no se menciona en el estudio anteriormente citado y que hoy día es un elemento que impide la democracia en su máxima expresión, es la violencia. Actualmente el índice de asesinatos es tan elevado que la sociedad vive entorno al temor debido a la escasa voluntad política de hacer que prevalezca la ley y que la vida como derecho inherente a los seres humanos, no goce de la importancia que merece. El respeto a la vida debería ser uno de los pilares de la construcción del Estado de Derecho guatemalteco, sin embargo, hoy por hoy existen grupos que diariamente actúan al margen de la ley, que se empeñan en crear un Estado de caos y terror.

Ejemplo de lo anterior fue el suceso acontecido el 12 de julio del 2010, cuando como cita la fuente: “un desconocido lanzara una granada de fragmentación a un autobús de San Juan Sacatepéquez frente al estadio municipal, en la zona 7, y matara a dos pasajeros e hiriera a 17 más<sup>16</sup>; un acontecimiento que para muchos es el

---

<sup>16</sup> Noticias.com. Atacan las extraurbano con granada de fragmentación. fecha de publicación 13 de julio 2010.

recuerdo de tiempos en los que salir a la calle era una amenaza constante contra la vida, parte o no de un conflicto, como se refleja actualmente, ya que en principio los ataques hacia los autobuses estaban dirigidos a los pilotos y sus ayudantes, mientras que ahora no importa afectar a pasajeros ajenos al conflicto y a los intereses que mueven las razones de estos grupos al margen de la ley.

Un análisis presentado por el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos en torno a la democracia en Guatemala inicia de la siguiente forma: “Guatemala es el país de mayor población y de mayor importancia política en América Central. Asimismo, también es el que, por su historia, su política y sus tensiones sociales, más ha sufrido. El balance histórico de este país tan rico en recursos naturales está marcado por la violencia, conflictos sociales, intolerancia cultural y acentuada pobreza”.<sup>17</sup> Todo ello para iniciar con un panorama poco alentador de las condiciones actuales de la democracia en este país.

El marco general de la democracia, en su calidad de forma de Estado y de vida, no tuvo perspectivas durante mucho tiempo en Guatemala, aunque existieron importantes esfuerzos sociales entorno a esta lucha como lo demuestra el período comprendido entre los años 1944 y 1954 y que por razones tanto internas como externas no permitió la transición del autoritarismo a la democracia.

Por eso, para finalizar este apartado dedicado a la democracia participativa en Guatemala, es necesario dejar evidenciada una lamentable ilusión que se generalizó

---

<sup>17</sup> Thesing, Josef. La Democracia en Guatemala. Pág. 7

entre la población que tanto tiempo esperó este momento de cambio político y social, ya que la idea de vivir bajo un ambiente de paz y los lineamientos trazados en los Acuerdos de Paz de 1996, promovían la esperanza de una transformación justa, solidaria y pronta hacia los problemas nacionales. Sin embargo, como señala Pedro Trujillo en un estudio al respecto del tema señala: “esta situación se vio afectada y frustrada por muchas razones destacando la pasividad o incapacidad para fortalecer instituciones, abuso, escasa participación social en asuntos públicos, ausencia de liderazgo político, monopolio de algunos partidos políticos, dificultad de prescindir del autoritarismo, dificultad para garantizar las libertades fundamentales”<sup>18</sup> asimismo destaca algo sumamente importante ligado al abuso del poder que ya fue mencionado y que representa uno de los elementos centrales de esta investigación, es decir la corrupción.

## **2.4 Corrupción, un mal social**

Corrupción, es un término que desafortunadamente para la historia del hombre ha estado presente desde hace mucho tiempo, al punto que uno de los instrumentos legales de la antigua Mesopotamia como el Código de Ur-Nammu, que representa el primer Código jurídico conocido por Shulgi (2129 al 2107 a.C.), y que fijaría la estructura de todos los futuros Códigos de Mesopotamia; presenta el registro más antiguo acerca de la necesidad de evitar este flagelo social.

---

<sup>18</sup> Trujillo Álvarez, Pedro. “Gobernabilidad y Democracia en Guatemala”. Pág. 3

De esa cuenta, el código de Ur-Nammu combate la corrupción de la administración burocrática, que a juicio de los expertos en el estudio de esta civilización, representó el mayor problema social de la época.<sup>19</sup>

Por esa razón, cuando se realizan estudios acerca de la corrupción, existe una serie de elementos que siempre se encuentran presentes, esto debido a la claridad que se tiene del daño social, económico y político que causa este fenómeno que ataca las bases del sistema democrático.

En ese sentido, el primer acercamiento que se realiza hacia el término corrupción es precisamente su significado del latín *corrumpere* es decir descomponer. Y ¿qué es lo que descompone la corrupción?; eso es fácil de definir y difícil de solucionar, lo que ataca es precisamente el bien común, del que se ha venido hablando a lo largo de esta investigación y para ampliar un poco más sus implicaciones, iniciaremos con algunas definiciones al respecto.

La Organización de las Naciones Unidas; considera la corrupción como el abuso del poder público para provecho propio; mientras que el Banco Mundial lo considera como el abuso de un cargo público para obtener beneficios particulares. Adicionalmente, autores como Joaquín Solá citado en una publicación de José Raul Torres, lo define como: “el aprovechamiento ilegítimo de bienes del Estado para convertirlos en bienes privados”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Crescentino, Emilia. “La ley en Sumer y Babilonia”. Pág. 18

<sup>20</sup> Torres Kirmser, José Raul. Lucha Contra la Corrupción una Causa de los Pueblos Libres Pág. 5



Sin embargo, la Coalición por la Transparencia, una entidad no gubernamental guatemalteca a través de un estudio en materia de corrupción señala que la corrupción es: “La articulación de condiciones y acciones que hacen posible la utilización de bienes, espacios, servicios, instancias y procedimientos (privados o públicos) para beneficio propio y personal, en desmedro de los intereses generales o bien común”.<sup>21</sup>

Aunque la corrupción se hace presente tanto en el sector público como privado, es el primer sector el que nos compete, manifestando que el punto de partida para cualquiera que sea la definición empleada, es el abuso de poder público.

En ese sentido, es importante destacar la separación realizada por José Raul Torres Kirmser al destacar que existen dos fines claramente manifestados al presentarse un acto de corrupción: “el primero es el poder, bien sea para mantenerlo o para ampliarlo. El segundo fin que determina el autor es el de obtención de beneficios personales económicos, visto como ventaja patrimonial o no económicos.”<sup>22</sup>

La corrupción hoy día es un mal que se presenta en todas las sociedades del mundo; en unas más que en otras, pero no podríamos afirmar que existe un Estado en el mundo donde no se hagan manifiestas acciones de abuso de poder público, tan claro como que hubo necesidad de crear instrumentos internacionales y regionales para comprometer a los estados a velar por la observancia de la ley desde el seno de las instituciones y funcionarios públicos.

---

<sup>21</sup> Coalición por la Transparencia. Manual de legislación contra la corrupción. Pág. 10

<sup>22</sup> Óp. Cit. Pág. 7

En relación al párrafo anterior, aunque posteriormente se ampliarán dichos instrumentos es importante destacar la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción que promueven medidas internacionales para atacarla, entendiendo que existen manifestaciones de corrupción como el lavado de dinero, que no pueden atacarse unilateralmente.

Finalmente y para destacar la historia del desarrollo de la corrupción en Guatemala, es importante dejar plasmados algunos aspectos que permitieron su desarrollo en detrimento de la democracia del país.

En relación a lo anterior, la investigación se refiere a la doctrina militar contrainsurgente que permitió el autoritarismo, manifestado a través de:

- Elevada centralización política y administrativa, permitiendo abusos en la concentración de poder en pocas personas.
- Extenso nivel de discrecionalidad de los funcionarios públicos que podían realizar cualquier tipo de actividad sin tener control social o ciudadano y menos aun, rendición de cuentas ante órgano competente.

Lo anterior se refleja a través de una serie de sucesos que permitirían una comprensión gráfica de cada uno de los aspectos señalados en el párrafo anterior, sin embargo uno de los más recurrentes en los últimos años ha sido el fenómeno de la extorsión, que como se aborda en el informe, deja evidenciado el temor de los

empresarios frente al crimen organizado y eleva los costos de los bienes y servicios, al incrementar los gastos en seguridad o bien cubrir las cuotas solicitadas por estos grupos al margen de la ley. Lo anterior evidencia la necesidad de fortalecer una cultura de transparencia y de participación social.

Con la evidencia presentada a lo largo del presente capítulo, se comprueba la necesidad de tomar acciones con mayor impacto, que permitan el combate frontal hacia las manifestaciones y conductas de corrupción en el sector público, que frenan el desarrollo de la sociedad guatemalteca, al permitir el abuso y la falta de ética, convertido en ineficacia administrativa, reflejada en muchas áreas que el Estado tiene la obligación de atender por mandato constitucional; lo cual evidencia y fortalece la necesidad de contar con ciudadanos interesados y comprometidos con el bienestar de la nación, por lo que en el capítulo siguiente se aborda uno de los mecanismos con mayor auge a nivel internacional, sobre la base de los resultados positivos que ha representado su implementación para el mejoramiento del diálogo sociedad-Estado.

## CAPÍTULO III

### 3. Auditoría social, aliada del Estado democrático

En el capítulo anterior, se estableció la relación estrecha y positiva que tiene la democracia con la prevalencia del bien común y como ese poder del pueblo y para el pueblo, debe estar fundamentado en el respeto a los principios legales que rigen la vida social, económica y política de los Estados. Por ende corresponde al Estado consagrar sus acciones hacia la meta de garantizar el respeto a los derechos del individuo.

Sin embargo, también se manifestaron los principales obstáculos de la democracia, especialmente en Guatemala; pero el problema que se presenta en todos los países del mundo sin importar su nivel de desarrollo es la corrupción; entendida como el abuso del poder público para beneficio personal o para favorecer a otros con premeditación todo ello al margen de la ley.

Es de esa cuenta, que todas las teorías que actualmente se difunden para erradicar ese fenómeno de las sociedades actuales, lleva implícito el término participación ciudadana.

La participación ciudadana tiene muchas manifestaciones dentro de una estructura democrática como será expuesto a lo largo del capítulo, sin embargo el mecanismo de participación que promueve la presente investigación es la herramienta

denominada auditoría social, que no es más que la evolución de la participación ciudadana en su sentido simple por lo que es importante evidenciar teóricamente la importancia de la intervención de la sociedad para dar paso a la presentación de los elementos que integran la auditoría social, desde sus antecedentes hasta las características teóricas y prácticas que le dan vida.

### **3.1 Participación ciudadana y la democracia**

Como se ha señalado, es importante evidenciar los estudios o postulados que han defendido la importancia de promover y garantizar la participación ciudadana para fortalecer las democracias, especialmente en América Latina.

