



**PROPUESTA DE UNA QUINTA LEY
CONSTITUCIONAL**

**UNA LUZ AL FINAL DEL
TUNEL**

MARIO PÉREZ GUERRA

CON LA COLABORACIÓN DE:

**RONALD COLINDRES ROCA
MAIDA LÓPEZ OCHOA
GRACIELA LÓPEZ RUIZ**

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2013.



UN PROYECTO PARA LA PAZ

MARIO PÉREZ GUERRA

**PROPUESTA DE UNA
QUINTA LEY
CONSTITUCIONAL**

Una luz al final del túnel

Guatemala, Guatemala, C.A.

Pérez Guerra, Mario Ramiro

Propuesta de una Quinta Ley Constitucional

Una luz al final del túnel

3ª Edición Electrónica, Guatemala, Guatemala, C.A. 2014

99 páginas.

Materia: Derecho Constitucional, Reformas Constitucionales

Portada:

Idea Original: Mario Pérez Guerra

Fotos: Túnel Santa María, Zunil, Quetzaltenango y Volcán de Fuego, Guatemala

Fecha: 13/08/2011, Mario Pérez Guerra

Diseño: Julio de León

Se permite la reproducción parcial o total de este trabajo siempre y cuando se mencione la fuente y no sea para fines comerciales.



Lic. Mario Pérez Guerra

El autor, Abogado y Notario, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, profesor universitario, ex - secretario de Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, ex - miembro del Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y ex - Magistrado Titular y Presidente de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, periodo 2006/2011.

E mail: m.perezguerra@hotmail.com

www.dialogoconstitucional.org

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|----|
| Agradecimiento | 09 |
| Dedicatoria | 11 |
| Propuesta sobre una quinta ley constitucional. Resumen. | 13 |
| Sumario | 15 |
| Primera Parte | 17 |
| Marco Teórico | 17 |
| Introducción General | 18 |
| Niveles de Organización de cualquier ente | 18 |
| Nivel Filosófico | 18 |
| Nivel Político Jurídico | 19 |
| Nivel Técnico | 19 |
| Nivel Administrativo | 19 |
| Las Fuentes Reales del Derecho | 19 |
| Las Fuentes Formales del Derecho | 20 |
| Jerarquía Normativa | 20 |
| Constitución Política de la República de Guatemala | 20 |
| Leyes Ordinarias | 21 |
| Normas Reglamentarias | 21 |
| Legislación de Rango Constitucional | 22 |
| Principios Generadores de Políticas Públicas | 23 |
| Políticas Públicas de Estado | 23 |

| | |
|---|----|
| Introducción | 23 |
| Definición | 23 |
| Clasificación | 24 |
| ¿Constituyen las Políticas Públicas materia constitucional? | 24 |
| Sobre el objeto material o sustantivo de las Políticas Públicas de Estado | 27 |
| El Estado | 28 |
| El Territorio | 28 |
| La Población | 29 |
| El Poder Político Soberano | 30 |
| Políticas Públicas de Estado relativas al Patrimonio Natural | 31 |
| Políticas Públicas de Estado relativas a la Sociedad | 33 |
| Políticas Públicas de Estado relativas al Poder Político Soberano | 34 |
| Los Procesos de Reforma Constitucional | 37 |
| Procedimiento para reformar los artículos del Título II, Capítulo I de la Parte Dogmática | 37 |
| Procedimiento para reformar los artículos que se refieren al Título I, Capítulo Único; Título II, Capítulos II y III de la Parte Dogmática | 37 |
| Procedimiento para reformar los artículos que se refieren a los Títulos III, IV, V, VI, VII y VIII de la parte orgánica | 37 |
| Prohibición de Reformas Constitucionales | 38 |
| Iniciativa de Reforma Constitucional | 39 |
| Procedimiento para decretar y sancionar una quinta ley con rango constitucional | 42 |
| Segunda Parte. | 43 |
| Propuesta de una 5ª. ley Constitucional | 43 |
| Introducción | 43 |

| | |
|--|----|
| Sobre la Realidad Social Guatemalteca como Fuente Real del Derecho | 43 |
| Sobre la Legislación Constitucional como Fuente Formal del Derecho | 44 |
| Introducción General | 44 |
| Definición | 45 |
| Jerarquía Normativa | 45 |
| Principios Generadores de Políticas Públicas de Estado | 45 |
| Definición | 45 |
| Políticas Públicas de Estado | 46 |
| Introducción | 46 |
| Definición | 46 |
| Clasificación | 46 |
| Las Políticas Públicas de Estado como materia constitucional | 46 |
| Sobre el objeto material o sustantivo de los principios y las políticas públicas de Estado | 47 |
| El Patrimonio Natural (El Territorio) | 47 |
| La Sociedad (Población) | 48 |
| El Poder Político Soberano | 48 |
| Sobre los procesos de reforma constitucional | 49 |
| Procedimiento para decretar y sancionar una quinta ley constitucional | 49 |
| Procedimiento para reforma de los artículos que se refieren a los derechos individuales contenidos en el Título II, Capítulo I de la Parte Dogmática | 50 |
| Iniciativa de Reforma Constitucional | 51 |
| Procedimiento para decretar y sancionar una 5ª. Ley Constitucional | 52 |
| Tercera Parte | 53 |
| Proyectos de los Textos Legales | 53 |

| | |
|---|----|
| Decreto del Congreso | 53 |
| Fundamentación de Motivos | 57 |
| Proyecto del Decreto que contiene la 5ª. Ley Constitucional | 81 |
| Bibliografía | 97 |

AGRADECIMIENTO

El presente trabajo es la continuación de un esfuerzo que he traído desde mi labor docente en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. En el año 2007, siendo Magistrado de la Corte de Constitucionalidad, comuniqué mis inquietudes a un grupo de amigos y como resultado de aquel encuentro, se ha venido constituyendo una entidad a la que le hemos denominado Foro Constitucional Guatemalteco. Al seno de este foro se ha expuesto esta idea la cual ha sido acogida con beneplácito. Deseo dejar constancia de mi agradecimiento, por su tiempo y sus aportes a varios de los miembros de este foro, dentro de quienes menciono, entre otros, a los siguientes: Graciela de Jesús López Ruíz, Maida López Ochoa, Ronald Colindres Roca, Otoniel Fernández Escobar, Fernando Xolop Manuel, Luis Morales Chúa, Ricardo Alvarado Ortigoza, Joaquín Medina, Herbert Díaz, Sydney Alexander Samuels, Juan Antonio Fernández Gamarro, Wendy Yanira Contreras H., David López, Ondina Isabel Rosales.

