

S.UE(DL)
F(87)
v.2



GUATEMALA

- TINAMIT -
PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN GUATEMALA

GTM/B7-310/2001/0164

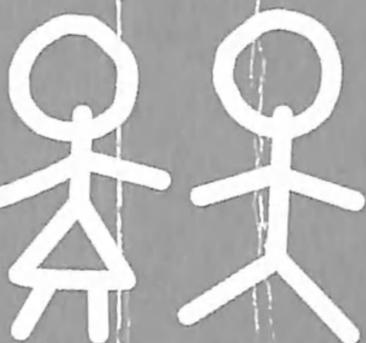
Unión Europea, por la paz y la cohesión social

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia - SCEP -

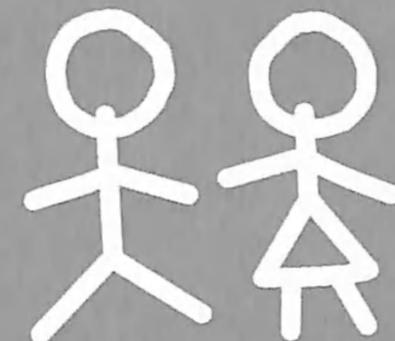


UNIÓN EUROPEA

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN GUATEMALA



CONTRATO L09-2006/EG
GOPA-FUNCEDE-URL



Tinamit

PROYECTO TINAMIT
"Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Guatemala"

~~SE PROHIBI~~
Sustray y/o marginar
este libro.
En caso de devolverse
sustrayado,
SE COBRARA SU
VALOR

Servicios de Asistencia Técnica para Formación, Capacitación,
Acompañamiento Técnico y Jurídico Orientados a Fortalecer la
Participación Ciudadana en los Consejos de Desarrollo y Otros
Espacios de Concertación.

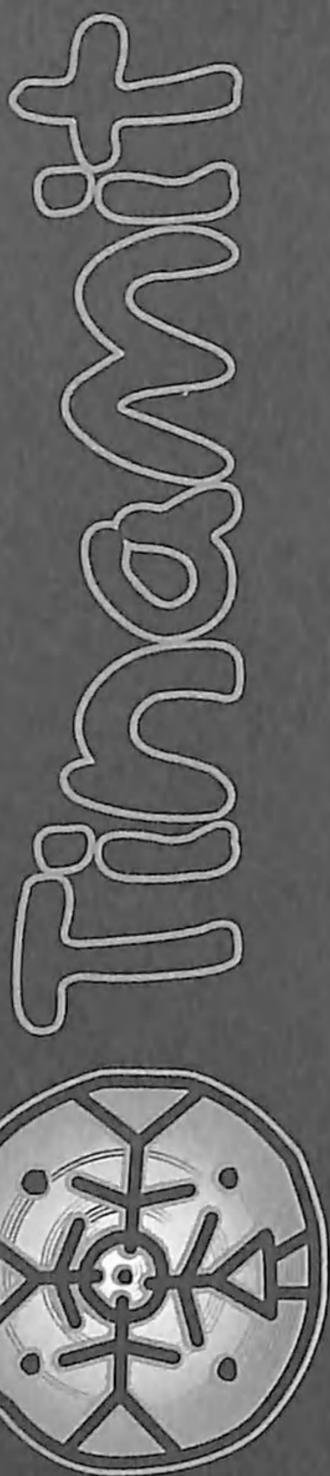
MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN GUATEMALA

CONTRATO L09-2006/EG
GOPA-FUNCEDE-URL



Tinamit

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central



Esta publicación se hizo gracias a:

El apoyo del Proyecto TINAMIT, el cual es parte del acuerdo bilateral entre la Unión Europea y el Gobierno de Guatemala, a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-, según convenio No. GTM/B7-310/201/0164.

“El contenido de la presente publicación es responsabilidad del autor y no compromete a la Comisión Europea ni a la SCEP”.

PROYECTO TINAMIT

“Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Guatemala”

Director Nacional: Ing. Orlan Rodas
Jefe de Asistencia Técnica Internacional:
Lic. Graziano Tonello

Servicios de Asistencia Técnica para Formación, Capacitación, Acompañamiento Técnico y Jurídico Orientado a fortalecer la Participación Ciudadana en los Consejos de Desarrollo y otros espacios de concertación.

CONSORCIO: GOPA-FUNCEDE-URL

Coordinador Consorcio: Lic. Carlos Enrique Gómez Duarte

“MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN GUATEMALA”

Autor: Lic. Ricardo Alvarado Ortigoza

Mediadora: Licda. Nora Flores Sartoressi

Primera Edición
Junio 2008



12 Avenida 1-48, Zona 3, Quetzaltenango
Telefax.: (502) 7763-0935/36/40, 7763-1030
www.proyectotinamit.org.gt
sedenacional@proyectotinamit.org.gt

V-Z
Indice

	Página
1. MARCO CONSTITUCIONAL	15
1.1 Titulo I. Derechos Humanos.	15
1.2 Titulo V. Estructura y Organización del Estado	19
2. MARCO LEGAL	23
2.1 Sistema Educativo Nacional	23
2.2 El Sector Salud	25
2.3 Regionalización, Participación y Desarrollo	27
2.4 Descentralización y Participación Municipal	29
2.5 Descentralización General	31
2.6 Otros temas de interés para el desarrollo	34
DEFENSA Y PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN SANCIONES A SU	

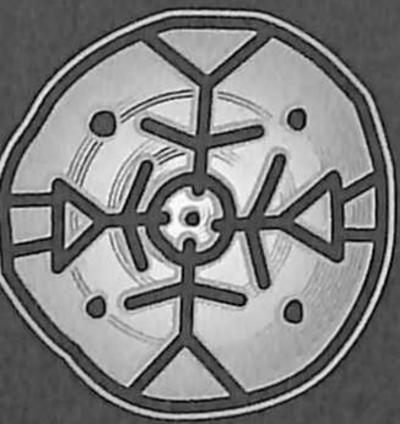
H.C. S.n. (2018)



VIOLACIÓN	39
3.1 La Constitución de Guatemala	40
3.2 Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios Públicos	41
3.3 Ley de Amparo	41
3.4 Ley del Procurador de los Derechos Humanos	44
3.5 Código Penal	45
Cuadro Resumen	47
Apuntes	51
Bibliografía	55

[The page contains extremely faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the paper. The text is too light to transcribe accurately.]