Un claro ejemplo de ello lo encontramos en el preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción que textualmente expresa: Que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio; persuadidos de que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social.

Lo anterior no solamente protege la prevalencia del sistema democrático de organización político-social; sino enfatiza la necesidad de luchar contra la corrupción para combatir contra el deterioro de la moral social, lo cual ampliado no significa mas

que el debilitamiento de una cultura de credibilidad hacia las instituciones públicas y la transparencia.

Pero dicho instrumento va más allá, al resaltar que es necesario generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de este problema, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción.

No podría estar más claro el espíritu de este importante instrumento regional contra la corrupción, al destacar claramente que la sociedad civil, juega un rol sumamente importante para modificar las conductas y manifestaciones ilícitas de aquellos que fueron elegidos para respetar la ley y hacer que los demás la respeten; para garantizar el bienestar de la población y no el bienestar personal.

Como ha sido manifestado, la democracia lleva implícitos los términos justicia y equidad y claramente para dicho panorama se requiere más que la capacidad de elegir y ser electos. En ese sentido entenderemos que la democracia participativa requiere de la atención integral de los derechos del individuo que den como resultado una sociedad de habitantes empoderados, en todos los ámbitos de la sociedad, para tener como resultado ciudadanos activos y comprometidos con el desarrollo del país.

Actualmente se defiende el criterio de que los ciudadanos son sujetos con estatus jurídico, formal y universal poseedor de obligaciones y también de derechos sin

importar género, identidad cultural, preferencias sociales o políticas conduciéndolos hacia ciudadanías activas.

Pero es posible definir de mejor forma el término ciudadano, para ello se ha recurrido al claro reconocimiento por parte del Estado, de la igualdad de todos sus miembros como portadores de derechos y deberes, para consolidar la igualdad; y aunque previamente los expertos se limitaban a defender los derechos políticos, sociales y civiles; hoy día sabemos por los importantes aportes en el tema, que la prevalencia de todo el conjunto de derechos internacionalmente reconocidos, es importante para el bienestar de la democracia.

El problema radica como señala un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al indicar que: “quienes saben que tienen derechos no los viven o no les importa y quienes no los conocen al conocerlos por temor o por aspectos histórico-sociales y culturales, no los exigen” <sup>23</sup>, como en el caso de los pueblos indígenas, que como correctamente destaca el citado estudio, han requerido de un tratamiento especial manifestado en leyes específicas para permitir que estos pueblos, históricamente oprimidos, adquieran una cultura de pertenencia al resto de la sociedad; que les permita participar activamente en el quehacer público local y nacional.

Con el paso del tiempo especialmente en América Latina, las plataformas de los movimientos sociales se caracterizaron por la búsqueda de la articulación estratégica

---

<sup>23</sup> Brett, Roddy; Rodas, Francisco. Democracia y Derechos Humanos: Una voz ciudadana. Pág. 18

de una identidad autoconscientemente indígena y que sus reclamos se basaron en el marco normativo relativo a los derechos de los pueblos indígenas, particularmente los derechos consagrados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En Guatemala como ya hemos visto son muchos los factores que detienen el desarrollo de la democracia al margen de la participación ciudadana. En este sentido la mayor parte de estudios resaltan el factor desigualdad social entendido desde la perspectiva económica como la brecha entre ricos y pobres o bien entre los pocos que tienen mucho y aquellos que carecen de lo mínimo para subsistir.

Sin embargo, si se continúa bajo la línea de la participación ciudadana y se pretende establecer factores que detienen su manifestación en Guatemala, es indispensable destacar la identidad cultural. Este hecho que se manifiesta todavía de forma pronunciada en la sociedad guatemalteca, impide el fortalecimiento de una cultura de transparencia y pertenencia al Estado.

Josef Thesing, enfatiza que: “el desarrollo de las relaciones entre la población ladina y maya, ya que hasta que no sea superado el desafío de convivir dentro de una sociedad democrática intercultural, será imposible la integración de una sociedad que busca la prevalencia del “bien común” a través de la transparencia del quehacer del Gobierno”.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Thesing, Josef. La Democracia en Guatemala. Pág. 34



### 3.2 Formas de participación en Guatemala

Como es bien sabido, existen muchas formas de participar activamente dentro de una sociedad democrática; algunos mecanismos requieren de mayor compromiso que otros, pero lo primordial es comprender que lo más importante es contribuir con la convicción, de que solamente a través del empoderamiento social, será posible erradicar algunos de los males que aquejan la vida social, política y económica de los Estados.

En esa línea, se inicia con el mecanismo de participación ciudadana que mayor importancia ha tenido a través de la historia, debido a la magnitud de las consecuencias positivas o negativas según sea el caso, respecto a los ciudadanos electos para optar a cargos públicos. En consecuencia nos referimos a la **participación electoral**. Este tipo de participación permite aplicar el postulado del poder del pueblo, ya que es la sociedad quien a través del sufragio decide el futuro político de sus Estados.

Respecto a Guatemala, este tipo de participación como señala Pedro Trujillo: “ha permitido medir el equilibrio entre Estado y sociedad civil; esto debido a que históricamente los índices de participación electoral habían sido considerablemente bajos, atribuido a diversas razones como el temor”<sup>25</sup>, en ese sentido, la historia política del país marcada por un conflicto que duró más de 36 años, la falta de sensibilización respecto a la importancia de este evento; la insatisfacción respecto a los candidatos que no llenan expectativas mínimas; hasta llegar a razones coyunturales específicas como

---

<sup>25</sup> Trujillo Alvarez, Pedro. Gobernabilidad y Democracia en Guatemala. Pág. 9

el acceso a los centros de votación y de más reciente aparición el factor DPI, mejor conocido como Documento Personal de Identificación que hacia agosto del 2010 presentaba un sinnúmero de anomalías en la emisión del documento así como señalamientos de corrupción por parte de los funcionarios a cargo del Registro Nacional de las Personas.

Una situación que comúnmente se olvida y que se atribuye a la falta de conocimiento de la Constitución Política de la República de Guatemala, es el Artículo 136, en que se establece este importante aspecto de la democracia participativa, sin embargo, se pasa por alto que todos los derechos que se establecen en el Artículo mencionado, también se contemplan como obligaciones, especialmente cuando se trata de velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral, así como de participar en actividades políticas. Sin embargo la ciudadanía ve los procesos electorales, como una opción no como una obligación y eso es parte del proceso que Guatemala debe atravesar en el camino hacia la cultura de compromiso con la democracia participativa.

En la misma línea de los procesos electorales encontramos la otra cara de esta dinámica de elegir y ser electos; nos referimos a la participación ciudadana a través de los **partidos políticos**.

El mismo Artículo mencionado anteriormente permite y promueve la participación electoral, establece el derecho a ser servidores del Estado, a través de los distintos cargos que integran el conjunto de instituciones públicas que articuladas deben velar

por el respeto a los preceptos constitucionales y demás normativa nacional e internacional que articulada promueve el desarrollo y bienestar de la población.

En Guatemala, el rechazo hacia la actividad partidista no solamente es evidente sino peligrosa, explicar el ¿por qué? ahora es más sencillo, debido a los aportes nacionales e internacionales en la materia de que se disponen para analizar el fenómeno, especialmente en este país.

Algunos atribuyen el rechazo a los partidos políticos, con la forma errónea de hacer política, que tienen estas organizaciones, especialmente porque es evidente que lo que persiguen es el poder y no el desarrollo del país traducido en campañas electorales mal enfocadas, momentáneas y con figuras representativas que generan desconfianza y las que si generan confianza, muchas veces no poseen el capital económico que requiere este tipo de procesos, que como sabemos es sumamente elevado.

En este punto es importante destacar las acciones de muchos funcionarios públicos que decepcionan la confianza depositada por los ciudadanos, al momento de las votaciones y desacredita profundamente la actividad político-partidista, nos referimos entonces al fenómeno que se presenta cada vez con mayor frecuencia, dentro del Congreso de la República de Guatemala.

Es evidente como la población define o inclina sus votos hacia alguna agrupación política en la que confía para dirigir al Estado, actúan con total ausencia de

ética, pero sin transgredir la ley (porque no existe norma que lo impida), los congresistas deciden trasladarse a otras agrupaciones o incluso formar nuevas, a través del transfuguismo, como el ejemplo de la bancada Libertad Democrática Renovada, integrada por diputados de prácticamente todas las agrupaciones políticas, promoviendo aún más el rechazo de la sociedad hacia el quehacer público.

**Asociaciones comunitarias**, esta es otra manifestación de participación ciudadana que poseemos los guatemaltecos y que se encuentra plasmada en el Artículo 18 del Código Municipal y que promueve el libre ejercicio de este mecanismo.

En la línea de las asociaciones no se puede dejar de mencionar la figura del **Sindicato**, definido como la organización democrática, integrada por trabajadores en defensa y promoción de sus intereses sociales, económicos y profesionales relacionados con su actividad laboral, respecto al centro de producción (fábrica, taller, empresa) o al empleador con el que están relacionados contractualmente. Expresado de modo más ético, el sindicato busca la defensa de los intereses vitales de los hombres empleados en las diversas profesiones. Y que como señaló Juan Pablo II, en un artículo acerca del tema destacó que: “Los sindicatos deben ser visto como una dedicación normal a favor del justo bien”<sup>26</sup>, es decir que la finalidad de este mecanismo debería ser siempre la de buscar a través de la justicia la garantía de los derechos de los trabajadores consagrados en el Código de Trabajo guatemalteco.

---

<sup>26</sup> Juan Pablo II. Encuentros. Importancia de los Sindicatos. Pág. 1

Finalmente, pero no menos importantes son a las **Organizaciones de la Sociedad Civil** conocidas como, asociaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales, cuyo ejercicio está garantizado en el Artículo 34 de la Constitución política de la República de Guatemala, así como los **Consejos de Desarrollo**, cuya norma específica es el Decreto Número 11-2002, correspondiente a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Los Consejos de Desarrollo encuentran su fundamento en el Artículo 225 de la Constitución Política de la República de Guatemala, posteriormente se promueve el desarrollo de estos espacios de participación a través de los Acuerdos de Paz, que establecieron que todos los guatemaltecos tienen derecho a participar sin discriminación, en consejos para el desarrollo de la comunidad, municipio, departamento, región y país.

Los Consejos de Desarrollo, representan un sistema donde la sociedad trabaja junto a las instituciones públicas, de forma coordinada, participativa y planificada para lograr el bienestar de la población.