Importante también es agradecer a las personas que nos brindaron sus conocimientos por medio de conversatorios o del programa Estado de Derecho, que se transmitió por Veá Canal, en el año 2010. Ellos son: Mynor Berganza, Fernando Pérez, Gladys Monterroso, Roberto Quesada Fernández, María del Rosario Estrada, Guillermo Salazar, Byron Barrera, Lilly Gutiérrez Caravantes, Pedro Tax, Rodolfo Rohrsmoser, Manuel Duarte, Francisco Unda, Martín Ramón Guzmán Hernández, Acisclo Valladares Molina, Alejandro Maldonado Aguirre, Adela de Torrebiarte, Carlos Aldana, Marco Tulio Cajas, María Elena Blanco, Luis Fernández Molina, Gerardo Prado, Yury Mellini, Víctor Manuel Marroquin, Carlos Valladares, Guillermo Escobar, Gustavo Bracamonte, Miguel Ángel Giordano, Gerardo Paiz, Urías Guzmán, Manuel España y Julio de León, entre otros.

Asimismo, mi agradecimiento a Notisiete, en el año 2007; Seminario “Las Experiencias de Centroamérica, Panamá, Belize y República Dominicana sobre procedimientos de Reforma Constitucional” patrocinado por ASIES y Konrad Adenauer Stiftung, Junio 2009; Siglo XXI, en su edición del 24 de mayo de 2010; Nuestro Diario, el 18 de abril de 2011; Licda. Karla Caballeros, en su programa Contravía, Libertópolis; Corte de Constitucionalidad, en Opus Magna Tomo II, 2011 é Instituto Guatemalteco de Derecho Notarial en su Revista Profesional conmemorativa de su 40 Aniversario; por la inclusión de comentarios, entrevistas o trabajos realizados sobre el tema, entre otros.

Mi recuerdo a mi padre Santos; mi reconocimiento por su apoyo incondicional a mi madre María Julia, mi esposa María Aydé, mis hijos Masiell Aydé y Hugo Adolfo, Julia Liseth y Billy Bogart, Jenie Tonita y Guillermo Arnoldo y a mis nietos Valeria María, Billy Francesco, Fiorella, María Andrea y Guillermo Sebastián.

Dejo constancia que la responsabilidad de este trabajo es exclusivamente del autor.

DEDICATORIA

Al Pueblo de Guatemala.

Mi pequeña contribución a su desarrollo.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Un reconocimiento por la ciencia, la tecnología y la participación institucional que me brindó.

“Soñemos con un país desarrollado para todos que traerá como consecuencia la paz”

“PROPUESTA DE UNA QUINTA LEY CONSTITUCIONAL”

Resumen:

Guatemala, al igual que otras naciones, atraviesa una crisis social sin precedentes que está obligando a los guatemaltecos a plantear propuestas de solución. A nivel internacional la Organización de las Naciones Unidas emitió la Declaración de los Objetivos del Milenio, declaración que pretende orientar los actos de los gobiernos para atacar los problemas que obstaculizan el desarrollo. En nuestro país, algunas personas han planteado también proyectos de solución, entre los cuales se encuentran la propuestas denominadas *Visión de País* (que propone reformas profundas a leyes ordinarias) y *Proreforma* (que postula cambios de fondo a la Constitución). El presente trabajo, que ha sido apoyado y presentado a varias personas, propone una sola reforma constitucional que abra el procedimiento para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (poder constituyente derivado), con el único objetivo de decretar y sancionar una quinta ley de carácter constitucional que podría denominarse, luego de realizarse algunos cambios al nombre original contenido en la 1ª. Edición electrónica, “Ley Constitucional Rectora de la Visión de Estado y de los Principios Generadores de Políticas Públicas de Estado”. Se habla de quinta ley constitucional porque en nuestro país ya existen cuatro leyes con rango constitucional: Ley de Orden Público, Ley de Emisión del Pensamiento, Ley Electoral y de Partidos Políticos y Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

La propuesta pretende introducir una sola reforma, por adición, a la Constitución Política de la República de Guatemala. Dicha adición, sin cambiar una sola coma al texto constitucional, consiste en incorporar a dicha Constitución, los conceptos de Visión de Estado y Políticas Públicas de Estado. Una vez que consten en el texto constitucional dichos conceptos, los mismos deberán desarrollarse por medio de una ley con rango constitucional, cuyo nombre, como se dijo, sea “Ley Constitucional Rectora de la Visión de Estado y de los Principios Generadores de Políticas Públicas de Estado”.

La aprobación de esta Ley no implica que inmediatamente desaparecerán los conflictos y se vea el desarrollo. Los diferentes gobiernos deberán siempre tener en cuenta las políticas de gobierno de cortísimo plazo (congruentes con las de Estado) para atacar los conflictos inmediatos, pero aquella ley preparará las condiciones para un desarrollo sostenido, con el cual se superarán las graves carencias de la población.

La reforma, en el fondo, contiene dos elementos: uno subjetivo: Que el funcionario y el empleado público llenen cualidades para el ejercicio del cargo; y uno objetivo: que el funcionario y empleado público tenga la ruta clara de su quehacer en el Estado, ya que sus actuaciones, de acuerdo con el

principio de legalidad, estarán regidas no solo por la Constitución Política y demás leyes, sino fundamentalmente por aquellas Políticas Públicas de Estado.