Tinamit



PRESENTACION

El contrato L09 EG del Proyecto Tinamit del Estado de Guatemala con el apoyo de la Unión Europea, respondiendo a la necesidad de dotar a sus expertos del material necesario para el cumplimiento de sus compromisos, produce el presente fascículo de contenidos mínimos para la comprensión y asimilación del Marco Constitucional y legal de la participación ciudadana en Guatemala.

En el marco general de la oferta técnica, marco lógico y plan de trabajo de dicho contrato, se previó como segundo resultado el fortalecimiento de la participación ciudadana en el Sistema

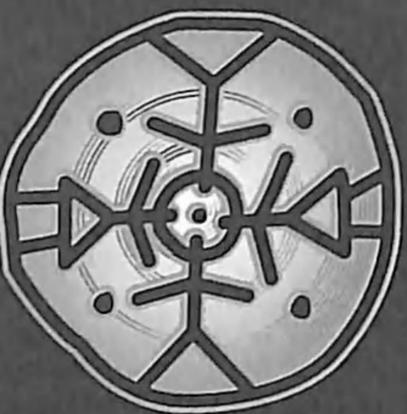
de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Para el cumplimiento de este compromiso se entendió la necesidad de que, sobre la base de una fundamentación política de los derechos de la participación ciudadana, es necesario el conocimiento de la institucionalización de dicha participación mediante la información de los diversos cuerpos legales que fundamentan, garantizan, protegen y defienden jurídicamente el ejercicio de tales derechos. Esta información no busca solamente el conocimiento de las leyes que dan forma a la descentralización, los espacios de participación y su funcionamiento, sino el origen Constitucional de los mismos y las normas legales con las cua-

les su eventual violación, puede impedirse, evitarse, restituirse e inclusive, conocer la criminalización y penalización de los particulares o autoridades infractores

Para ello se propone desarrollar una comprensión intelectual sobre la existencia de las estructuras institucionales y normativas del Estado que garantizan la participación ciudadana en los espacios creados legalmente para el efecto. En otras palabras, que la ciudadanía conozca sus derechos, las normas que los establecen, los garantizan, los desarrollan y los regulan, para reclamar el ejercicio, respeto y restitución de los mismos. La ciudadanía necesita de ese

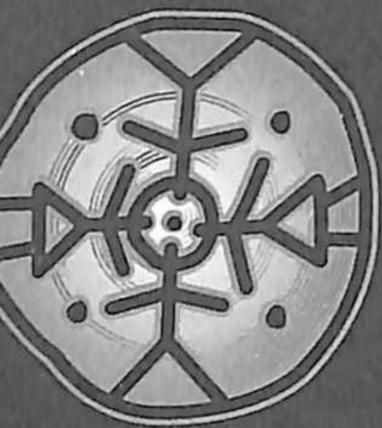
conocimiento y la forma institucional de demanda de su cumplimiento. De nuevo se considera que los mecanismos y destrezas técnicas de aplicación, salvo ciudadanos formados como abogados, siempre habrá de necesitar la asesoría y acompañamiento profesional, particular y/o institucional en los casos concretos.

Por consiguiente, el propósito de este segundo fascículo para el resultado dos del contrato L09 EG es, además de su distribución a los actores y participantes de la sociedad civil en las distintas actividades de la ejecución del contrato, que los mismos sean explicados y mediados por los expertos de corto y largo plazo



en la forma que en cada caso, lo consideren mas apropiado y de acuerdo a las circunstancias y medios a su alcance en las diferentes localidades en las que se realicen tales actividades. Se espera que el material presentado y graficado para fines de una lectura más digerible, pueda ser utilizado desde la explicación puramente coloquial y verbal, pasando por participaciones activas y dinámicas de grupo, hasta su traslado a algún medio audiovisual de que se disponga en los centros de facilitación.

Tinamit



INTRODUCCION

En el presente fascículo, atendiendo a los propósitos y fines expresado en su presentación, se hace el esfuerzo por desarrollarlo a base de contenidos mínimos o si se quiere, de comprimidos de contenido Constitucional y legal a desarrollarse en las actividades de facilitación, de tal manera que la posterior lectura de los y las asistentes a las mismas, les resulte familiar.

Para facilitar su lectura y comprensión, el mismo se presenta en una secuencia lógica y coherente de sus diferentes temas, tratando en lo posible de que los mismos se vayan entrelazando. En ese sentido su desarrollo

contiene las normas fundamentales o esenciales de naturaleza suprema, las leyes ordinarias especiales sobre los temas en particular sobre descentralización y participación, como también aquellas normas que se encargan de proteger y penalizar la violación e incumplimiento de tales disposiciones.

En consecuencia, el documento se inicia con una descripción interpretativa de las normas fundamentales contenidas en la Constitución en materia de derechos humanos y la estructura del Estado en las que se insertan los espacios de participación como el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el régimen municipal.



Concibiéndose la participación ciudadana directa en la gestión pública, como un derecho humano de naturaleza política, se describen algunos de los convenios internacionales sobre derechos humanos que la Constitución califica como preeminentes sobre el derecho interno, que también garantizan el derecho de la participación directa en los asuntos públicos.¹

En seguida, en la parte correspondiente al marco legal, se abordan las regulaciones que leyes ordinarias hacen sobre la participación ciudadana y comunitaria en políticas de educación, de salud, de desarrollo

y de descentralización tanto en el ámbito nacional, como local o municipal. Se describen también, en forma interpretativa la forma en que, temas que respondan a necesidades de vivienda, economía y finanzas públicas, trabajo y previsión social, la cultura y la planificación del desarrollo, siguen siendo objeto de una gestión centralizada y con espacios totalmente cerrados a la participación ciudadana. La idea es conocer los grandes espacios no cubiertos aun legislativamente y en los que la incidencia de la participación en el seno de los consejos de desarrollo urbano y rural debe llegar, en cumplimiento del mandato que

1. Artículo 44 de la Constitución Política de Guatemala

la Constitución asigna a este sistema, sobre organizar y coordinar la administración pública.