De acuerdo al Capítulo II, Artículo 4 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el sistema de Consejos estará integrado en niveles que van desde el general hasta el particular de la siguiente forma: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural; Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural; Consejos Departamentales de Desarrollo, Consejos Municipales de Desarrollo y Consejos Comunitarios de

Desarrollo. Así mismo la ley señala la forma en que deben estar integrados, cuáles son sus funciones, forma de integración y finalmente su financiamiento.

### **3.3 Auditoría social, instrumento de cambio**

Existen muchas definiciones acerca del término auditoría social, algunas de ellas elaboradas y promovidas por organismos internacionales u organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, poco se sabe acerca del origen de esta herramienta, que aunque muchos creen que es nueva debido a la gran difusión que tuvo desde la década de los 90's; tiene una larga historia que contar.

Se inicia por abordar un hecho innegable para la historia de la humanidad, nos referimos al impacto que generó el derecho romano para el desarrollo de la vida político-social de las sociedades posteriores y respecto a la auditoría social también existe un importante aporte que destacar.

Es en Roma donde surge entonces la figura de los *auditus* o escuchas, en donde se llevaban a cabo revisiones periódicas de manera verbal respecto a la rendición de cuentas públicas en donde el funcionario público, en consecuencia debía rendir informe de sus actos y el ciudadano podía tomar acciones; claro está que la figura de ciudadano de aquella época no corresponde al expresión que hoy conocemos, ya que no cualquier individuo tenía el privilegio de emplear para sí dicho término, sin embargo, para fines de origen de esta importante práctica social, los expertos consideran que

aquí encontramos la forma básica de lo que hoy encierra este importante instrumento de control y acompañamiento social denominado auditoría social.

Uno de los organismos internacionales que le apostó desde hace mucho tiempo al proceso de fortalecimiento democrático a través de la auditoría social, fue el Banco Interamericano de Desarrollo; esta Institución ha venido haciendo esfuerzos para promover mecanismos de vigilancia ciudadana en beneficio del desarrollo en América Latina, promoviendo algunas de las primeras experiencias de auditoría social debidamente documentadas en la región.

Gracias a esos primeros esfuerzos de recopilación de información e intercambio de experiencias es que en la región centroamericana fue posible iniciar diálogos interinstitucionales respecto al tema.

Actualmente, se tiene al alcance una gran cantidad de manuales y publicaciones de diversa fuente, que permiten el acercamiento con mayor facilidad al conocimiento teórico de la herramienta, aunque como en muchas otras prácticas, la teoría no siempre brinda las respuestas a circunstancias que se presentan en la puesta en marcha de este mecanismo, ya que a juicio del investigador existen vacíos legales que solamente a través de la experiencia y el compromiso por la efectividad del instrumento social, pueden ser detectados, como se ampliará en el último capítulo de la presente investigación.

En esa línea, para destacar los aportes guatemaltecos respecto a la auditoría social se empleará la definición proporcionada por la Organización Incidencia Democrática: “La auditoría social es un proceso que permite a una organización evaluar la eficacia del sector público y su comportamiento ético en relación a sus objetivos, de manera que pueda mejorar sus resultados sociales y solidarios y dar cuenta de ellos, a todas las personas comprometidas por su actividad”.<sup>27</sup>

Lo anterior significa que a través de este mecanismo es posible que cualquier tipo de institución responda con hechos comprobables ante las obligaciones que le fueron asignadas. Sin embargo existen otros conceptos que permite profundizar su valor e impacto social; como el que proporciona el Centro Pluricultural para la Democracia, que con el apoyo de la cooperación del Reino de Noruega, publicó un interesante documento de estudio de fácil comprensión y en el cual después de hacer referencia a ciertas definiciones previas concluye con el siguiente concepto: “La auditoría social se convierte, en una estrategia para acceder a información (transparencia), medir, controlar (rendición de cuentas), evaluar (eficiencia y eficacia) y dar seguimiento a las acciones de gobierno y de instituciones que manejen fondos del Estado con fines de mantener pesos y contrapesos para lograr la efectividad de las políticas de Estado (monitorear)”.<sup>28</sup>

Esta interesante definición resalta cuatro acciones sumamente importantes, implícitas e imprescindibles para la transparencia del quehacer público y se ha

---

<sup>27</sup> Alvarez, Enrique. La auditoría social, instrumentos para forjar ciudadanía. Pág. 1

<sup>28</sup> Centro Pluricultural para la Democracia. DIAKONIA. Auditoría Social: Reflexiones y propuestas en el ámbito municipal. Pág. 6



comprobado, a través del ejemplo de sociedades que presentan los mejores índices de transparencia en el mundo, que la corrupción es un claro obstáculo para la garantía del bien común.

Finalmente, para dejar fundamentada la premisa que da origen al título del presente apartado, la investigación se valdrá de un interesante aporte elaborado por Elice Navarro, que argumenta que: “la idea de la auditoría social es especialmente relevante en la democracia, porque el poder deviene del conjunto social que lo delega mediante el voto, además señala que el representante elegido, no está sujeto a mandato imperativo; no obstante, no puede desvincularse de tal manera de su elector, que no pueda reclamarle nuevamente un voto en la siguiente elección”<sup>29</sup>

Además de abordar la importancia del voto y el compromiso de la sociedad sobre dicha acción, el autor referido en el párrafo anterior, expresa que una forma válida de expresarse en una sociedad democrática, que la vitaliza, es que los ciudadanos hagan llegar a sus autoridades sus opiniones y también, su evaluación sobre su desempeño periódicamente, sin necesidad que se de en el marco de un proceso electoral.

En ese sentido, todas las fuentes abordadas coinciden en establecer que la auditoría social, vino a convertirse en un medio para el fortalecimiento de la democracia con enfoque participativo eficaz para combatir la corrupción; promoviendo la cultura de participación activa, responsable y comprometida de las y los ciudadanos generalmente

---

<sup>29</sup> Navarro, Elice. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de auditoría social. Pág. 12

a través de las organizaciones de la sociedad civil. Y aunque el Estado crea entes de control y fiscalización como la Contraloría General de Cuentas o el mismo Congreso de la República de Guatemala, esta herramienta es estrictamente social precisamente porque solamente puede originarse desde la sociedad civil.

### **3.4 Objetivos y metodología de la auditoría social**

Una de las primeras preguntas de la sociedad civil respecto al ejercicio de la auditoría social, cuando se encuentran en proceso de formación ciudadana, respecto a esta herramienta social, está estrechamente vinculada al temor respecto a las libertades que todos los ciudadanos poseen en este país. De esa cuenta lo primero que se transmite a los guatemaltecos es que el requerimiento más importante, es la voluntad de contribuir al empoderamiento social.

Sin embargo, existe un requisito que va más allá de las capacitaciones respecto a esta herramienta y que en ocasiones se pasa por alto, es decir, el atributo moral y ético. En ese sentido, resulta sencillo comprender por qué es incongruente que un ciudadano sin principios pueda valorar la importancia de apoyar la transparencia en beneficio de la comunidad, si él mismo no se comporta con rectitud y honestidad en sus actividades personales. Por eso es significativo motivar desde edad temprana la importancia de los valores y principios comúnmente reconocidos para la convivencia pacífica de los seres humanos.

Respecto a los objetivos que persigue la puesta en práctica de la auditoría social, es oportuno destacar los aportes realizados en Ecuador, con el apoyo de la Agencia de

Estados Unidos para el Desarrollo; en donde se lanzó hace algunos años, una recopilación de experiencias en materia de auditoría social, denominada Guía de Contraloría Social, que destacó que las metas que persigue el mecanismo en mención son las siguientes:

- Fortalecer los mecanismos de vigilancia y control de la contratación pública para la promoción de una buena gestión, prevención y combate a la corrupción.
- Fortalecer los procesos de participación ciudadana en el seguimiento y control de los proyectos, obras y servicios públicos.
- Coadyuvar al manejo transparente, honesto y eficiente de los recursos públicos.
- Velar por los intereses de la comunidad como beneficiarios de la acción pública.
- Promover el liderazgo y participación ciudadana en la defensa del bien común.

En ese contexto, los ciudadanos interesados en poner en práctica sus derechos a través de la auditoría social, se preguntan si existen límites ante las acciones o problemas que desean auditar; esto debido a la falta de conocimiento respecto a la normativa legal que los ampara y a la falta de aclaración respecto a lo que significa cosa pública; por lo que sin ánimo de entrar en definiciones legales, porque es materia

del capítulo siguiente, de forma sencilla se describen los elementos que pueden y deben ser susceptibles a un acompañamiento social:

- ❖ Proyectos, obras y servicios del Municipio.
- ❖ Contratación y ejecución de obras públicas.
- ❖ Formulación y ejecución de presupuestos.
- ❖ Programas de salud, educación, bienestar social, medio ambiente, servicios públicos.
- ❖ Toma de decisiones administrativas.
- ❖ Actuación de los funcionarios.

Existen organizaciones sociales de distintas partes del mundo que le han dado su aporte ya sea a la definición o a la metodología de la auditoría social, enriqueciéndola y permitiendo que se acople a las necesidades de cada problema que la colectividad desee auditar.

Siempre es necesario conocer el procedimiento a seguir para implementar la herramienta; sin embargo también es importante conocer el ¿Por qué? Es decir, tener claridad de lo que se busca alcanzar y en ese sentido se han determinado tres

dimensiones de la auditoría social: La primera gira entorno a la búsqueda de información (auditoría social informativa); busca recopilar información para determinar que se ha hecho y establecer y dar a conocer públicamente lo que dejó de hacerse, no busca resolver sino informar para evidenciar anomalías o dudas.

La segunda dimensión (auditoría social explicativa), no solamente informa sino explica y por ende genera juicios respecto al asunto o problema auditado. Esta dimensión busca evidenciar anomalías y establecer causas y consecuencias.

Sin embargo, la dimensión que debería prevalecer en todo momento es aquella que busca informar, explicar y además exigir (auditoría social exigitiva). Esta dimensión que es la que comúnmente se promueve, busca evidenciar para reorientar las anomalías con la finalidad de solucionar el problema que dio origen al proceso de auditoría social, esta dimensión va mas allá de un simple informe de recopilación de información que presente los hallazgos porque brinda recomendaciones y deduce responsabilidades para quienes han incurrido en delitos que deberán ser atendidos por la autoridad legal competente.

En la línea de esta última, se presenta a continuación brevemente la metodología empleada y publicada por una organización de la sociedad civil guatemalteca que con el apoyo de la comunidad internacional, publicó un interesante instrumento para facilitar el trabajo ciudadano en materia de auditoría social, que separa en diez momentos el

proceso para implementar el mecanismo de control ciudadano, objeto de estudio de la presente investigación<sup>30</sup>:

1. El primero está enfocado a la claridad de conceptos, es decir a crear capacidades teóricas y conceptuales necesarias para desarrollar las habilidades de los ciudadanos interesados.
2. El segundo momento habla de un plan de ejecución, esto no es más que delimitar lo que se quiere auditar y cuál será el procedimiento lógico que se empleará para el efecto.
3. El tercero está orientado a la aplicación del plan en sus primeras acciones, como la elaboración de un marco lógico que permita identificar las metas e indicadores precisos.
4. El siguiente paso está orientado a delimitar al grupo, que deberá ser lo más reducido posible (diez o doce como máximo), responsable de organizarse y establecer con claridad la temporalidad de cada una de las acciones a realizar.
5. El siguiente momento corresponde al momento de recolección de información y elementos cualitativos que permitan armar el expediente del problema sujeto de auditoría social.