La Propuesta se desarrolla mediante tres grandes partes: La primera nos impone conocer el marco teórico dentro del cual la misma se desarrolla. En esta parte, se estudian los planteamientos filosóficos, doctrinarios, científicos y técnicos relacionados con el contenido de la propuesta. En la segunda se estudia la factibilidad de la Propuesta. La tercera parte contiene ya, los proyectos de los textos legales respectivos: a) Para la reforma a la Constitución; y, b) El Proyecto de la ley constitucional con su respectiva fundamentación de motivos.

Guatemala, Guatemala, C.A. Enero 2014.

SUMARIO

Primera Parte

Marco Teórico. Introducción General. Niveles en la Organización de cualquier ente. Las Fuentes Reales del Derecho. Las Fuentes Formales del Derecho. Jerarquía Normativa. Principios Generadores de Políticas Públicas. Políticas Públicas de Estado. ¿Constituyen las Políticas Públicas materia constitucional? Sobre el Objeto Material o Sustantivo de las Políticas Públicas de Estado. El Estado. Políticas Públicas de Estado Relativas al Patrimonio Natural. Políticas Públicas de Estado Relativas a la Sociedad. Políticas Públicas de Estado Relativas al Poder Político Soberano. Los Procesos de Reforma Constitucional.

Segunda Parte

Propuesta de una 5ª. Ley Constitucional. Introducción. Sobre la Realidad Social Guatemalteca como Fuente Real del Derecho. Sobre la Legislación Constitucional como Fuente Formal del Derecho. Jerarquía Normativa. Principios Generadores de Políticas Públicas de Estado. Políticas Públicas de Estado. Las Políticas Públicas de Estado como materia constitucional. Sobre el Objeto Material o Sustancial de los Principios y Las Políticas Públicas de Estado. El Patrimonio Natural (El Territorio). La Sociedad (Población). El Poder Político Soberano. Sobre los Procesos de Reforma Constitucional.

Tercera Parte

Proyectos de los textos legales, incluyendo su Fundamentación de motivos.

PRIMERA PARTE

MARCO TEÓRICO¹

En la problemática guatemalteca se visualiza que, a mediano plazo, pueda producirse una situación de ingobernabilidad. Entre algunas situaciones, nuestro patrimonio natural, debido a los distintos factores, la contaminación puede tornarse incontrolable; en la sociedad la violencia ha alcanzado altísimos índices de criminalidad, con características nunca vistas (niños de diez años cometiendo asesinatos, cadáveres mutilados en bolsas plásticas, etc...) En el plano institucional también se percibe la problemática en el incumplimiento de las competencias respectivas de algunos organismos del Estado, lo cual ha motivado a que, diferentes sectores de la sociedad, preocupados por la situación promuevan y construyan propuestas que viabilicen la solución de dicha problemática.

Debemos estar profundamente persuadidos que es urgente renovar un pacto político-jurídico para reorientar la ruta de Guatemala hacia el desarrollo integral, con el objetivo de alcanzar el bien común, como valor supremo contenido en nuestra Constitución Política, y apegado al Estado de Derecho.

Debemos estar conscientes también que son necesarios algunos cambios en la Constitución; sin embargo, tal como lo auguran algunas tendencias sociológicas y políticas actuales, no es cambiando o “refundando” el Estado, como se van a resolver los graves problemas que afronta el país. No es fortaleciendo o debilitando algunos organismos del Estado, aumentando o disminuyendo el número de funcionarios, asignándole o restándole potestades a las instituciones, como espontáneamente desaparecerán los problemas. Debe darse prioridad al “quehacer” del Estado, entendido esto como su función (la cual se efectiviza en la gestión de los funcionarios y empleados públicos), y que debe reflejarse en las “Políticas Públicas de Estado”. Estas políticas constituyen la parte “dinámica” del Estado, indican a cada uno de los funcionarios y empleados públicos la “ruta” que, obligadamente, deben seguir para alcanzar objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo. Para ello, estos últimos deben llenar altos perfiles, acordes al desempeño que les corresponde en el aparato estatal.

Para que esas “Políticas Públicas de Estado” (diferentes a las Políticas Públicas de Gobierno) sean trascendentes, es decir que sean vinculantes para los diferentes gobiernos que se sucedan unos a otros, es necesario que estén contenidas en una ley con rango constitucional. En Guatemala existen, además de la Constitución Política, 4 leyes con rango constitucional, por lo que la propuesta aquí sería decretar, por parte de una Asamblea Nacional Constituyente, una 5ª. Ley constitucional.

¹ Este proyecto es formulado por el autor, con base en la idea original del concepto “Defensa Preventiva del Orden Constitucional”.

INTRODUCCIÓN GENERAL

La propuesta a que alude el presente trabajo está íntimamente relacionada con reformas constitucionales. Sin embargo, como se explicará detalladamente, no se trata de reformar la Constitución, sino de establecer un normativo con carácter constitucional, al estilo de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que regule el quehacer del Estado, en relación al desarrollo, en el corto, mediano y largo plazo. Considerando que el mismo se refleja en las políticas públicas se tratará de establecer su categoría constitucional. En este segmento se expondrán, por consiguiente, las teorías y doctrinas generales que, sobre estos temas se han abordado por diferentes autores. Así, es interesante para la propuesta analizar lo que son las fuentes reales y formales del Derecho; los niveles que, en cuanto a toma de decisión y administración, existen en toda organización; la jerarquía normativa en Guatemala; las políticas públicas como materia de Derecho Constitucional; los elementos del Estado que serían objeto de las políticas públicas y los procesos relativos a reformas constitucionales.

NIVELES EN LA ORGANIZACIÓN DE CUALQUIER ENTE

Para introducir el tema es necesario esbozar algunas ideas generales acerca de los niveles que en toda organización resultan imprescindibles para su buen funcionamiento: Filosófico y Político-jurídico (decisión superior), técnico y administrativo (Ejecución). Desde la familia (célula fundamental) hasta el Estado, pasando por asociaciones, sociedades (tanto civiles como mercantiles), municipios, etc. existen diferentes niveles para la realización de sus actividades y los esbozados anteriormente responden a dicha realización.