El documento finaliza con la descripción e interpretación de las regulaciones constitucionales y legales que criminalizan y penalizan las violaciones a los derechos de participación. Se hace énfasis en las normas constitucionales de protección con la acción de amparo, la ley de probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos, la ley del Procurador de los Derechos Humanos y finalmente las normas que en el código penal tipifican y sancionan los delitos cometidos por funcionarios y

empleados públicos.²

El desarrollo sintetizado de todos los temas es presentado en una tabla de contenidos para su fácil localización y se agrega al final algunas referencias bibliográficas y legales y/o sitios de consulta para quienes deseen ampliar sus conocimientos.

2. Título XIII: Delitos contra la administración pública, Capítulo II: Delitos cometidos por funcionarios o empleados públicos, del Código Penal.

Timamit



1. MARCO CONSTITUCIONAL

1.1 Título I. Derechos humanos

El libre acceso a las dependencias del Estado, sus archivos y derecho a información.

- La constitución establece lo siguiente:

» La libertad de acceso de todas las personas a oficinas del Estado para hacer valer sus derechos conforme la ley.

» La publicidad de los actos de la administración y el derecho a obtener, en cualquier tiempo, información escrita y exhibición de expedientes;

» El derecho de la persona a conocer lo que de ella conste en archivos y registros estatales y su finalidad oficial.

» El derecho de la persona a corregir y rectificar esa información³. y

» Trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos.⁴

- Estos derechos y libertades son la base para hacer efectiva la auditoría social, que son las acciones democráticas de

3. Capítulo I, Artículos 29, 30 y 31 de la Constitución

4. Arto. 136, inc. c)



vigilancia, supervisión y control (auditoria social) en la gestión pública.

- Son mandatos básicos que no se pueden cumplir sin un descentralización con objetivos claros de participación ciudadana y vigilancia social en la gestión pública.
- Una descentralización estancada impide su ejercicio pleno en violación a la supremacía de dichos mandatos.

Preeminencia de Convenios y tratados sobre el Derecho Interno

- La constitución establece que los convenios internacionales de derechos humanos son superiores al derecho interno. Esto no significa que sean superiores a la constitución, sino que este mandato les da rango constitucional y por ello son superiores al resto del régimen de legalidad del Estado.
- Por lo anterior conviene conocer algunos de ellos:

a. **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Todos los ciudadanos gozan, sin distinciones, ni restricciones de

derechos y oportunidades a:

- » Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes electos y
- » Tener acceso, en igualdad, a las funciones públicas de su país.

b. Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Obliga al Estado a garantizar sin distinción étnica el derecho de participar en el gobierno y en los asuntos públicos en cualquier nivel, y el acceso, a las funciones públicas.

c. Convención sobre la eliminación de todas las formas de

discriminación contra la mujer. Obliga al Estado a tomar medidas que garanticen a las mujeres, en igualdad con los hombres, participar en formulación y ejecución de políticas gubernamentales, ocupar cargos y ejercer funciones públicas gubernamentales.

d. Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre. Toda persona, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes.

e. Declaración Universal de Derechos Humanos. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno, directamente o por

representantes libremente escogidos y acceso a las funciones públicas.

f. **Convención Americana sobre Derechos Humanos.** Todos gozan de derechos y oportunidades de participar en los asuntos públicos directamente o por representantes elegidos y tener acceso a las funciones públicas.

g. **Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.** Obliga al Estado a:

» Desarrollar la participación de los pueblos en la adopción de decisiones administrativas y de otra índole en políticas y programas que les concier-

nan y

» Reconocer el derecho de los pueblos a participar en planes y programas de desarrollo que les afecten directamente.

• Lo anterior es base constitucional que incluye en el marco de los derechos humanos:

a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente;

b. Participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel;

c. Participar en la formulación de las políticas gubernamentales;



d. Tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes y

e. Participación de los pueblos indígenas.

- Todos estos derechos, están vinculados a :

- » Apertura de espacios de participación (descentralización).

- » Democratización de políticas públicas, incidencia y auditoría social.

1.2 Título V. Estructura y Organización del Estado

La descentralización, la participación y el desarrollo

- La constitución dispone:

a. La administración descentralizada del Estado.

b. Regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales

c. El desarrollo integral del país y,

d. Un sistema descentralizado de Consejos de Desarrollo con participación social, cuyo Consejo Nacional es responsa-



ble de organizar y coordinar la administración pública y formular las políticas de Desarrollo.⁵

- De lo anterior es importante destacar lo siguiente:

a. Se ordena la administración descentralizada del Estado, no del gobierno y el establecimiento de regiones con criterios políticos (plan de regionalización).

b. La descentralización de la administración del gobierno, es desconcentración de funciones y atribuciones de este último.

c. El mandato constitucional es descentralizar el Estado.

d. La descentralización de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en los ámbitos nacional, regional y departamental, no prohíbe ni limita que por ley dicho sistema se amplíe a otros ámbitos.

e. La constitución no asigna funciones a los Consejos Regionales y Departamentales. Se asume que funcionan en apoyo del Nacional para organizar y coordinar la administración descentralizada del Estado y formular políticas de desarrollo.

f. El sistema de Consejos pre-

5. Capítulo V, Artos. 224, 225, 226 y 228 de la Constitución.

vé la participación de la sociedad civil en la gestión pública, pero no desde sus organizaciones, pues la Constitución crea este sistema en las estructuras del Estado y de su Administración.

Régimen Municipal.