---

<sup>30</sup> Rodríguez Alicia, Hacia el empoderamiento ciudadano, Manual ciudadano de auditoría social. Pág. 108

6. Posteriormente la metodología sugiere la evaluación e interpretación de la información obtenida.
7. A través de la depuración y análisis del punto anterior, se sugiere en este momento, el diseño del informe del proceso.
8. Después del diseño corresponde la preparación lógica y ordenada del informe.
9. La publicación del informe corresponde a este penúltimo momento en el cual su amplia difusión será un elemento determinante para la calidad del resultado del proceso realizado.
10. El seguimiento al proceso, corresponde al último de los momentos que publica la fuente en mención, sin embargo es importante destacar que de este último momento, dependerá el resultado final del proceso, de lo contrario no se denominaría auditoría social sino diagnóstico situacional del problema en cuestión. La auditoría social busca evidenciar y corregir, razón por la cual la investigación promueve la tercera dimensión descrita al inicio del presente apartado.

Para concluir este capítulo dirigido a mostrar un panorama conceptual y metodológico de la auditoría social como instrumento de control ciudadano, es oportuno destacar que si bien la debilidad institucional, facilita la corrupción en el manejo y funcionamiento del sector público, también es cierto que la población tiene una

importante cuota de responsabilidad en la reorientación de la finalidad última del Estado, es decir la garantía del bien común, porque lo que no debe verse la auditoría social, solamente como un instrumento de control, sino como una manifestación de interés de la sociedad que se interesa, propone y acompaña el quehacer público a través de la transparencia, especialmente en la utilización de los recursos públicos para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, traducidas en responsabilidades de Estado.





## CAPÍTULO IV

### **4. Análisis y marco legal de la auditoría social**

La razón principal, que motivó el desarrollo del presente trabajo de investigación, es el resultado de más de 10 años de trabajo en el área de participación ciudadana, especialmente en materia de auditoría social.

De esa cuenta, ha sido posible deducir la importancia de esta herramienta de acompañamiento y control social, sin embargo también ha permitido delimitar vacíos legales que en la práctica representan obstáculos claros a los procesos de auditoría social.

La propuesta que se desarrollará en la última parte de este capítulo, pretende mostrar un medio complementario pero necesario, para facilitar el quehacer de la ciudadanía al momento de buscar el acceso a la información sobre la administración pública, para que las disposiciones de la Constitución Política de la República de Guatemala y de las leyes vigentes en la materia, sean acatadas y vistas como el camino hacia una cultura de rendición de cuentas e involucramiento de la sociedad civil.

Por ese motivo a continuación se presenta brevemente, el marco legal que hoy día respalda el ejercicio de la auditoría social y que es insuficiente para el logro de los resultados esperados.

#### **4.1 Constitución Política de la República de Guatemala**

Claramente, no es posible iniciar un análisis del marco jurídico en materia de auditoría social, sin abordar en principio a la Ley Suprema guatemalteca, es decir la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985 y que establece lo siguiente:

Artículo 30. Publicidad de los actos administrativos.

Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

Dicho sin tecnicismos, más claro imposible, el Artículo anterior, establece solamente dos excepciones, en materia de asuntos de índole militar y en relación a asuntos diplomáticos en los cuales se vea comprometida la seguridad nacional.

En ese sentido toda la información que no corresponda a estas salvedades, es pública y puede ser requerida por cualquier ciudadano sin necesidad de que éste labore para algún órgano de control del Estado.

Artículo 31. Acceso a archivos y registros estatales.

Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

Este Artículo garantiza el acceso a la información personal en poder del Estado y al uso que quiera hacerse de ella. Además el espíritu del mismo, avala y reconoce la libertad del individuo a ejercer su ciudadanía como tal.

Artículo 34 Derecho de asociación.

Se reconoce el derecho de libre asociación. Nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares. Se exceptúan el caso de la colegiación profesional.

Este Artículo es de suma importancia dentro de la investigación del tema, pues respalda y garantiza el mecanismo de participación ciudadana de la población guatemalteca

Artículo 28. Derecho de petición.

Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas, y deberá

resolverlas conforme a la ley. En materia administrativa, el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta Días. (...).”

La razón por la que este Artículo no fue desarrollado en el orden en que aparece en la Constitución Política de la República de Guatemala, es muy sencilla, para fines de claridad interpretativa.

En ese sentido no es posible entender qué derechos brinda el Artículo, si se desconoce que todos los actos de la administración del Estado son públicos (Art. 30). Solamente después de tener claro el punto anterior; se comprenderá que en consecuencia todo guatemalteco (mayor o menor de 18 años), posee el derecho de petición.

#### **4.2 Acuerdo de Paz Firme y Duradera**

Mucho se ha comentado a nivel nacional e internacional, acerca del impacto de los Acuerdos de Paz, que se integran y validan en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera de 1996, que adquirieron el carácter de compromisos de Estado a través del Decreto, 52-2005 y manifiesta la necesidad de la más amplia participación de la sociedad, por lo que marca un antes y un después de la forma de interacción sociedad-Estado y de las relaciones internacionales en una región que se caracterizó por la lucha por la transición hacia la paz y desarrollo democrático.

Especialmente importante, es todo aquello que involucra la conducta que se esperaba de la sociedad civil a partir de aquel momento histórico para el país.

De esa cuenta se acuerda que no es posible caminar hacia la justicia social y el crecimiento económico con equidad, sin la participación activa de la sociedad civil, por lo que es necesario priorizar el gasto público hacia la inversión social para disminuir la pobreza, la exclusión y el acceso a los servicios básicos; características intrínsecas del desarrollo sostenible.

#### **4.3 Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002**

Otro instrumento valioso que señala la finalidad de la auditoría social es la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002.

Artículo 2. Concepto de Descentralización.

Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

Del citado instrumento, el Artículo en mención, describe lo que debemos entender por descentralización y más importante aún el rol que deberá jugar la sociedad civil en el proceso detallado como ejercicio de control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado, o dicho de otra forma permite el ejercicio de la auditoría social.

Adicionalmente, es importante destacar el Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo 312-2002, que brinda características dignas de subrayar en relación a la participación ciudadana y especialmente a la auditoría social por lo que a continuación se describe uno de los principales artículos que lo integran:

#### Artículo 4. Criterios de eficiencia y eficacia de la descentralización

En la prestación de los servicios que se presten en virtud de la descentralización del Organismo Ejecutivo, sus objetivos tendrán especificado el grado de cumplimiento que se espera alcanzar mediante la aplicación de los criterios siguientes:

- f) Aumento de la rentabilidad social mediante la participación ciudadana,
- g) Aumento de la equidad económica y social e inclusión del enfoque de género en el proceso de descentralización del Organismo ejecutivo.
- i) Efectiva auditoría social sobre la gestión de los programas y proyecto descentralizados.

Estos tres incisos citados anteriormente, permiten reforzar la necesidad de participación ciudadana a través de la auditoría social.

Al observar el inciso f) se destaca, el mejoramiento en el nivel de vida de las comunidades, está estrechamente vinculado al grado de participación ciudadana, dentro de la cual como señala el inciso g) se debe dar importancia especial al enfoque de género para promover el desarrollo equitativo de los ciudadanos en todos los municipios del país, fin último de la descentralización; colofón para el cual se establece como uno de los instrumentos de acompañamiento ciudadano la auditoría social en el inciso i) del instrumento jurídico citado anteriormente.

#### **4.4 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002**

Igualmente importante es la Ley de Consejos de Desarrollo, al cumplir con estipulaciones contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y que toma como marco de referencia los compromisos asumidos a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz, y que se convierte en un instrumento enfocado directamente al desarrollo de los derechos constitucionales de los guatemaltecos, para el funcionamiento adecuado de la democracia participativa, evidenciando que los receptores de las políticas, programas, procesos de planificación y proyectos, deben tener injerencia para validar todo aquello que los afectará directamente en su *modus vivendi*.



Especialmente importante respecto a este instrumento, es el Artículo 1 que destaca la naturaleza del denominado Sistema de Consejos de Desarrollo, se convertirá en el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena, para apoyar todos aquellos procesos de toma de decisiones para garantizar que las mismas sean apegadas a las prioridades de la comunidad y sean realizadas e implementadas tomando en cuenta las características étnicas, culturales y con equidad de género. Sin embargo es importante destacar, que aunque se convierte en el principal medio de participación de acuerdo a esta norma; no es el único reconocido por esta Ley, como lo estipula el inciso d) del Artículo 6, que promueve la participación de toda la población y de sus organizaciones en todas aquellas acciones orientadas a buscar soluciones a los problemas del departamento, municipio, aldea o caserío que integran el Estado guatemalteco.

#### **4.5 Código Municipal, Decreto 12-2002**

El espíritu del Código Municipal, está directamente vinculado a los dos instrumentos anteriores, y regula la actividad de los gobiernos municipales reiterando la autonomía de éstos, para apoyar los esfuerzos de ordenamiento jurídico que rige la administración pública guatemalteca, destacando que el fin último de los gobiernos locales es la satisfacción de las necesidades, que consagra la Constitución Política de la República de Guatemala y que se resume en el bien común.

El Código Municipal, destaca que los gobiernos locales, deben velar por la integración y materialización de los derechos con enfoque multiétnico, pluricultural y

multilingüe del Estado guatemalteco, que representa uno de los principales retos para la sociedad, evidenciado por la escasa participación en puestos públicos, de la población maya, garífuna o xinca con un claro enfoque de inequidad en cuanto a género. Por lo que la implementación adecuada de este instrumento deberá ser uno de los objetivos de la ciudadanía a través de la auditoría social.

El Artículo 17 del Código Municipal, establece algunas conductas a seguir como parte de las responsabilidades y derechos de los habitantes de todo municipio del país, entre los cuales destaca el inciso c) que se refiere a contribuir y trabajar positivamente en beneficio de todo aquello que permita incrementar el nivel de vida del municipio sobre todo tomando en cuenta el principio de autonomía municipal. A este respecto, es importante destacar el inciso f) que refuerza el inciso anterior al establecer la importancia de la participación de la sociedad en la formulación, planificación, y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias.