NIVEL FILOSÓFICO

En el más alto nivel se encuentran los valores filosóficos; esto es el conjunto de los mismos que la organización desea tener como fundamento primario de sus actuaciones. No puede negarse que en la familia deben cultivarse los más altos valores filosóficos en los cuales crea la familia. Consecuentemente las demás organizaciones tienen también sus propios valores que, aparte de referirse a un sinnúmero de conceptos, los constituyen también los principios, medios y fines.²

² Estos valores dan lugar a una discusión en la que, al parecer, los autores no se han interesado por definir y clasificar. El autor ha trabajado sobre este tema.

NIVEL POLÍTICO JURÍDICO

Jerárquicamente, en segundo plano, se encuentra el nivel político-jurídico que se refiere a elementos como la soberanía, el poder y la autoridad y que, además, define las normas a que están sujetos los miembros de la organización. En este nivel hay que diferenciar claramente el elemento político del jurídico. En cuanto al elemento **político**, que se refiere propiamente a la soberanía, al poder y a la autoridad, es un nivel de decisión superior. Y el elemento **jurídico** es la manifestación del poder por medio de normas de comportamiento. No es difícil, como algunos autores creen, diferenciar lo político de lo jurídico. Estos elementos siempre aparecerán indisolublemente unidos.

NIVEL TÉCNICO

Luego está el nivel técnico que se refiere a las actividades fundamentales a las que se va a dedicar la organización. En este nivel se ubica el quehacer y las funciones principales de la organización. En la familia su quehacer se centra en su propia supervivencia y, de allí, la necesidad de planificar y ejecutar sus tareas y, eventual y necesariamente evaluar para reorientar su quehacer.

NIVEL ADMINISTRATIVO

Por último, el nivel administrativo lo constituye el soporte o apoyo (humano, financiero y material) que va a requerir la organización para el cumplimiento de sus fines. El nivel administrativo engloba todas aquellas tareas de apoyo a las actividades principales de la organización. De esta manera el cumplimiento de las funciones requiere, entre otros, el personal humano, la infraestructura necesaria, los edificios, la maquinaria, el equipo, los útiles, los medios económicos y la materia prima esencial para la producción.

Estas reflexiones son aplicables, como se dijo al principio, a la organización del Estado. Veamos como los diferentes niveles analizados, se encuentran determinados en el marco constitucional y legal guatemalteco.

LAS FUENTES REALES DEL DERECHO

DEFINICIÓN

El Derecho puede verse desde dos puntos de vista: objetivo y subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, el derecho está constituido por la facultad que tiene el ser humano de dar, hacer u omitir lícitamente algo. Desde el punto de vista objetivo, el derecho puede verse como el conjunto de normas jurídicas que aluden a derechos y deberes a los cuales está sujeta la conducta del ser humano. Nuestra Constitución y demás leyes y reglamentos, son ejemplo de lo que es el derecho, desde el punto de vista

objetivo. Ese conjunto de derechos y deberes ha tenido un origen y, por ello, se alude a las fuentes reales y las fuentes formales del Derecho.

Las fuentes reales del Derecho son los factores que determinan el contenido de las normas jurídicas. Estos factores pueden ser naturales, políticos, económicos, científico-tecnológicos, culturales, religiosos, en general, sociales. Una catástrofe natural o un acontecimiento político pueden dar lugar al nacimiento de normas jurídicas. Toda legislación constitucional y ordinaria ha nacido de esta manera.

LAS FUENTES FORMALES DEL DERECHO

DEFINICIÓN

Ahora bien, para que aquellos fenómenos naturales y acontecimientos sociales den lugar a las normas jurídicas, se hace necesarios que sigan procedimientos regulados o reconocidos en la Constitución y demás leyes de la República. Esos procedimientos son, entonces, las denominadas fuentes formales del Derecho.

Habiendo hecho la reflexión anterior se dice, entonces, que las fuentes formales del Derecho están constituidas por los procesos de formulación y aplicación de la ley. Las fuentes formales que la doctrina ha reconocido son la ley, la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre. Históricamente, cada una de ellas ha sido la fuente formal principal.³

En la época actual, en nuestro sistema jurídico, la principal fuente formal del Derecho es la ley. Las fuentes formales del Derecho (leyes) se traducen, tanto en normas sustantivas como en normas procesales, las cuales tienen una posición jerárquica que se describe a continuación.

JERARQUÍA NORMATIVA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

La Constitución Política de la República de Guatemala constituye el pacto social que fundamenta y da solidez no solo a los derechos individuales y sociales, sino a la organización política-jurídica del Estado. En cuanto a los derechos individuales, la misma contempla, entre otros, el derecho a la vida, la seguridad, la libertad y la igualdad y, en cuanto a los derechos sociales, se refiere a la salud, la educación, el trabajo, la cultura, etc. En relación a su organización establece que Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. Para el ejercicio de la soberanía, el pueblo la delega en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Constitución fue

³ Sobre este tema ver el enfoque nuevo que el autor hace de las fuentes formales.

decretada y promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente (poder constituyente originario en el año 1985).

Las normas constitucionales conforman el nivel filosófico y político-jurídico del Estado. Teóricamente, en este nivel debieran estar únicamente los **valores, principios, medios, fines** que rigen al Estado; sin embargo, nuestra Constitución tiene también **normas** de carácter constitucional, por lo cual se dice que nuestra Constitución también es normativa. Contiene, en su parte dogmática, los valores filosóficos y los derechos y deberes fundamentales, tanto individuales como sociales, sobre los cuales descansa el Estado de Guatemala. En su parte orgánica constituye los diferentes organismos del Estado, en principio y como fundamentales el Organismo Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Todo este andamiaje constituye los más altos parámetros de decisión superior del Estado.