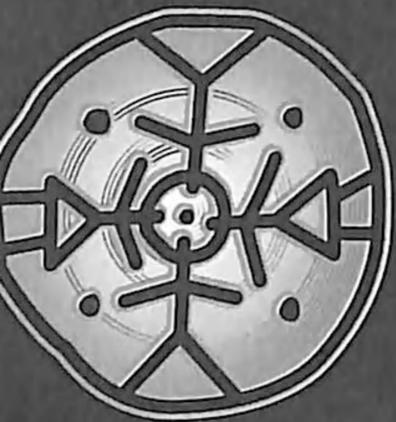
- La Constitución reconoce la autonomía del municipio y la elección popular de alcalde, síndicos y concejales por sufragio universal y secreto, según el artículo 3 del Código Municipal y 253 de la Constitución.

- Por consiguiente, el municipio es autónomo para elegir sus autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender

servicios públicos, su ordenamiento territorial y sus fines propios.

- La Constitución limita esta autonomía en la creación de impuestos, arbitrios y contribuciones para la obtención de sus propios recursos y lo sujeta a las facultades del Congreso de la república.

- Sin embargo, al municipio se le transfiere el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para educación, salud preventiva, servicios públicos y obra física (situado constitucional), según el artículo 118 del Código Municipal que se refiere al artículo 257 de la Constitución.



- Con excepción de la restricción para creación de impuestos, la Constitución descentraliza políticamente el municipio por medio de la autonomía municipal, según artículo 239 de la Constitución.
- La descentralización política del municipio no requiere más garantías, que el respeto por parte del gobierno central y la sociedad de esta autonomía.
- El respeto del gobierno central y la sociedad, a la autonomía municipal es desde:
- El funcionamiento de entidades oficiales, como la Secretaría de Coordinación

Ejecutiva de la Presidencia, SCEP, los Consejos Departamentales de Desarrollo, CODEDES, el Instituto de Fomento Municipal, INFOM, entre otros.

- El comportamiento de las organizaciones sociales, por la vía institucional, para
 - » Su interacción con el Estado desde su gobierno local.
 - » Apoyar al gobierno de su municipio, con su acceso, participación y asunción de responsabilidades comunitarias.

2. MARCO LEGAL

2.1 Sistema Educativo Nacional:

La Ley de Educación Nacional, Decreto 12-91, considera la descentralización administrativa, pero sus normas desarrollan lo siguiente

a. Establece un **Sistema Educativo Nacional** participativo, regionalizado y descentralizado con actores que desarrollan la acción educativa, con características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca.

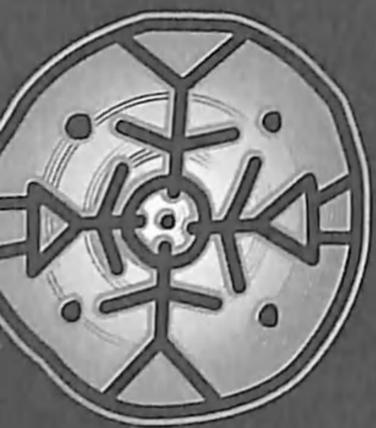
b. El sistema se integra con

la comunidad educativa; para planificar, organizar, ejecutar y evaluar el proceso educativo.

c. El Ministerio sólo coordina y ejecuta las políticas educativas, determinadas por el sistema.

d. La **comunidad educativa** reúne elementos participantes del proceso enseñanza aprendizaje, (educandos, padres de familia, educadores, trabajadores técnicos, administrativos y sociales y, organizaciones educativas) coadyuva a la consecución de la educación, conservando cada elemento su autonomía.

e. Es obligación de los integrantes de la comunidad



educativa participar en la planificación y realización de las actividades de la comunidad y el proceso educativo.

f. Les da derecho a organizarse en asociaciones estudiantiles, participar en actividades de la comunidad e informarse de los planes, programas y contenidos educativos.

g. Corresponde al **Ministerio y el Consejo Nacional de Educación**, elaborar los planes de desarrollo educativo, dentro del marco de las Políticas del Sistema Educativo Nacional.⁶

6. Ver Ley de Educación Nacional

- El Ministerio coordina la planificación educativa, promueve la autogestión educativa, mediante la organización de comités educativos y juntas escolares, les aprueba sus estatutos y reconocer su personalidad jurídica.⁷

- Todavía no se ha evaluado el cumplimiento a esta ley en cuanto a la descentralización y participación previstas para planificar y formular políticas educativas.

- De cualquier forma, existe una base legal aprovechable y corresponde a la sociedad civil

7. Artículos 20 a 29 y 34 de Ley del Organismo Ejecutivo

accionar legalmente el cumplimiento de estas normas de participación, incidencia y auditoría social.

2.2 El Sector Salud

- Para el derecho fundamental de la salud, el **Código de Salud, Decreto 90-97** requiere estructurar políticas de Estado coherentes, que garanticen la participación de todos los guatemaltecos, en descentralización y desconcentración de programas y servicios, con participación social y principios de equidad, solidaridad y subsidiariedad.

- Asigna a todos los ciudadanos la responsabilidad de velar por la salud comunitaria y la salubridad del medio, artículo 70.

- Obliga al Estado a garantizar a la comunidad el derecho de participar en la administración de los programas y servicios de salud, entendiéndose como tal, la planificación, organización, dirección ejecución, control y fiscalización social.

- Establece que todos los habitantes tienen derecho a ser informados en términos comprensibles sobre los servicios a los cuales tiene derecho, artículo 71.



- Define como Sector Salud a organismos e instituciones públicas, municipalidades, ONGs, y organizaciones comunitarias que tengan por objeto la administración de la salud, artículo 8
- Mantiene abiertos algunos espacios de participación, en:
 - » Funciones del sector salud;
 - » Conformación del Consejo Nacional de Salud;
 - » Organización y funciones del Ministerio;
 - » Investigación en salud;
 - » Acciones, clases de salud; vigilancia y control de enfermedades,

» Calidad ambiental, etc.⁸.