Lo anterior evidencia una vez más la importancia del rol de la sociedad civil, ya que La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural destaca el mismo propósito, orientado a la intervención activa, propositiva y eficaz de los guatemaltecos en todo aquello que afecta su calidad de vida o bien que de no intervenir podría perjudicar su entorno social, político, económico, cultural o ambiental, porque la auditoría social debe convertirse en un medio de acompañamiento permanente en todas aquellas acciones que atenten contra el ambiente y salud de los vecinos (inciso y, Título III Capítulo I Artículo 35), razón por la cual la comunidad deberá velar por la instalación de las comisiones específicas detalladas en el Artículo 36 del instrumento en mención.

El Código Municipal, si bien sufrió modificaciones recientemente, Decreto 22-2010, respecto a la forma de adquisición y administración de recursos y en cuanto a las competencias del municipio especialmente de las mancomunidades, en relación al objeto central del presente estudio, el elemento jurídico más importante se encuentra plasmado en el inciso h) del Artículo 17 que textualmente señala en relación a los derechos y obligaciones de los vecinos: Integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social.

En consecuencia la herramienta de control ciudadano fue evidenciada y destacada dentro de los roles de participación ciudadana que deberán ejercer los miembros de un municipio razón por la cual como se evidencia en esfuerzos de auditoría social reconocidos en el país, como los que realizan las organizaciones de la sociedad civil Acción Ciudadana y en su momento la Coordinadora Sí Vamos por la Paz, enumeran dentro de sus recomendaciones el fortalecimiento de la herramienta para empoderar realmente a la sociedad civil.

Actualmente la sociedad civil organizada recurre como fundamento jurídico para el ejercicio de la auditoría social, al Código Municipal en gran parte porque este instrumento destaca en el **Título IV Información y participación ciudadana**, los derechos de los vecinos a requerir en cualquier momento información, respecto cualquier actividad de índole pública que afecte o beneficie sus intereses. Por ejemplo el Artículo 62 destaca el derecho a solicitar información o bien, el acceso a documentos financieros y contables en respeto a lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala. Sin embargo, en la práctica, especialmente en el período

2002-2007, aunque se requería información argumentando este Artículo, la resistencia era notable como lo muestran experiencias realizadas por el investigador en los procesos de auditoría social recopiladas en el informe denominado: Caminando hacia el empoderamiento ciudadano; informes de auditoría social desde los núcleos sociales municipales.

Todo lo anterior motivó la constante denuncia de la sociedad civil entorno a la dificultad del acceso a la información y promovió acciones desde las organizaciones para impulsar el proyecto de Ley que posteriormente se convirtió en la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008, que será abordada en el siguiente apartado.

#### **4.6 Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008**

La Ley de Acceso a la Información Pública, es el resultado de muchos años de esfuerzo de la sociedad civil organizada, que promovió un instrumento que definiera principios objetivos y procedimientos de todo aquello que se relaciona a la información pública para evitar que cualquier institución o funcionario, sobre la base de los vacíos legales existentes, pudiera emitir razonamientos o posturas que impidieran que los ciudadanos ejercieran libremente su derecho de petición y acceso a documentos de carácter público.

Las organizaciones dedicadas a promover la transparencia y efectividad del sector público manifestaron reiteradamente su postura respecto a la dificultad para acceder a la información; caso concreto los informes de auditoría social presentados por

la organización Acción Ciudadana, respecto a la reconstrucción tras el paso de la Tormenta Stan; que dentro de las recomendaciones del informe denominado Tercer informe de monitoreo y auditoría social del Programa de Reconstrucción Nacional, logros y debilidades a un año de la Tormenta Stan; enfatizaban la necesidad de sensibilizar a los funcionarios y funcionarias públicas sobre el libre acceso a la información pública, como una condición fundamental para el combate a la corrupción y la promoción de la transparencia. Asimismo, esta organización manifestó como representante del Capítulo de Transparencia Internacional para Guatemala, que el Congreso de la República de Guatemala debía decretar la Ley de Acceso a la Información, para avanzar hacia los retos presentados para Guatemala en materia de corrupción, ya que hasta el 2006 ya eran siete los proyectos de ley presentados a este organismo, que tomaba como referencia la figura del recurso de habeas data.

El instrumento en mención, hace hincapié en el postulado que afirma que nadie es superior a la Ley, que la información del Estado de Guatemala es pública, y que no debe ser negada por ninguna causa, especialmente por razones de racismo, género o aspectos políticos.

Sin entrar en detalle, acerca de todos los aspectos que le dan vida a la Ley en mención; lo más importante a destacar para efectos de la presente investigación, es el Artículo 3 que describe los cuatro principios que rigen el espíritu de la Ley:

- a) Máxima publicidad

- b) Transparencia en el manejo de los recursos públicos, ejecución de los mismos y todo aquello que implica acciones de funcionarios o empleados del sector público
- c) La información pública debe ser gratuita
- d) Simplicidad y rapidez para entregar el requerimiento ciudadano en materia de información pública

Finalmente, es importante destacar que la referida Ley, busca dar seguridad y certeza a todas las personas con la finalidad de hacer efectivo el derecho no solo a la información pública; sino a su participación dentro de procesos de auditoría social y fiscalización ciudadana hacia todos los funcionarios, empleados públicos, organismos institucionales y en general hacia todo aquel que maneje, use, administre o disponga de recursos del Estado de Guatemala.

#### **4.7 Comunidad internacional y la auditoría social**

Muchos han sido los países cooperantes hacia Guatemala que han venido apoyando los procesos de auditoría social impulsados desde la sociedad civil, organizada guatemalteca entre los que se puede mencionar, Canadá, España, Noruega, Estados Unidos y Reino Unido por mencionar algunos.

Esta cooperación diseminada hacia el país, es en gran parte la causa de los importantes avances en la calidad y cantidad de procesos de auditoría social que se han visto reflejados en la sociedad guatemalteca, y no menos importante han sido los instrumentos internacionales que combaten la corrupción y promueven la participación de la sociedad civil para construir sociedades pacíficas, democráticas y transparentes. Recordando que de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 46, Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno.

No menos importante son los instrumentos en la materia que permiten reforzar la normativa jurídica interna vigente, y que además promueven que la República de Guatemala, sea sujeta a evaluaciones e informes que reflejen el avance del país en aspectos como corrupción, derechos humanos y eficacia del sector público, asociada a la participación ciudadana; por lo que a continuación se describen brevemente para dejar constancia de la necesidad de que la población se empodere no solamente de la normativa interna sino también de todos los esfuerzos internacionales que respaldan el quehacer de la sociedad civil de los países, que se adhieren a los diferentes tratados o convenios entre los que se deben destacar:

- a) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) que en el Artículo IV destaca la libertad de investigación, opinión y expresión del pensamiento de la sociedad.

- b) La Declaración Universal sobre Derechos Humanos (1948), que en el Artículo 19 nuevamente aborda la libertad de opinión y expresión así como de investigación.
- c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1966); que igualmente en el Artículo 19, busca garantizar entre otras cosas la libertad de todo individuo respecto a la manifestación de sus opiniones e ideas.
- d) Pacto de San José (1969); cuyo Artículo 13 aborda la libertad de expresión pero también de petición.
- e) Convención Interamericana contra la Corrupción (1996); impulsada por la Organización de Estados Americanos y que establece que una de las características necesarias para la consolidación de la democracia representativa es el combate a la corrupción, vista como un elemento que deteriora la bien denominada moral social y que en consecuencia perjudica el crecimiento económico por lo que se hace indispensable la sensibilización de la población de la región acerca de la importancia de la participación ciudadana; por lo que uno de los postulados del Artículo III establece que los Estados miembros, deberán crear, mantener y fortalecer los espacios destinados a prevenir la corrupción.
- f) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la necesidad de intensificar los esfuerzos regionales y locales para combatir la corrupción, vista como un mal, que traspasa las fronteras y que debe ser abordada en el seno de este



organismo para encontrar soluciones que no solamente insten a las partes sino que las comprometan a adoptar medidas destinadas a controlar o detener los actos que de común acuerdo se determinaron y clasificaron como manifestaciones de corrupción, que atentan contra la democracia, y la cultura de ética y transparencia que actualmente promueven las sociedades del mundo.

Este instrumento importante por su alcance y objetivos, es un elemento que se desconoce por un gran segmento de la población, de acuerdo a la experiencia del investigador que tras muchos años de fortalecimiento de sociedad civil, ha promovido la apropiación de esta convención, con la finalidad de fortalecer el marco legal nacional e internacional que respalda la intervención eficaz de la sociedad civil guatemalteca.

- g) Resolución Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia, 4ª. sesión plenaria Asamblea General (2009); que fue impulsada por la Organización de Estados Americanos y que retoma todos aquellos instrumentos de recomendación en materia de transparencia y acceso a la información pública, destacando el importante rol que puede y debe desempeñar la sociedad civil en el camino correcto hacia la democracia participativa.

En este sentido reviste especial importancia una de las recomendaciones que se promueven en dicho instrumento, relacionado a instar a los Estados Miembros de la OEA, para que promuevan la adopción de las disposiciones vigentes en la materia y otras que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y

aplicación efectiva; lo cual representa un elemento que respalda, el que se aprueben leyes como la de auditoría social que promueve esta investigación y que indudablemente representaría un elemento que fortalecería el marco legal de la participación ciudadana en Guatemala.

#### **4.8 Relevancia de una Ley de auditoría social**

Previo a detallar la propuesta de Ley en materia de auditoría social, es importante destacar la opinión de expertos en materia de auditoría social en Guatemala, así como la detección de algunos actores, respecto a la necesidad de regular a través de una Ley específica de auditoría social, el ejercicio y garantía con equidad de esta herramienta de control social.

Para tal efecto, se iniciará por la opinión de Mariana del Águila, una importante promotora de la participación ciudadana y de la auditoría social, que hace algún tiempo publicó un artículo respecto a la necesidad de que el Congreso de la República de Guatemala, discutiera y aprobara una Ley de auditoría social, tomando como punto de partida para su análisis, el impacto en la vida de la ciudadanía de esta herramienta que no solamente permite contribuir a la transparencia sino a lo que la experta califica como: “participación en los procesos reivindicativos en el campo de los derechos humanos que permite verificar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala, frente a la diferente problemática que afronta la población especialmente los más vulnerables”.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Del Águila, Mariana. Ley de Auditoría Social y Participación Ciudadana. Pág. 2

Si se analiza esta primera parte de su interesante artículo, lo primero que se destacaría, es sin lugar a dudas el trabajo social en pro de los grupos poblacionales a quienes más afecta la falta de una correcta forma de administración pública y que en Guatemala ha sido profundamente marcada, como lo revelan los principales indicadores sociales.