LEYES ORDINARIAS

Las leyes ordinarias emanan del Congreso de la República y constituyen el conjunto de decretos que, en ejercicio de su potestad legislativa, tienen por objeto el desarrollo de las normas constitucionales. Por el principio de jerarquía normativa, ninguna ley o reglamento puede contradecir la Constitución, bajo pena de nulidad. Si la Constitución se lo permite, la legislación ordinaria puede establecer organismos y normas que impliquen toma de decisión. Por este motivo es que las leyes ordinarias se encuentran dentro del nivel de decisión siempre y cuando no la contravengan y se mantiene supeditada a la Carta Magna. El Congreso de la República no puede crear organismos, deberes y/o derechos que contradigan la Constitución a menos que la misma se lo permita, mediante una *reserva de ley*. Este es un problema muy agudo en su análisis puesto que el desacierto en crear organismos, deberes, derechos y, en general, circunstancias contrarias a la Constitución da lugar al planteamiento de inconstitucionalidades de leyes ordinarias de carácter general. Pero lo más importante es que, mediante las leyes ordinarias, el Estado regula el ejercicio de sus funciones por medio de sus propios organismos. En otras palabras las leyes ordinarias regulan el quehacer del Estado. Estas normas son, también, parte del nivel de decisión superior del Estado. Sin embargo estas, a pesar de ser de decisión superior, no pueden rebasar las normas constitucionales.

NORMAS REGLAMENTARIAS

Los reglamentos son el conjunto de normas que tienen por objeto viabilizar los mecanismos para la aplicación de las normas ordinarias. Estas normas reglamentarias están impedidas, en forma absoluta, de crear organismos, deberes, derechos, prohibiciones que no tengan fundamentos en las leyes ordinarias.

Por ello es que las normas reglamentarias están en el nivel puramente administrativo. Contrariar a la Constitución da lugar al planteamiento de *acciones de inconstitucionalidad*.

En principio, el artículo 183 de la Constitución Política de la República reglamenta las funciones del Presidente de la República: “Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República: a) ... e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.”

Los demás organismos del Estado, así como las entidades autónomas y semiautónomas tienen también su propia facultad reglamentaria.

LEGISLACIÓN DE RANGO CONSTITUCIONAL

En Guatemala, además de la Constitución, existen cuatro leyes con rango constitucional decretadas y sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente. Hay reflexiones en torno a la jerarquía de estas leyes constitucionales en relación con la propia Constitución. No es materia de este trabajo analizarlas pero pueden consultarse algunos trabajos como el denominado “Propuesta de jerarquización del ordenamiento jurídico guatemalteco” de la Licda. Arabella Castro Quiñónez, del año 1980 o “La jerarquía de las leyes constitucionales en el derecho constitucional guatemalteco” de Carlos Rafael Rodríguez-Cerna Rosada.

En tal sentido en Guatemala, además de la Constitución Política de la República, las respectivas Asambleas Nacionales Constituyentes que han existido, han decretado y sancionado varias leyes con rango constitucional cuya materia ha sido la regulación del orden público, la libertad de emisión del pensamiento, la regulación política y la defensa del orden constitucional y las garantías individuales. Estas leyes, en su orden son: Ley de Orden Público, Decreto No. 7 de la Asamblea Nacional Constituyente del 30 de noviembre de 1965; Ley de Emisión del Pensamiento, Decreto No. 9 del 26 de abril de 1966; Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 del 3 de diciembre de 1985 y Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86 del 8 de enero de 1986. Las dos últimas mencionadas fueron establecidas por la Asamblea Nacional Constituyente que decretó y sancionó la actual Constitución de la República.

Este es el marco de la “Jerarquía Normativa” que provee la idea de la subordinación que tienen las leyes en Guatemala.

El siguiente tema, sobre principios generadores de políticas públicas y las políticas públicas, es de vital importancia para la propuesta que adelante analizaremos.

PRINCIPIOS GENERADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PRINCIPIOS

La literatura constitucional que haga análisis sobre principios relacionados con políticas públicas es escasa. Los autores que más se han interiorizado en las políticas públicas son sociólogos y politólogos y, ellos mismos, afirman que sobre este tema hacen falta estudios de Derecho Constitucional o Derecho Internacional; quizá por no considerarlo como materia constitucional, los constitucionalistas no han escrito sobre este tema.

Pero, ¿qué son los principios? Tomemos de momento la cita siguiente: “Punto de partida, idea rectora, regla fundamental de conducta. En sus comienzos, la filosofía de la antigüedad griega tomaba en calidad de principio inicial el agua, el aire, el fuego, la tierra, etc. Se concebía el principio como expresión de la necesidad o de la ley de los fenómenos. En el sentido lógico, el principio es un concepto central, el fundamento de un sistema, concepto y fundamento que constituyen una generalización y la aplicación de algún principio a todos los fenómenos que se producen en la esfera de la que ha sido abstraído el principio dado”.⁴

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO⁵

INTRODUCCIÓN

Introduzco aquí el concepto de Políticas Públicas de Estado porque vale la pena establecer que uno de los problemas fundamentales del Estado es su quehacer, el cual, es objeto de estudio de las políticas públicas. Es por ello que se hace un breve análisis de las mismas. Existe también una definición confusa acerca de las políticas públicas ya que se refieren indistintamente a políticas públicas y a políticas de Estado. Al final se hará una propuesta que es la que se aplica en este trabajo.

DEFINICIÓN

“Para definir... el concepto de política pública es tradicional partir de la dificultad semántica que existe en español con el término *política*. Es preciso señalar por lo menos tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palabra y que el idioma inglés sí distingue. Primero, la *política* concebida como el

⁴ Rosental, M.M. y Ludin, P.F. “*Diccionario Filosófico*”. Edición 1979. Ediciones Tecolut. México, D.F. 1979. Pág. 374.

⁵ Dejo aquí la inquietud de diferenciar a las Políticas Públicas en Políticas Públicas de Estado como materia de Derecho Constitucional y las Políticas Públicas Gubernativas como materia del derecho administrativo y de las leyes ordinarias o, incluso, materia de los planes de gobierno.

ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y, finalmente, la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés. Claramente, nuestro propósito tiene que ver en especial con esta última acepción. ... En la literatura especializada existe una gran cantidad de definiciones del concepto de política pública. ... Más recientemente, Muller y Surel... consideran que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”⁶

CLASIFICACIÓN

Los estudiosos de las políticas públicas, de alguna manera, las han clasificado de acuerdo a la materia a la que están dirigidas. Así por ejemplo existen políticas económicas, sociales, de salud, etc Existe también una clasificación relacionada con el ejercicio de las mismas: Políticas de Estado y Políticas de Gobierno. “El concepto de políticas públicas incluye tanto a las políticas de gobierno como a las de Estado”.⁷ Sin embargo, de acuerdo con lo que más adelante se considera, se propondrá una clasificación de las políticas públicas.