- La ley del Organismo Ejecutivo no es reiterativa en la participación comunitaria, pero cualquier norma en oposición del Código de Salud quedó sin validez por sus disposiciones derogatorias.⁹

- El Código de Salud es tal vez de los que más se abre a la participación, principalmente comunitaria.

- Si el Estado actúa y vigila en forma corresponsable con

8. Ver Considerandos y normas del Código de Salud

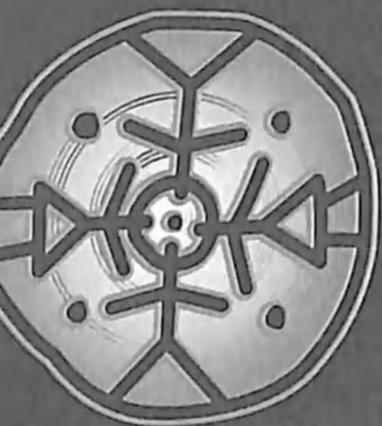
9. Artículos 20 a 29 y 40 de Ley del Organismo Ejecutivo

las comunidades organizadas, los servicios de salud podrían funcionar en el largo plazo en forma mixta gubernamental y privada en las comunidades organizadas, siempre que ello redundará en efectividad y eficacia social mas que en eficiencia empresarial.

- Corresponde a la sociedad civil en materia de salud demandar el cumplimiento de la ley, en cuanto descentralizar y abrirse a la participación social, con acciones legales ligadas a la participación, incidencia y auditoría social.

2.3 Regionalización, participación y desarrollo

- Además de la descentralización de la autonomía municipal, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su sustento constitucional, son las normas legales más desarrolladas y de mayor avance actualmente en descentralización y participación de la sociedad al interior del Estado.
- El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio de participación de la población en la gestión pública para la planeación democrática del desarrollo, en la unidad nacional y la diversidad cultural. Se integra con los ámbitos nacional, regio-



nal, departamental, municipal y comunitario.

- La atribución constitucional al Consejo Nacional para organizar y coordinar la administración Pública y formular políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, la ley amplía a todo el Sistema de Consejos en general la formulación de políticas y la coordinación interinstitucional.
- La ley integra el Consejo Nacional, consejos regionales y departamentales, por parte de la sociedad civil, con los pueblos originarios indígenas, las cooperativas, empresarios grandes y pequeños, campesinos, trabajadores, ONGs., mu-

jeros y universidades.

- En el caso de Consejos municipales y comunitarios, con los representantes de los Consejos comunitarios y entidades civiles que se convoquen y, la asamblea de residentes de una comunidad, respectivamente.
- Las funciones asignadas al Sistema de Consejos, se orientan a la descentralización y la participación ciudadana activa en el proceso de políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo.^{10.}
- La Constitución integra los

10. 1, 3, 4, 5, 6 11 y 13 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Consejos Regionales y municipales con el sector privado. Esto no excluye la sociedad civil, pues no es gubernamental ni sus organizaciones son públicas, sino privadas, lo cual no les significa ser sectores empresariales. La ley así lo desarrolla, al hacer la integración de los diferentes Consejos del sistema.

2.4 Descentralización y participación municipal

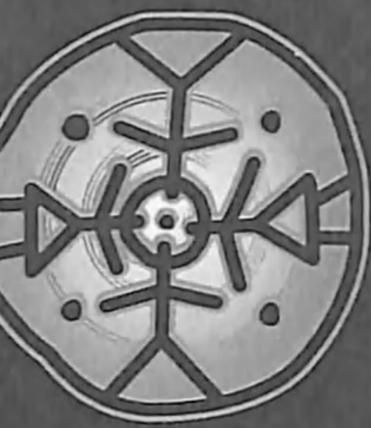
- La autonomía del municipio, reconocida y garantizada constitucionalmente, como la primera descentralización política adoptada por el Estado, no es la única forma de descentralización.

- La ley reguladora del municipio, (**Código Municipal**) reformada varias veces, dispone entre los aspectos más importantes lo siguiente:

- » Define el municipio como el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos y de relaciones permanentes de vecindad, en la diversidad cultural.

- » Desarrolla la autonomía municipal como la elección de sus autoridades y al ejercicio del gobierno y la administración del patrimonio e intereses del municipio.

- » Para la participación y



auditoría social, el Código Municipal considera la autonomía otorgada constitucionalmente con respecto del gobierno central, pero no de la sociedad o comunidades, de las que depende por virtud del mandato otorgado en sufragio que la misma autonomía garantiza.

» En otras palabras, la autonomía municipal no impide ni la participación ni el control social, por lo que el ejercicio de estos derechos no implican una violación constitucional.

- Por lo anterior, el código identifica como elementos integrantes del municipio, la

población y la comunidad organizada, como actores de participación ciudadana que se propone como uno de sus fines inherentes.

- El código garantiza la información sobre asuntos públicos y actividades del Concejo municipal, como una obligación de gobierno y un derecho ciudadano y un sistema de consultas como formas de participación ciudadana directa en la gestión municipal.¹¹

- En general el Código describe en sus normas:

11. Artos 2, 3, 8 y del 60 al 66 del Código Municipal

» Una descentralización formal y

» Un conjunto de derechos de la sociedad para identificar necesidades, hacer propuestas, demandas y peticiones, sujetas a la resolución de las autoridades.

- Del cumplimiento real del código depende la realización concreta de la descentralización, pues población y la comunidad están en el mismo nivel de la autoridad, como elemento integrante del municipio.

- La organización social es copartícipe y corresponsable de decisiones y formulación de políticas municipales de desa-

rollo, situada en la estructura y organización del Estado y no actuando desde afuera.

2.5 Descentralización General

- El mandato constitucional de descentralización es desarrollado por una limitada y confusa **Ley General de Descentralización**, hasta 2002.

- Es un avance legislativo sujeto a críticas serias como las leyes de educación y de salud, que da base para que la sociedad demande el cumplimiento de sus preceptos.

- La ley entiende descentralizar como transferir a otras

instituciones y comunidades organizadas, poderes de decisión, competencias, funciones y recursos con amplia participación ciudadana para el control social de la gestión gubernamental.