Y para muestra se puede mencionar uno de los muchos datos que destaca el Informe de Desarrollo Humano 2010, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que establece que la desigualdad en Guatemala está estrechamente vinculada al Índice de Desarrollo Humano que presenta su principal efecto en los servicios de salud, en el ingreso per cápita y con mayor impacto en la educación.

Evidentemente la educación es vital en todo proceso de empoderamiento ciudadano, para exigir que se hagan efectivos los derechos de la población, porque primero deben conocerlos y sentir que los merecen y les pertenecen para luego promover su implementación.

De esa cuenta Mariana del Águila, promueve la auditoría social como un medio para que la población acompañe los procesos de toma de decisiones en torno a políticas, estrategias, planes y proyectos que respondan a las necesidades que realmente necesitan ser abordadas, sin importar si se trata de un espacio municipal, comunitario o nacional, en donde la importancia de contar con una Ley específica de auditoría social, sería un elemento que respaldaría con mayor fuerza lo que la experta

denomina en su artículo el pleno ejercicio de nuestra ciudadanía y una participación organizada.

La función de la auditoría social no se debe percibir solamente como un proceso de verificación del uso adecuado de los recursos públicos, lo cual es de por sí importante, también debe ser visto como un proceso proactivo en el que la sociedad, de forma organizada, contribuye a realizar procesos de gestión acertados, eficientes y eficaces; por supuesto también transparentes en el uso de los recursos.

Adicionalmente se puede tomar como referencia las situaciones que han vivido las distintas organizaciones de la sociedad civil en sus respectivos procesos de auditoría social, por ejemplo Acción Ciudadana, que en el monitoreo para elaborar uno de los informes en el marco de procesos de auditoría social realizados en distintos departamentos del país tras el paso de la Tormenta Stan, dejó demostrada que a pesar de los distintos mecanismos que se emplearon para la recolección de la información, se evidenció la escasa voluntad política de los funcionarios públicos para dicho fin.<sup>32</sup>

De esa cuenta se resalta en dicho informe, que el proceso de auditoría social, permitió evaluar el cumplimiento de toda la normativa que promueve el libre acceso a la información, la libertad de asociación, derecho de petición, publicidad de los actos de la administración pública y compromisos internacionales, entre otros.

---

<sup>32</sup> Op. Cit. Pág. 5

Lo anterior respalda la necesidad de un instrumento legal que permita promover, regular y garantizar el derecho a realizar auditorías sociales, optimizando con ello la implementación y sobre todo los resultados de dicho mecanismo ciudadano de participación.

Otro elemento que permite destacar la necesidad de una Ley específica de auditoría social, se encuentra en un artículo escrito por Enrique Álvarez, Director de la organización de la sociedad civil denominada Incidencia Democrática, que durante muchos años promovió cambios importantes en la forma de ver la realidad de la sociedad guatemalteca a través del acompañamiento ciudadano de la gestión pública.

De esa cuenta, Enrique Álvarez, en un artículo dedicado a la importancia de la auditoría social, destacó la necesidad de poder sacar el máximo provecho al proceso de auditoría social. Ese beneficio del que hablaba en su artículo podría ser resuelto a través de una Ley específica que regulara el mecanismo y le diera a la auditoría social el lugar que debe ocupar como parte de las obligaciones de los ciudadanos. Asimismo, destaca que existen dos retos para que esta herramienta sea más eficiente, el primero relacionado con el desarrollo de capacidades técnicas para realizar los procesos y el segundo relacionado a la posibilidad de que el ciudadano reciba información precisa, confiable y rápida, y para ello es necesaria una Ley que regule todos estos aspectos para que los vacíos legales que aún persisten, sean abordados a través de la Ley en mención.

Finalmente, se detalla una entrevista realizada al Director de una organización de la sociedad civil de Antigua Guatemala, que durante muchos años ha trabajado arduamente en el proceso de empoderamiento de los ciudadanos de Sacatepéquez, con sede en Antigua Guatemala. El Licenciado Ignacio Ochoa, M.A en Estudios Latinoamericanos y Filosofía, es reconocido a nivel nacional como un defensor de la participación ciudadana especialmente del fortalecimiento de los espacios de participación conocidos como Consejos de Desarrollo.

El trabajo a nivel local de esta asociación, permite tener una opinión de fuente primaria muy importante para el desarrollo de este trabajo de investigación. Al Licenciado Ignacio Ochoa le fueron realizadas cuatro preguntas sobre un formulario basado en el modelo de entrevista estructurado, desarrollado con mayor amplitud en el primer capítulo del presente trabajo. La finalidad de la misma, es vincular las fuentes secundarias con esta fuente primaria de investigación para enriquecer el resultado del trabajo.

De esa cuenta la primera pregunta realizada, se orientó hacia su percepción acerca de la importancia de mecanismos de participación ciudadana especialmente la auditoría social, a lo cual respondió, la importancia de este mecanismo para evitar el comportamiento social que ha caracterizado a la sociedad civil guatemalteca, la cual considera que siempre ha estado marcada por sectores o grupos excluidos. Señaló además, que en los últimos años, la sociedad civil ha surgido como un elemento importante, basado en el ordenamiento jurídico guatemalteco, una aliada fundamental

para ejercer control o supervisión acerca de la cosa pública, que se ha fortalecido a través de la auditoría social.

Seguidamente, se solicitó su opinión respecto a si consideraba que existen vacíos legales que obstaculicen la eficiente implementación de la auditoría social en Guatemala, a lo cual respondió que sí, que al analizar detalladamente, la Constitución Política de la República de Guatemala, Los Acuerdos de Paz, la Ley de Acceso a la Información Pública y las tres leyes que fueron sancionadas en el Gobierno de Alfonso Portillo: Código Municipal, Ley General de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; inmediatamente se observa, que existe lagunas legales que impiden la aplicación objetiva de una auditoría social.

Posteriormente en la pregunta número tres, se aborda la posibilidad de mejorar el panorama legal de la auditoría social a través de una Ley específica, a lo cual respondió que efectivamente, sería importante ya que en toda legislación es necesario particularizar una Ley general para aplicarla objetivamente y de esa manera recoger de diversos sectores, los distintos puntos de vista y de que de esa forma, los procesos de auditoría social no sean excluyentes, como ocurre actualmente donde esta herramienta se hace visible únicamente dentro de los Consejos de Desarrollo.

Y Finalmente, se solicitó su opinión acerca de si consideraba que esta herramienta de participación ciudadana puede contribuir al fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho en Guatemala; y su respuesta fue corta y contundente, al indicar que puede contribuir sí y solo sí, se le da la participación a todos los actores y

sectores políticos que existen dentro del país; de tal manera que la democracia sin participación ciudadana no solamente es inconcebible sino atenta contra el espíritu mismo de la Teoría del Estado de Derecho y de la Democracia Participativa, promovida internacionalmente como medio para disminuir las desigualdades sociales e incrementar el nivel de vida al que todos los seres humanos tienen derecho de acuerdo al ordenamiento jurídico interno de Guatemala y la normativa internacional que promueve la aplicación efectiva de los derechos humanos, incluidos los derechos civiles y políticos, por lo que contar con una Ley específica, representaría un paso en la carrera hacia la construcción de una democracia participativa real y efectiva.

#### **4.8.1 Definiciones afines a la propuesta de Ley**

Evidentemente para todos aquellos que cotidianamente se encuentran inmersos en la dinámica de conocer, aplicar o hacer que se aplique la norma, el término propuesta de Ley y lo que el mismo encierra es sumamente claro de definir, sin embargo para fines de presentación de este aporte y con el propósito de que cualquier ciudadano interesado en el tema, pueda sin mayores problemas comprender la dinámica de estos procesos y conceptos, a continuación se describen algunas definiciones necesarias para conocer el porqué de esta investigación, así como el procedimiento correspondiente a esta propuesta de Ley tomando como referencia generalidades expresadas por Guillermo Cabanellas de Torres:

- a. Orden Jurídico: Conjunto de normas positivas vigentes relacionadas entre sí y escalonadas o jerarquizadas, que rigen en cada momento de la vida y las



instituciones de todas clases dentro de una nación determinada. La importancia de cada una de esas normas es diferente y va de mayor a menor, por lo cual las inferiores toman sus fundamentos de las inmediatamente superiores.

- b. Norma Jurídica: Denomínese así a la significación lógica creada según ciertos procedimientos instituidos por una comunidad jurídica y que, como manifestación unificada de la voluntad de ésta, formalmente expresada a través de sus órganos e instancias productoras, regula la conducta humana en un tiempo y un lugar definidos, prescribiendo a los individuos frente a determinadas circunstancias condicionantes, deberes y facultades, y estableciendo una o más sanciones coactivas para el supuesto de que dichos deberes no sean cumplidos.
  
- c. Ley: Constituye la ley una de las fuentes, tal vez la principal, del Derecho. En sentido amplio se entiende por ley toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinado tiempo y lugar. Dentro de esa idea, sería ley todo precepto dictado por autoridad competente, mandando o prohibiendo una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. Así estarían dentro del concepto no sólo la ley en sentido restringido o propio, como norma jurídica elaborada por los órganos estatales con potestad legislativa, sino también los Decretos, Reglamentos, etc., dictados por una autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Como se puede observar en las definiciones expuestas, por Cabanellas, es importante recalcar el manejo de esta terminología jurídica, para poder entender de una forma clara y objetiva el análisis de una propuesta de Ley.

Es un hecho, que cuando una sociedad entiende y aplica el uso de un derecho objetivo, es decir que acata y exige todo aquel conjunto de normas jurídicas que constituyen el ordenamiento vigente, o bien ejercita el hacer efectivas las potestades jurídicas que la Ley le reconoce, se dirige hacia el camino de la democracia participativa.

El proyecto de Ley, que se describe en este capítulo, deberá entonces ser presentado como iniciativa de Ley para que posteriormente sea discutido, aprobado, sancionado y publicado en el medio correspondiente es decir en el Diario de Centroamérica.

De esa cuenta lo que a continuación se presenta es la formulación de un proyecto de Ley, que parte de los vacíos legales encontrados en la práctica del investigador, dentro del quehacer respecto al empoderamiento de la sociedad civil, así como la opinión de guatemaltecos comprometidos con la democracia, a través de la participación ciudadana con eficiencia, libertad y con capacidad de propuesta, que contribuya a la transformación del Estado guatemalteco, en un Estado Democrático participativo, en el que la sociedad civil es copártcipe del desarrollo y de una cultura de transparencia y responsabilidad del sector público, frente a aquellos que a través de mecanismos democráticos los ubicaron en puestos de servicio público, puestos

destinados a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes del Estado de Guatemala.