¿CONSTITUYEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MATERIA CONSTITUCIONAL?

Una primera pregunta es: ¿Las políticas públicas constituyen materia constitucional? Sobre este tema es difícil encontrar bibliografía adecuada que contribuya a esclarecerlo. Basta ver que la gran cantidad de bibliografía existente sobre derecho constitucional se refiere a lo que es propiamente la estructura del Estado, los derechos fundamentales y el derecho procesal constitucional para la defensa de las garantías constitucionales.

No obstante ello, es indispensable reflexionar en cuanto al tema. En todo conglomerado social siempre ha sido importante definir quiénes lo componen, quiénes lo dirigen, el motivo por el cual se organizan, cuáles serán sus deberes y sus derechos y cómo alcanzarán los objetivos para los cuales se han organizado. Si analizamos lo anterior, estos son aspectos puramente constitucionales de toda organización y no todo está escrito; sobre esto, dice un autor: “El orden político no es un hecho natural,

⁶ Roth Deubel, André-Noël. “*Políticas Públicas*”. Quinta Edición. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia, 2006. Págs. 25-26.

⁷ Lahera Parada, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, Chile, 202. Pág. 17.

es un proceso de construcción permanente que pesa intensamente sobre la orientación de la regulación política”.⁸

Cuando se estudia el constitucionalismo se establece que, en la antigüedad, el mismo se refería única y exclusivamente a la forma de organización del Estado. Sin embargo, básicamente, es a partir de la Constitución de los Estados Unidos y la de Francia, basados en sus declaraciones de derechos, que se principia a hablar de Constitucionalismo Moderno porque las constituciones incluyen dentro de su texto, no sólo normas de organización del Estado, sino una declaración de derechos fundamentales. La Constitución Política de la República de Guatemala, en aplicación de aquella doctrina es que tiene su parte dogmática y su parte orgánica. Es, dentro de esta esfera, que se han realizado estudios de Derecho Constitucional.

En efecto, la Constitución Política define quiénes componen el Estado de Guatemala, quiénes lo dirigen, el motivo por el cual se organizan, cuáles son sus deberes y sus derechos y define, pero en una forma muy difusa, cómo alcanzarán los objetivos para los cuales se ha organizado el Estado de Guatemala. Esto último es materia de políticas públicas.

Todo lo anterior quiere decir que lo que tradicionalmente se ha entendido por derecho constitucional es la organización de la estructura del Estado, la declaración de derechos fundamentales y el desarrollo del derecho procesal constitucional. En ninguna parte se habla de “políticas públicas”, esto es del “quehacer del Estado”.

En este aspecto es importante mencionar algunos autores que, desde el punto de vista de la política y de la sociología han externado su opinión.

André-Noël Roth Deubel, en su libro *Políticas Públicas* dice: “Durante las dos últimas décadas el análisis de las políticas públicas se ha ido construyendo en un campo de estudio cada vez más importante para la ciencia política... Este crecimiento de las intervenciones estatales, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, constituye una cara del llamado Estado de Bienestar o Estado Providencia y coincide también con un desarrollo importante de las ciencias sociales. ... Es realmente a partir de los años sesenta del siglo XX que los científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas se interesaron por el estudio de la acción pública. ... El movimiento se inició en los Estados Unidos para ganar progresivamente el Viejo Continente, en particular los países escandinavos y Gran Bretaña. En los años setenta, la ola se transmitió a Alemania para tener luego, en los ochenta, una acogida casi planetaria como lo demuestran las temáticas de los congresos mundiales de sociología y ciencia política

⁸ Jobert, Bruno. “La regulación política: El punto de vista de un politólogo”, en *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Compilador: Jobert Bruno. Editores Independientes, S.A. Buenos Aires, Argentina. 2004. Pág. 75.

a partir de esta época. ... Mientras tanto, los investigadores latinoamericanos se dedicaron más bien a estudios clásicos de ciencia administrativa como el análisis de especificidades de la burocracia estatal en América Latina. ... En gran parte de las universidades tanto públicas como privadas, las facultades de Derecho tienden a monopolizar y a limitar el campo politológico a la descripción de las instituciones políticas... Lo que interesaba a los politólogos de entonces se situaba por lo tanto (en) ... los procesos de la participación electoral, las distorsiones de la representación política, la competencia entre partidos políticos ... De ahí surgió una pregunta capital ... ¿Tiene importancia la actividad política? Esta pregunta, fundamental, por no decir vital, para la disciplina politológica, va a polarizar el debate y las investigaciones sobre el tema de los factores determinantes de las políticas públicas y, a la postre, sobre el papel del Estado... La pregunta de quién gobierna y cómo, es sustituida por cómo y quién elabora e implementa una política pública... **En lugar de centrar su estudio en el Estado, el análisis de las políticas públicas desplaza el centro de interés hacia la actividad concreta del Estado.**"⁹

Por su parte, Víctor Abramovich en su estudio *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo* dice: "...la relación entre los derechos humanos -en especial los económicos, sociales y culturales- y las políticas públicas es una cuestión espinosa, que no cuenta aún con elaboraciones suficientemente sólidas y coherentes, ni en el derecho internacional, ni en el derecho constitucional de los países latinoamericanos. **Los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guie su formulación e implementación**".¹⁰

Los razonamientos anteriores permiten visualizar que las "políticas públicas", como procesos de planificación, ejecución, control y evaluación de proyectos, en una forma muy general, no necesariamente pertenecen al derecho constitucional pues los mencionados proyectos tienden a "realizar" los valores, principios, medios y fines sustantivos del derecho constitucional. No obstante lo anterior, **lo que sí debiera contemplarse como materia constitucional son los principios sustantivos sobre los cuales descansen las "políticas públicas" y los enunciados generales y abstractos de las políticas públicas de Estado.**

⁹ Roth Deubel, André-Nöel. *"Políticas Públicas"*. Quinta Edición. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia, 2006. Págs. 25-26.