- **Sus principios que la sustentan son:**

- » La solidaridad social.
- » La diversidad cultural.
- » El dialogo, negociación y concertación;
- » El combate a la exclusión, discriminación y pobreza;
- » El equilibrio ambiental y desarrollo humano, y
- » La participación ciudadana.

- **Como objetivos identifica:**

- » Mejorar la eficacia de la administración pública,
- » Facilitar la participación y control social;
- » Fortalecer integralmente la capacidad de gestión;
- » Reforzar la identidad de la organización comunal, municipal, departamental, regional y nacional;
- » El desarrollo económico y
- » El suministro de recursos para el funcionamiento de las competencias descentralizadas.

- **Sus prioridades:**

- » La educación,
- » La salud,



- » La seguridad,
- » El medio ambiente,
- » Agricultura,
- » Economía y
- » Cultura y recreación.

- Obliga al Presidente de la república designar un órgano responsable de la descentralización, con el que las demás dependencias del Estado deben coordinar sus acciones y ejecución de políticas ligadas a la descentralización.¹²

- Privilegia la participación ciudadana de la comunidad para el desarrollo, en la gestión de gobierno nacional, departa

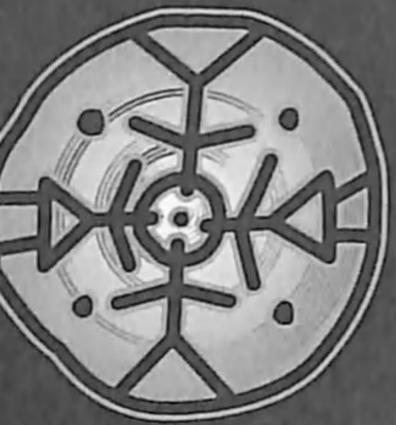
mental y municipal para facilitar la descentralización y realizar auditoría social.

- Aunque no señala destinatarios, responsabiliza al órgano director de la descentralización del desarrollo de la capacitación en la materia.

- Obliga al organismo ejecutivo a formular iniciativas de ley que consoliden la descentralización en un plazo no mayor de 2 años a partir de la publicación de la ley, plazo que a la fecha ya venció

- El concepto y principios legales de descentralización son elementos transversales que cruzan toda la ley y demás re-

12. Artos: 2, 4, 5, 7, 9, 11, 13, 17, 19, 20 y 22 de la ley general de descentralización. (Dto. 14-2002)



gulaciones legales vinculadas al tema por lo que, en todo momento debe tenerse presente su cumplimiento, sin necesidad de ser reiterados.

- Deja claro que los objetivos de la descentralización es abrir espacios de participación ciudadana directa en la gestión pública y la democratización de las políticas públicas, la incidencia y la auditoría social en las mismas, para el desarrollo.
- No es explícita como complemento de la ley de Consejos de Desarrollo, pero no impide que en la práctica se haga una aplicación compatible e integral de ambos normativos.

2.6 Otros temas de interés para el desarrollo

- En otros temas de desarrollo humano y nacional, (vivienda, políticas económicas y financieras, laborales, sociales, previsión, culturales y gestión pública) la legislación y la administración pública tienen bajo desarrollo en descentralización y participación
- Algunos ejemplos de ello son los siguientes:
 - » En vivienda, las políticas están centralizadas y herméticas a las decisiones del Ministerio de Comunicaciones, Obras Públicas, Transporte y Vivienda sin posibilidad de

participación ciudadana de los beneficiarios.

» En políticas monetaria, cambiaria y crediticia, la centralización en la junta monetaria sólo deja espacio reducido de la sociedad al sector empresarial financiero sin representatividad social.

» En políticas fiscales, tributarias y financieras, sin perjuicio del frustrado Pacto Fiscal,

- Centralización del Ministerio de Finanzas anula derechos de participar y ser informado.

- La representación parlamentaria ha sido complaciente con ello.

- El poder de la tecnocracia se ha arrogado, excluyente y autoritaria, el manejo de dichas políticas.

- Sólo sectores sociales de poder económico, han ejercido con exclusividad y poca transparencia su participación.

» En políticas laborales sin ninguna descentralización, sólo existe participación de representantes de trabajadores sindicalizados en recomendar la fijación del salario mínimo. Lo positivo es su institucionalización que si no es significativa, es de difícil reversión.



- La Centralización de los **fondos sociales** para el desarrollo es limitante en:

- » La participación de las comunidades a sólo la ejecución de proyectos;
- » Le exige estar organizados conforme la ley
- » Contraviene la constitución y el convenio 169 de OIT en sus principios de igualdad y, en relación a las comunidades indígenas, el reconocimiento y respeto a sus formas de organización social.

- En **políticas de previsión social,**

- » La centralización impide

tomar opinión de contribuyentes y beneficiarios, en la fijación de porcentajes de contribución y pensiones que es el propósito final de la ley y el interés de los ciudadanos a quienes va dirigida.

- » La Constitución sólo ordena la revisión periódica de las cuantías asignadas a jubilaciones, pensiones y montepíos y la ley encarga su administración a la oficina nacional de servicio civil.

- » Su actualización y adecuación, es en base a una revisión técnica actuarial y las posibilidades del Estado cada cinco años con copia a las organizaciones de los tra-

bajadores.

» No hay posibilidades de oír a los afectados. En su lugar sólo la opinión técnica y actuarial sobre posibilidades del Estado, determinan dichas modificaciones.

- En lo cultural, la ley prevé:

» Una descentralización administrativa ejecutora, de las instituciones que crea y les permite su participación.

» La vigilancia, control y participación social o ciudadana se somete a un sistema cerrado y centralizado en entidades estatales, gubernamentales y autónomas que

carecen de representatividad ciudadana.

- En **gestión pública** la ley del organismo ejecutivo tiende a la centralización en lo siguiente:

» En planificación en base a una desconcentración de oficinas cierra espacios de participación y garantiza el hermetismo de ese cierre por otros medios.