#### **4.8.2 Ruta proyecto de Ley auditoría social**

Evidentemente una iniciativa de Ley, sin la correcta vía para que sea conocida en el Organismo Legislativo, está condenada a fracasar; de tal cuenta que dentro de las recomendaciones que se presentarán en el apartado correspondiente, se propondrá que el vehículo para que esta propuesta de Ley, llegue al Congreso de la República de Guatemala, sea la Universidad de San Carlos de Guatemala, facultada legalmente para dicho proceso.

Finalmente, para presentar la propuesta elaborada por el investigador es indispensable para fines de fortalecimiento de las capacidades teóricas y conceptuales de quienes estén comprometidos con el fortalecimiento de la democracia participativa; que desarrollen la apropiación del proceso para la formación de una Ley dentro del Congreso de la República de Guatemala por lo que brevemente se describirá:

1. Se presenta la Iniciativa de Ley
2. Se da lectura en el pleno del Congreso de la República
3. Pasa a la comisión que corresponda

4. La comisión dictamina
5. La Iniciativa de Ley regresa al pleno
6. Se distribuyen copias a los diputados
7. Se da lectura en sus tres debates
8. Inicia la discusión de artículos
9. Se presentan las enmiendas, si lo consideran necesario
10. Se lee la redacción final
11. Se asigna a la Iniciativa un número correlativo y el año de su aprobación
12. El decreto es enviado al Organismo Ejecutivo para su sanción o veto
13. El Presidente de la República lo sanciona
14. El Organismo Ejecutivo envía la Ley a publicar en el Diario Oficial
15. Entra en vigencia en todo el territorio guatemalteco

### **4.8.3 Presentación de exposición de motivos**

Todo proyecto de Ley debe ir acompañado de un apartado previo que legalmente se conoce como Exposición de Motivos, del cual resulta un breve pero sustancioso documento que contiene los elementos principales que motivan la necesidad de sancionar una Ley específica.

A continuación, se presenta la referida Exposición de Motivos, que valida la necesidad de contar dentro de la legislación guatemalteca, con una Ley específica de auditoría social, para promover y mejorar el ejercicio de la auditoría social, como mecanismo internacionalmente aceptado de participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia, por lo que se detalla como sigue:

#### **Exposición de motivos**

La Constitución Política de la República de Guatemala establece entre sus fines y deberes del Estado garantizar y propiciar el desarrollo integral de la persona a través de mecanismos que velen por la aplicación de normas que favorezcan la realización del bien común.

Asimismo, el texto constitucional establece lo referente a los derechos humanos y derechos individuales, para que las y los ciudadanos ejerzan sus derechos: de petición, publicidad de los actos administrativos, acceso a archivos estatales y registros estatales

y sobre todo el derecho a asociación que respalda el ejercicio de mecanismos de participación de la sociedad civil.

Por otro lado la cultura democrática que promueve el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, resalta la necesidad de establecer una nueva sociedad, donde la paz sea el resultado del desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población, para lo cual se requiere explícitamente de la justicia social, condición sine qua non para la unidad y solidaridad nacional. Por lo que uno de los elementos más importantes, para el logro de una sociedad pacífica, está intrínsecamente ligado a la participación de los distintos sectores sociales, encargados de velar porque sus demandas sean atendidas por lo que según este importante instrumento, el Estado tiene la obligación de ampliar las posibilidades de participación ciudadana.

Es necesario además tomar en cuenta la promoción de la participación de la sociedad civil, dentro de todos aquellos instrumentos jurídicos internacionales vinculantes para Guatemala, por haber sido adoptados mediante proceso legislativo correspondiente y que en el Caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, establecen claramente que para prevenir y combatir la corrupción es necesaria la participación de la sociedad, sin embargo para ello, la misma debe ser promovida por los Estados Parte, para crear una conciencia social de dicha necesidad.

Adicionalmente, el ordenamiento jurídico guatemalteco, si bien establece la figura de la auditoría social y la reconoce como mecanismo importante de acompañamiento ciudadano, también es evidente que existe un vacío legal de dicha figura, pues es un hecho relevante que tanto en el Código Municipal, como en la Ley de Descentralización y en la Ley de Acceso a la información Pública, esta figura adolece de contenido jurídico y en consecuencia no se establece su naturaleza, definición, principios objetivos y procedimiento, siendo estos elementos necesarios para poder vincular y desarrollar este mecanismo de participación ciudadana, legalmente establecido, pero vagamente definido, articulado y promovido.

#### **4.8.4 Proyecto de Ley de auditoría social**

### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

**DECRETO NÚMERO \_\_\_\_\_ 2010**

#### **CONSIDERANDO:**

Que la Constitución Política de la República de Guatemala en su contenido formal desarrolla aspectos que garantizan y reconocen el derecho de libre asociación y participación ciudadana.

**CONSIDERANDO:**

Que en armonía con los Acuerdos de Paz, es necesario el fortalecimiento del poder civil a través de la participación ciudadana como un mecanismo de control social, para contribuir al desarrollo de la sociedad debilitada por más de tres décadas de conflicto armado interno.

**CONSIDERANDO:**

Que es necesario establecer mecanismos adecuados de participación ciudadana en la gestión pública, para el fortalecimiento del Estado y de sus instituciones y de esa forma consolidar la democracia participativa que contribuya a la prevención y erradicación de la corrupción del sector público, promovida ampliamente por la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

**CONSIDERANDO:**

Que para garantizar adecuadamente la participación ciudadana de la población guatemalteca, sobre la base del texto constitucional de Guatemala e instrumentos internacionales y leyes ordinarias como el Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley General de Descentralización y Ley de Acceso a la



Información Pública, se hace necesario emitir una Ley que regule y desarrolle todos los principios, naturaleza, objetivos y procedimientos de la auditoría social como mecanismo eficaz para la participación ciudadana.

### **POR TANTO:**

En el ejercicio de las facultades que le confiere el Artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

### **DECRETA**

La siguiente:

## **LEY DE AUDITORIA SOCIAL**

### **CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la participación de la sociedad guatemalteca en la construcción del desarrollo nacional, a través de la auditoría social, como uno de los mecanismos eficientes de acompañamiento del quehacer público para lo cual se

establece la definición de procedimientos y se garantiza el libre ejercicio de la auditoría social a todas las y los ciudadanos del territorio guatemalteco.

**ARTÍCULO 2. Naturaleza.** La presente Ley es de orden público, de interés nacional y de utilidad social; establece los conceptos y procedimientos para garantizar a todos los ciudadanos del territorio guatemalteco la libertad de ejercer la auditoría social hacia cualquier acto público o de la administración pública, tomando en cuenta principios fundamentales como el de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, fundamentada en la normativa legal existente que promueve la libertad de asociación, de publicidad de los actos de la administración pública y la libertad de acceso a la información.

**ARTÍCULO 3. Definición.** Para la aplicación de la presente Ley se entenderá como auditoría social, a la estrategia y mecanismo de la sociedad civil para acceder a información pública de conformidad con el Artículo 5 de la presente Ley; que permite medir, controlar, evaluar y dar seguimiento a las acciones de gobierno y de instituciones que manejan fondos del Estado con fines de mantener pesos y contrapesos para lograr la efectividad de las políticas de Estado y promover el bien común.

**ARTÍCULO 4. Principios.** La presente Ley se basa en los siguientes principios:

- a) El fomento de la justicia social
  
- b) La optimización de la eficacia y eficiencia a cualquier nivel de la administración pública

- c) La máxima publicidad de los actos de la administración pública
- d) La lucha contra la corrupción
- e) La celeridad de procedimiento
- f) La equidad de género en relación a la participación efectiva de ambos sexos
- g) La sensibilización ciudadana respecto a la necesidad de participación social para el fortalecimiento del Estado de Derecho

**ARTÍCULO 5. Ámbito de Aplicación.** La Ley de auditoría social será aplicable a toda institución pública, acto de la administración pública o bien todo aquel funcionario, institución o entidad autónoma, semi autónoma, descentralizada o privada que ejecute, reciba o administre recursos públicos del Estado de Guatemala dentro y fuera del territorio nacional. La aplicación de la presente Ley también alcanza a los órganos de control del Estado, entiéndase como tales: La Contraloría General de Cuentas de la Nación, Corte Suprema de Justicia, Corte de Constitucionalidad, Procuraduría General de la Nación, Procuraduría de los Derechos Humanos, Congreso de la República de Guatemala, Tribunal Supremo Electoral, Superintendencia de Administración Tributaria y Organizaciones no Gubernamentales vinculadas al sector público.

## CAPÍTULO SEGUNDO

**ARTÍCULO 6. Criterios de eficiencia de la auditoría social.** La presente Ley alcanzará los siguientes criterios:

- a) Mejorar la calidad de la participación ciudadana;
- b) Aumentar el nivel de participación ciudadana;
- c) Promover a través de este mecanismo el incremento de la rentabilidad social especialmente, el cumplimiento de los compromisos constitucionales en el marco del Estado de Derecho;
- d) Efectivo acompañamiento de la sociedad civil sobre la gestión, ejecución y seguimiento de los programas, proyectos, obras de infraestructura, políticas de índole nacional, regional, departamental, municipal, o comunitaria; así como iniciativas de Ley, implementación de leyes, convenios, pactos, manejo de donaciones, préstamos de origen nacional o internacional que se ejecuten bajo responsabilidad o para instituciones u órganos del sector público.
- e) Promover la transparencia en todo tipo de inversiones y calidad del gasto del sector público;
- f) Mejorar el dialogo sociedad-Estado, para promover la democracia participativa;

g) Fortalecer las instituciones públicas.

**ARTÍCULO 7. Sujetos activos de auditoría social.**

- a) Cualquier ciudadano de origen guatemalteco;
- b) Organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones, sindicatos, comités de vecinos de origen guatemalteco;
- c) Integrantes de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en todos los niveles, que no representen intereses gubernamentales;
- d) Iglesias;
- e) Cualquier otra forma de organización social guatemalteca, con o sin personalidad jurídica.

**ARTÍCULO 8. Procedimiento.** El procedimiento para la implementación de la auditoría social requerirá como mínimo:

- a) La voluntad ciudadana de los interesados;
- b) El compromiso ético y calidad moral de los ciudadanos;

- c) Conformar el colectivo de auditoría social que se encargará de definir el objeto o situación a auditar así como las responsabilidades de cada uno de los interesados;
- d) El colectivo de auditoría social deberá promover la equidad de género y la libertad de participación sin manifestación de discriminación por razones de credo, opinión, condiciones sociales, culturales, económicas o políticas;
- e) El colectivo de auditoría social tendrá la obligación ciudadana de revelar o denunciar a través de informes o comunicados a la opinión pública o bien al órgano jurisdiccional que corresponda el resultado de su acompañamiento, así como los procedimientos a seguir para sancionar civil o penalmente o bien, corregir, solucionar, mejorar o controlar el acto, el hecho u objeto auditado, de conformidad con el Artículo 6 de la presente Ley.