¹⁰ Erazo, Ximena. María Pía Martín. Héctor Oyarce. *"políticas públicas para un Estado social de derechos"* Primera Edición. Fundación Henry Dunant América Latina. Santiago de Chile. 2007. Págs. 95.

Lo anterior permite que se pueda plantear que las “políticas públicas” como procesos de planificación, ejecución, control y evaluación de la acción estatal se fundamenten, en primer lugar, en principios y en enunciados generales y abstractos de las políticas públicas de Estado como materia de **decisión superior** del Estado y, en segundo lugar, como materia de **ejecución** de los diferentes gobiernos que se sucedan unos a otros. De esta manera podemos decir que las “Políticas Públicas” como género, se dividen en: Políticas Públicas de Estado y Políticas Públicas de Gobierno.

Para efectos de este trabajo diremos, preliminarmente, que las políticas públicas de Estado las constituyen aquellas líneas estratégicas de acción del Estado, generales y abstractas, cuyo objetivo es viabilizar la acción del Estado, desde un nivel constitucional, es decir de decisión superior del Estado; las políticas públicas de gobierno, por su parte, estarán constituidas por aquellas líneas estratégicas de cada gobierno que, en coordinación con las políticas públicas de Estado, tiendan a una administración eficiente y eficaz del Estado que redundará, en última instancia, en el desarrollo integral del país.

Las políticas públicas de Estado deben tener, entonces, como fundamento un principio el cual sería, precisamente, el punto de apoyo constitucional sobre el cual descansaría aquella.

SOBRE EL OBJETO MATERIAL O SUSTANTIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

¿A qué se refieren, entonces, aquellos principios y políticas públicas de Estado?. Formalmente, el Estado contiene tres elementos: El territorio, la población y el poder. “De acuerdo con la doctrina francesa, la más aceptada en derecho público, el Estado es la personificación jurídica de la Nación soberana. Esta corta frase hace mención a tres elementos: territorio, población y poder político soberano. Cada uno de estos elementos, si bien es cierto que reunidos identifican la persona jurídica que es el Estado, también representan separadamente un innumerable conjunto de organizaciones y diferentes formas de asociación que necesitan ser claramente determinados para mejor comprender su importancia y alcance.”¹¹ Es, sobre estos tres elementos que se centran las políticas públicas de Estado. Veamos, entonces, lo que es el Estado.

¹¹ Molina Betancur, Carlos Mario y otros. “*Derecho Constitucional General*”. Segunda Edición. Sello Editorial Universidad de Medellín, Colombia. 2006. Págs. 44.

EL ESTADO

“La doctrina tradicional ha considerado que los elementos del Estado son tres: la población, el territorio y el poder público o autoridad.”¹² Analicemos estos tres elementos.

EL TERRITORIO

“El estudio del territorio, como espacio físico o material, incumbe a ciencias como la geografía, la geología o la geopolítica, a nosotros corresponde estudiarlo en cuanto sirve de asiento a la población del Estado y en cuanto ámbito espacial dentro del cual se ejerce el poder del Estado; también cabe considerarlo como campo de aplicación de la política. El territorio es así, como dice Duguit, “el límite material de la acción efectiva de los gobernantes”. Para él es eso, todo eso y nada más que eso. La importancia del territorio como elemento del Estado proviene, pues, sin duda, de que él sirve actualmente de medida y límite a la autoridad del gobierno. Pero también se debe, probablemente, como afirma H. Hauriou, a que “en la historia de la humanidad la fijación de los pueblos sobre los territorios ha sido un acontecimiento inmenso, que ha permitido indirectamente la formación de las naciones y consiguientemente de los Estados”.¹³

Otro autor afirma: “Cuando hablamos de territorio en términos de derecho constitucional se entiende una porción de tierra con fronteras suficientemente conocidas para poder delimitar la unidad política constituida. Es un término que designa una superficie terrestre delimitada al que se le aplica un sistema de normas expedidas por un poder político que representa un grupo determinado de personas. Es, entonces, el marco espacial que determina la competencia del Estado.”¹⁴

Consideradas las anteriores definiciones, en la presente propuesta se utilizará el concepto *Patrimonio Natural* para referirse al territorio, ya que el mismo puede comprender no solo la tierra (entendida como suelo, subsuelo y sus minerales, naves, aeronaves y espacios ocupados por misiones diplomáticas en otros países) sino el agua, la flora y la fauna (tanto terrestre como marina y aérea), el aire y el espacio aéreo.

La Constitución Política tiene contemplados todos los elementos anteriores como componentes del Estado; sin embargo dicho cuerpo normativo no contempla principios básicos que orienten la

¹² Naranjo Mesa, Vladimiro. “*Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*” Décima Edición. Editorial Temis, S.A. Colombia. 2006. Pág. 98.

¹³ Naranjo Mesa, Vladimiro. Ibid. Págs. 115-116.

¹⁴ Molina Betancur, Carlos Mario y coautores. Op. Cit. Pág. 45.

formulación de políticas públicas para su conservación y aprovechamiento. Es aquí donde la propuesta que adelante expondremos, pretende consensuar principios y formulaciones generales que orienten la formulación de políticas públicas de Estado, a corto, mediano y largo plazo para su conservación y aprovechamiento. Estos principios deberán estar contenidos en una ley constitucional para que sean vinculantes con los sucesivos gobiernos que se elijan y no puedan obviar su cumplimiento.