» El Consejo (supraministerial) que abría los espacios de participación para la planeación democrática, fue sustituido por una Secretaría Presidencial.



» En la presidencia del Consejo Nacional de Desarrollo aleja al Presidente de la república de su relación directa con la sociedad, al sustituirlo por el Secretario Ejecutivo de la presidencia.

» Finalmente concentra en una sola ley y en un sólo artículo la organización y funcionamiento de los Ministerios de Estado, les impide la posibilidad de decidir una gestión abierta y participativa hacia la sociedad y de mayor interacción dentro del gobierno como sistema.

» Deroga leyes que establecían sectores públicos, agrícola, educación, salud,

financiero, etc., y disponían interacciones interinstitucional e intersocietal que permitiría el control, la vigilancia y la participación ciudadana.

- Las omisiones, obstáculos e impedimentos anteriores a la participación ciudadana en temas de interés para el desarrollo, pueden superarse con efectividad, exigiendo que el sistema de consejos de desarrollo cumpla con su atribución de organizar y coordinar la administración pública y formule las políticas de desarrollo.

- La asignación equivocada de recursos financieros al sistema de consejos de desarrollo no solo perturba el funciona-

miento de los gobiernos municipales, sino distrae la atención de las comunidades y sociedad civil en mini proyectos que le impiden interesarse por necesidades globales e integrales de desarrollo.

3. DEFENSA Y PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE PARTICIPACION SANCIONES A SU VIOLACION

- La fundamentación política de los derechos de participación, incidencia y vigilancia en las políticas públicas y la gestión gubernamental y las garantías constitucionales y legales de tales derechos, no son suficientes para su ejercicio pleno.
- El mismo texto constitucional y legal establece normas cuya aplicación se encarga de proteger y defender la efectividad de los derechos de participación y sancionar a quienes



propicien su violación.

3.1 La Constitución Política de la República de Guatemala

Establece normas fundamentales que prevén el respeto de sus normas y de las leyes por parte de funcionarios y empleados públicos en la forma siguiente:

a. Impone al Estado, sus dignatarios y funcionarios los deberes de garantizar:

» La protección a la persona, su familia y el bien común y garantía de desarrollo integral;

» La libertad de hacer todo lo que la ley no prohíbe;

» El ejercicio de los derechos

cívicos y políticos de participación

» El imperio de la ley y

» La responsabilidad de funcionarios por violación a la misma

b. Define a los funcionarios como autoridades, responsables de su comportamiento, sujetos a la ley y no superiores a la misma.

c. Responsabiliza, civil y criminalmente, a los dignatarios y funcionarios por daños y perjuicios cuando infrinja la ley en perjuicio de las personas.

3.2 Ley de probidad y responsabilidad de funcionarios públicos

En lo relativo a las responsabilidades esta ley dispone que:

d. El abuso del poder público hiciere de las facultades otorgadas, es motivo de Amparo

e. Todo funcionario es responsable de las violaciones de ley que cometa y que impida u obstaculice el ejercicio de los derechos de los habitantes.

f. Los perjudicados o cualquier persona pueden ejercer acciones penales contra dignatarios y funcionarios, el MP debe hacerlo de oficio y los tribunales

resolverlos sin tardanza.

g. Hay retardo malicioso en las oficinas que retrasen los informes sobre el comportamiento de funcionarios.

3.3 Ley de Amparo, exhibición personal y constitucionalidad

Es una de las más importantes leyes que cumplen este objetivo en contra de la arbitrariedad, la ilegalidad y el abuso de autoridad en la forma siguiente:

a. Se orienta a defender en forma extensiva la supremacía de la constitución y los derechos humanos protegidos por la mis-



ma, las leyes y los convenios internacionales.

b. Su protección va desde las Amenazas de violación hasta la restauración de derechos que hayan sido conculcados.

c. Su acción puede hacerse contra cualquier individuo o autoridad cuyos actos, resoluciones, disposiciones o leyes amenacen o violen derechos constitucionales y legales.

d. La acción de amparo puede hacerse en los casos siguientes:

- » Para mantener o restituir derechos
- » Para que se declare que

una norma o acto de autoridad no obliga al afectado por violar normas constitucionales y legales

» Cuando cualquier autoridad abuse de poder o se exceda en sus facultades o no las tenga.

» Cuando cualquier autoridad pidan requisitos, diligencias o actividades ilegales o no razonables.

» Cuando cualquier autoridad no resuelva peticiones.

» Por cualquier otra causa que por su naturaleza violatoria sea susceptible de amparo.

e. Los órganos competentes para tramitar el amparo son las cortes de constitucionalidad, su-

prema de justicia y de apelaciones y jueces de primera instancia según la autoridad contra la que se reclame.

f. El plazo para la acción de amparo es de 30 días a partir de la violación y en cualquier momento, cuando sea por riesgo de aplicación de normas inconstitucionales.

g. La autoridad que conozca de amparo en ningún caso negará el trámite ni lo suspenderá por defectos de personería o de organización. No acreditan personería por urgencias, los abogados y parientes del afectado. El trámite será inmediato el mismo día.

h. El MP y el PDH tienen legitimación activa para pedir amparo en casos encomendados.

i. El amparo por pobreza o analfabetismo puede pedirse verbalmente ante la autoridad quien levantará acta y dará intervención al PDH. La negativa da lugar a queja ante la Corte de constitucionalidad.

j. La autoridad dará amparo provisional en cualquier momento a petición, cuando a su juicio sea aconsejable y de oficio, si del acto o resolución impugnado.

» Resultare peligro de vida, integridad personal p daño irreparable del afectado



- » Deje sin efecto o haga inútil el amparo
- » La ilegalidad fuere notoria

3.4 Ley del Procurador de los Derechos Humanos

De conformidad con su ley el PDH esta facultado a:

- Recibir e investigar toda denuncia, verbal o escrita o conocimiento de hecho que tenga sobre violaciones a los derechos humanos comprendidos en la constitución de la república y convenios internacionales;
- Promover las acciones necesarias en todo el territorio nacional.