**ARTÍCULO 9. Colectivo de auditoría social.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por colectivo de auditoría social, al grupo designado para desarrollar un proceso de auditoría social que corresponda a cualquiera de las literales establecidas en el Artículo 7 de la presente Ley.

### **CAPÍTULO TERCERO**

**ARTÍCULO 10. Formación en auditoría social.** Se establecen como mecanismos de formación en auditoría social los siguientes:

- a) Un módulo de auditoría social incluido dentro de la currícula de Educación Básica que deberá ser implementada al año siguiente de entrada en vigencia la presente Ley.
- b) Las organizaciones de la sociedad civil que dirijan su quehacer hacia la formación política y ciudadana.
- c) La Universidad de San Carlos de Guatemala, a través del programa de Cursos Libres u otro mecanismo que establezca el órgano competente respetando los Artículos 82 y 83 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en cuyo texto se destaca que la Universidad de San Carlos se encargará de la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones.
- d) Las agencias de cooperación internacional interesadas en la difusión de la auditoría social a través de talleres, foros, publicaciones o bien apoyo financiero para la ejecución de los procesos ejecutados por cualquier colectivo de auditoría social.

**ARTÍCULO 11. Obligaciones del colectivo de auditoría social.** Para ejercer el derecho de auditoría social, manifestado en la presente Ley se requerirá:

- a) Que los integrantes no respondan a intereses políticos partidistas que provoquen disputa al seno del colectivo de auditoría social.

- b) Que los integrantes del Colectivo de auditoría social, sean ciudadanos en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- c) El Colectivo de auditoría social está obligado a elaborar un informe que detalle los indicadores utilizados y el mecanismo empleado para llegar a las conclusiones del problema, situación u objeto auditado.
- d) El Colectivo de auditoría social está en la obligación de publicar un informe final del proceso de auditoría social y un informe con el resultado de la evaluación a los seis meses de concluido el proceso como mecanismo de seguimiento a las acciones realizadas.

**ARTÍCULO 12. Otras formas de participación ciudadana.** La presente Ley no contraviene ni se opone a cualquier otra forma de participación ciudadana, contemplada en el ordenamiento jurídico guatemalteco.

#### **CAPÍTULO IV DISPOSICIONES FINALES**

**ARTÍCULO 13. Divulgación.** El Organismo Ejecutivo, deberá divulgar esta Ley a través de todos los medios de comunicación social del país, en los idiomas que existen en la nación.



**ARTÍCULO 14. Reglamento.** El reglamento de la presente Ley, debe emitirse dentro de los sesenta (60) días a partir de la vigencia de la presente Ley.

**ARTÍCULO 15. Vigencia.** El presente decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el diario oficial.

## CONCLUSIONES

1. La corrupción que impera en las distintas instancias del Gobierno de la República de Guatemala, evidencia la importancia de la participación ciudadana a través de los procesos de auditoría social, porque representa una herramienta, que coadyuva al fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho, al impulsar la garantía del goce de los derechos humanos.
2. El inadecuado manejo de la administración pública, así como los constantes abusos de poder, han precisado el acompañamiento de procesos de auditoría social, que a pesar de los obstáculos formales y culturales han impactado positivamente en los distintos actores del Estado de Guatemala.
3. La normativa legal existente, en materia de participación ciudadana es insuficiente, para ejercer plenamente procesos de auditoría social, que favorezcan al desarrollo de la nación, porque no existen criterios jurídicos establecidos, que identifiquen con claridad las acciones, instituciones y sujetos procesales, objeto de fiscalización social.
4. La información recabada de fuentes primarias y secundarias, determina la necesidad de apropiarse de un instrumento jurídico, que permita a la sociedad civil contar con una Ley específica de auditoría social, ya que representaría mayor impacto, difusión y sustento para su pleno ejercicio.



## **RECOMENDACIONES:**

1. El Estado de Guatemala debe fortalecer la cultura democrática de participación ciudadana, a través de políticas educativas por conducto de las Direcciones Departamentales del Ministerio de Educación, representando un reto importante respecto a la consolidación de compromisos tendientes a promover la formación cívico- política.
2. Los Gobiernos Locales, como unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana de acuerdo a la legislación guatemalteca, deben organizar foros masivos, que promuevan la auditoría social, para mejorar y optimizar la implementación y resultados del mecanismo de participación ciudadana.
3. La Universidad de San Carlos de Guatemala, debe reconocer y divulgar a través de su frecuencia radial y canal universitario, la necesidad de una Ley específica, en materia de auditoría social, para contar con un instrumento que permita corregir las debilidades, que actualmente impiden el pleno ejercicio de la misma.
4. La Universidad de San Carlos de Guatemala, facultada legalmente de conformidad con el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, deberá presentar ante el Congreso de la República de Guatemala, la propuesta de Ley de auditoría social, desarrollada en la presente investigación.



## BIBLIOGRAFÍA

Acción Ciudadana. **Tercer Informe de Monitoreo y Auditoría Social del Programa de Reconstrucción Nacional: Logros y debilidades a un año de la Tormenta Stan.** 2006.

Acción Ciudadana. **Manual de legislación contra la corrupción.** Guatemala. Magna Terra Editores. 2004.

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo. Auditorías Sociales en Guatemala y Perú: **Lecciones Aprendidas: La auditoría social en el sector público,** 2006.

BLAS, Ana Lucía Prensa Libre. **UNE y PP a punto de irse a golpes en pleno** 18/06/08.

BRETT, Roddy. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Democracia y Derechos Humanos: Una voz ciudadana.** Guatemala Serviprensa. 2008.

BRETT, Roddy. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Etnicidad y Ciudadanía: Cuaderno de desarrollo humano.** Seviprensa S. A. 2009.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental.** Heliasta. Buenos Aires. 2010.

Centro Pluricultural para la Democracia. Diakonía. **Auditoría Social: Reflexiones y propuestas en el ámbito municipal.** 2005.

CHAPERO G, Vicente, Metodología de la Investigación. **Técnicas de Estudio** (Guatemala) Delta Ediciones 1998.

Comisión Interamericana de Derechos HUMANOS. **Informe Guatemala** <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/conclusiones.htm>. Recuperado el 05/06/2010.

CRESCENTINO, Emilia. **La Ley en Súmer y Babilonia.** <http://www.transoxiana.org/0103/babilonia.html> Recuperado el 08/01/07.

DEL AGUILA, Mariana. **Ley de Auditoría Social y Participación Ciudadana.** 2006 [www.covapaz.org.gt](http://www.covapaz.org.gt) .

DÍAZ LABRANO, Roberto. **El Estado de Derecho, algunos elementos y condicionamientos para su efectiva vigencia.** [http://www.tprmercosur.org/es/docum/biblio/Ruiz\\_Diaz\\_Labrano\\_El\\_Estado\\_de\\_Derecho.pdf](http://www.tprmercosur.org/es/docum/biblio/Ruiz_Diaz_Labrano_El_Estado_de_Derecho.pdf) Recuperado el 04/07/2006.

DUVERGER, Maurice. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional,** FCE. México 1999.

Fondo Justicia y Sociedad Esquel, USAID. **Guía de Control Social.** 2002.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **La Defensa de la Constitución.** Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala 1983.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho.** Editorial Porrúa, S.A. 1977.

GUZMÁN LEÓN, Juany. **Estado democrático y compromiso con el bienestar: Avances y Tareas pendientes con la ciudadanía FLACSO** 2004.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Estado de Derecho.** [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorado/docs/red\\_diccionario/estado%20de%20derecho.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorado/docs/red_diccionario/estado%20de%20derecho.htm) Recuperado el 09/07/2010.

JIMÉNEZ, William; Ramírez Cesar. Escuela Superior de Administración Pública. **Gobierno y Políticas Públicas** Bogotá D. C. 2008.

JUAN PABLO II. **Importancia de los sindicatos.** <http://www.encuentros.org.ar> Recuperado el 10/01/10.

MAUL, Hugo. El Periódico de Guatemala. **Estado de Derecho: Seguimos empeñados en ir en la Dirección Contraria.** <http://www.elperiodico.com.gt>. Recuperado el 10/03/2010.

NAVARRO, Elice. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; **Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de auditoría social.** Madrid, España 2004.

O'GRADY, Mary. The Wall Street Journal. **Guatemala y el Estado de Derecho** publicado el 18 de mayo de 2009. [http://www.elcato\\_org.mht](http://www.elcato_org.mht). Recuperado el 06/06/2010.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Programa de Apoyo a la participación de la Sociedad Civil. **Tejiendo paso a paso la auditoría social,** 2006.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?** 2007 <http://www.undp.org.gt/>. Recuperado el 15/07/2010.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe Regional Sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010.**

RODRÍGUEZ, Alicia COVAPAZ; Action Aid International Guatemala. **Hacia el empoderamiento ciudadano, Manual ciudadano de auditoría social, 2006.**

RODRÍGUEZ, Alicia COVAPAZ; Fondo de Desarrollo Democrático del Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional. **Caminando hacia el empoderamiento ciudadano: Informes de auditoría social desde los núcleos sociales municipales,** 2004.

SOLLIS; Peter. Banco Interamericano de Desarrollo BID. **Construyendo Procesos de Auditoría Social en C. A.: Lecciones Aprendidas y Retos futuros en el Sector Social.** 2006 <http://idbdocs.iadb.org>. Recuperado el 12/06/07.

THESING, Josef Instituto Centroamericano de Estudios Políticos INCEP. **La democracia en Guatemala.** Cuadernos de Temas y Documentos de Debate No. 2 Centro América 1991.



TORRES RIVAS, Edelberto. **Percepción Ciudadana de la Democracia**, 2006.

Transparencia Internacional. **Informe Global de la Corrupción 2006**.

Transparencia Internacional. **Índice de percepción de corrupción 2007**.  
<http://www.transparencia.org.es>. Recuperado el 04/11/07

TORRES KIRMSEYER, José Raúl. **Lucha Contra la Corrupción una Causa de los Pueblos Libres** Paraguay: XII Conferencia Internacional Anticorrupción, 2006.

TRUJILLO ALVAREZ, Pedro. Consultores para el Desarrollo **Gobernabilidad y Democracia en Guatemala**, 2006 <http://www.copades.com> Recuperado el 05/06/2010.

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. Instituto Federal Electoral. **Estado de Derecho y Democracia**. Segunda Edición, 2001.

## **LEGISLACIÓN**

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

**Convención Interamericana contra la Corrupción**. Organización de Estados Americanos.

**Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción**. Organización de las Naciones Unidas.

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

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

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

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

**Ley Marco de los Acuerdos de Paz.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto 52-2005.

**Reglamento de la Ley General de Descentralización** Acuerdo Gubernativo 312-2002 de la República de Guatemala.