- Solicitar destituciones y promover acciones contra funcionarios violadores de derechos humanos.

- Que los funcionarios, autoridades o instituciones públicas le presten auxilio en forma prioritaria.

- Exigir de cualquier entidad privada o pública información y exhibición de registros quienes están obligados a servirle dicha información.

3.5 Código Penal

En esta ley penal se prescribe los actos que, cometidos por funcionarios y autoridades, constituyen delito en la forma siguiente:

- **Abuso de autoridad.** Cuando se comete un acto arbitrario e ilegal o se usa apremios ilegítimos o innecesarios en perjuicio de las personas.
- **Incumplimiento de deberes.** Cuando se omite, rehusa o retarda algún acto propio de su función o cargo.
- **Desobediencia.** Cuando el funcionario se niega a cumplir resoluciones judiciales u ór-

denes superiores.

- **Denegación de auxilio.** Cuando oficiales policiales o de fuerza pública, rehusen, omitan o retarden la prestación de auxilio por autoridad.
- **Resoluciones violatorias de la constitución.** Cuando un funcionario dicta órdenes contrarias a la Constitución, ejecuta las de otro funcionario o no ejecuta normas cuyo cumplimiento le corresponde.
- **Nombramiento ilegal** Cuando a sabiendas se propone o nombra para cargo público persona que no llena los requisitos legales.



-
- Usurpación de atribuciones. Cuando un funcionario se arrogue funciones que sabe que no le corresponden.
 - Incumplimiento de pago. Se comete por el funcionario que teniendo recursos expedidos demore un pago ordenado por autoridad competente.

RESUMEN

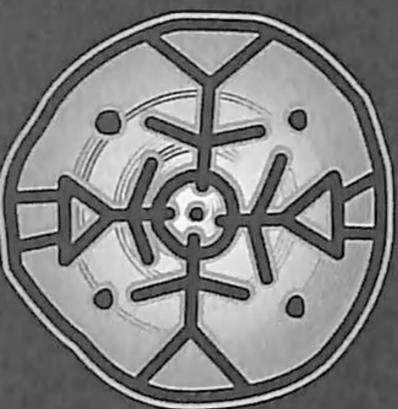
ESTRUCTURAS NORMATIVAS QUE GARANTIZAN LA PARTICIPACION CIUDADANA

Marco Legal	Temas
Constitución Política de la República de Guatemala	<ul style="list-style-type: none">▪ La persona humana, fines y deberes del Estado▪ Estructura y organización del Estado
Código Municipal	<ul style="list-style-type: none">▪ Autonomía municipal▪ Asignación de fondos (situado)▪ Elección de autoridades▪ Descentralización política del municipio▪ Participación Ciudadana
Ley de Educación Nacional	<ul style="list-style-type: none">▪ Participación de la comunidad educativa en la planificación y realización de actividad que ayuden al proceso educativo.
Código de Salud	<ul style="list-style-type: none">▪ Asigna a todos los ciudadanos la responsabilidad de velar por la salud comunitaria y del medio▪ También le corresponde demandar servicios de salud.



<p>Ley de Consejos de Desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medio de participación de la población en la gestión pública en los ámbitos nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.
<p>Ley de General de Descentralización</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transferencia de competencias, funciones, poder de decisión y recursos del gobierno central a otras organizaciones o comunidades organizadas.
<p>Ley de probidad y responsabilidad de funcionarios públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cualquier persona perjudicada por funcionarios públicos, puede ejercer acciones penales contra ellos.
<p>Ley de amparo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lucha contra la arbitrariedad, ilegalidad y abuso de autoridades
<p>Ley del Procurados de los Derechos Humanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recibir e investigar toda denuncia sobre violaciones a los derechos humanos

Código Penal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es un delito el abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, desobediencia, denegación de auxilio, nombramientos ilegales, usurpación de funciones, incumplimiento de pago.
Convenios y Tratados sobre el Derecho Interno	Tema
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación en la dirección de los asuntos públicos directa o indirectamente
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho de participación sin distinción étnica



<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p>	<ul style="list-style-type: none">▪ Igualdad de oportunidades de hombres y mujeres.
<p>Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre</p>	<ul style="list-style-type: none">▪ Derecho de formar parte en el gobierno de su país, directa o indirectamente.
<p>Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y tribales</p>	<ul style="list-style-type: none">▪ Reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas y tribales a participar en planes y programas de desarrollo que les afecten directamente.

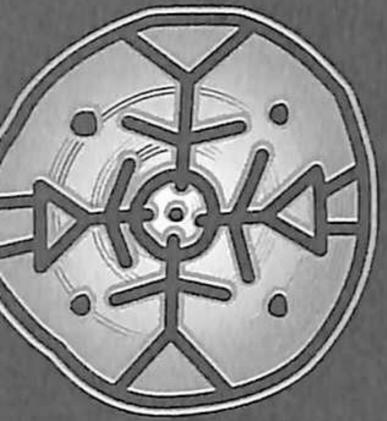
Apuntes

Utiliza este espacio para apuntar todo lo que necesites.

The page contains two columns of horizontal lines, each with 15 lines, providing a space for taking notes. The lines are evenly spaced and extend across the width of each column.



Tinamit



A vertical column of 20 horizontal lines, intended for writing.

A vertical column of 20 horizontal lines, intended for writing.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de la República de Guatemala.
- Código de Salud.
- Código Municipal.
- Código Penal.
- Ley de Amparo, Exhibición personal y constitucionalidad.
- Ley General de Descentralización.
- Ley del Procurador de los Derechos Humanos
- Ley del Organismo Ejecutivo.
- Ley Orgánica de Educación.



Tinamit

Esta publicación se hizo gracias a:

El apoyo del Proyecto TINAMIT, el cual es parte del acuerdo bilateral entre la Unión Europea y el Estado de Guatemala, a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP–, según Convenio No. GTM/B7-310/2001/0164.

“El contenido de la presente publicación es responsabilidad del autor y no compromete a la Comisión Europea”

Biblioteca Central
USAC



4701255155