LA POBLACIÓN

El segundo elemento esencial del Estado es la población. “Hemos comenzado nuestra definición de Estado, en su sentido amplio, diciendo que es un conglomerado social, política y jurídicamente constituido. Ese conglomerado humano es lo que constituye, en términos genéricos, la población del Estado”.¹⁵

“Para Rousseau la población es un elemento esencial de Estado porque es a partir de este que se puede elaborar el contrato social para legitimar su existencia”. ... “La población de un Estado está conformada por los hombres que pertenecen a él, formando todos la población del Estado;”¹⁶

El concepto población, como elemento del Estado, para efectos de esta propuesta, será entendida como Sociedad porque se estima, que este concepto es más amplio. El componente principal de la sociedad es el ser humano y, como tal, sujeto de derechos y deberes. Dentro de sus derechos fundamentales se contempla, entre otros, su vida, su integridad física y espiritual, su salud, su libertad, su igualdad, su trabajo, su productividad y su patrimonio. Estos y otros derechos y deberes están contemplados en la Constitución Política; sin embargo, al igual que los elementos del territorio estudiados anteriormente, la Constitución no contempla principios ni formulaciones básicos que orienten la forma para su desarrollo, conservación y mejoramiento. Es aquí donde la propuesta que adelante expondremos pretende consensuar principios que orienten la formulación de políticas públicas del Estado, a corto, mediano y largo plazo para su desarrollo, conservación y mejoramiento. Estos principios, como se dijo anteriormente, deberán estar contenidos en una ley constitucional para que sean vinculantes con los sucesivos gobiernos que se elijan y no puedan obviar su cumplimiento.

Las políticas públicas de Estado deberán, también, contemplar la capacitación de los seres humanos para ser productivos y competitivos, frente a los retos que plantea el desarrollo actual, tomando en cuenta, no sólo la fuerza vital de los pobladores, el clima y los recursos naturales, sino la posición estratégica que tiene Guatemala, en relación con el mundo.

¹⁵ Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit. Pág. 99.

¹⁶ Molina Betancur, Carlos Mario y coautores. Op. Cit. Pág. 51.

EL PODER POLÍTICO SOBERANO

El tercer elemento es el poder político soberano o la autoridad. “Bertand Russell ha señalado que el poder es el concepto fundamental de la ciencia social, en el mismo sentido que la energía lo es de la física... A. Hauriou define el poder como una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano, y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y la competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados.”¹⁷

“Denominado frecuentemente poder soberano, este tercer elemento del Estado es necesario para su constitución puesto que no se concibe un Estado sin el elemento que garantice la libre determinación del pueblo. Es necesario, entonces, para ser reconocido como Estado, que se ejerza sobre el territorio y sobre las personas que lo habitan una fuerza capaz de mantener el orden y de hacer respetar sus decisiones tanto en el interior de éste como en el exterior. Es lo que algunos llaman poder público, que tiene la capacidad constante de mandar y hacerse obedecer por la fuerza legítima que le da su existencia, y permite la dirección de la comunidad, a partir de una voluntad política estatal. El poder público es un poder de dominación exclusivo, excluyente e irresistible que permite el uso de la fuerza en su propio beneficio, es decir, que coacciona al asociado para el cumplimiento de sus mandatos. La característica cualificada que tiene el poder público de dominación lo hace diferente a los demás poderes que ejercen los asociados. En términos simplificados, la soberanía es el poder soberano instituido para poder ejercer o no determinada competencia. Se define generalmente como la capacidad que tiene un pueblo de crear, modificar o derogar el derecho que lo rige o lo regirá. Es la facultad que tiene un Estado de autodeterminarse tanto en su ámbito interno como externo, es el imperium que ejerce un Estado sobre sus habitantes y que debe ser respetado por los demás Estados.”¹⁸

En resumen, para efectos de la propuesta que adelante hacemos hemos preferido utilizar los términos siguientes, relacionados íntimamente con los anteriores elementos: Patrimonio Natural, Sociedad y Poder político soberano. Las políticas públicas de Estado, entonces, deben enfocarse a esos tres elementos.

¹⁷ Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit. Pág. 130.

¹⁸ Molina Betancur, Carlos Mario y coautores. Op. Cit. Págs. 62-63.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO RELATIVAS AL PATRIMONIO NATURAL

El Estado debe contemplar, en este apartado, las líneas estratégicas generales que tiendan al desarrollo y mejoramiento del patrimonio natural. Veamos lo que, al respecto, han escrito los especialistas.

“La problemática ambiental hoy en día y su extensión hacia su desarrollo sostenible tiene un amplio reconocimiento tanto en el marco de compromisos jurídicos de carácter internacional existente, como en el conjunto de reuniones internacionales que impulsaron, desde los tempranos años setentas, el desarrollo de la temática en su extensión. Acciones de las Naciones Unidas tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, el Impactante Informe Brundtland de 1987 y anteriormente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 en Estocolmo, Suecia, jugaron un papel significativo, en primer lugar, en jerarquizar el tema ambiental en los espacios de política pública desde lo global a lo nacional y, en segundo lugar, al hacer visible la forma en que lo ambiental interactúa junto a las otras dimensiones del desarrollo: la económica, la social y la institucional.”¹⁹

“En este marco, la Conferencia de Estocolmo de 1972 centró la atención internacional en temas medioambientales, especialmente los relacionados con la degradación ambiental y la “contaminación transfronteriza”. Este último concepto era muy importante, ya que señalaba que la contaminación es un fenómeno que no reconoce los límites políticos o geográficos y afecta a los países, regiones y pueblos más allá de su punto de origen.”²⁰

“La situación de los recursos marinos y la asimetría en torno a la forma en que los países podían explotar soberanamente sus recursos naturales y las cuestiones económicas, sociales y de mantenimiento de la base de esos recursos llevaron a la comunidad internacional a aprobar un régimen jurídico de derecho del mar a partir de la Convención de la ONU sobre Derecho del Mar de 1982. La aparición de otros problemas de carácter global, entre ellos la constatación, por parte de la comunidad científica, del adelgazamiento de la capa de ozono en 1983 y el creciente comercio ilícito de residuos peligrosos con graves efectos en las personas, su salud y el medio ambiente, hicieron que la respuesta jurídica se concretara en sendas convenciones: la de Viena de 1985 sobre Ozono y la de Basilea de 1989 sobre residuos peligrosos. Estos y otros acuerdos y estrategias –como la de la UICN sobre Conservación de la Naturaleza de 1980- llamaron la atención sobre la importancia que tenían y tienen los recursos naturales

¹⁹ Acuña, Guillermo. “El derecho internacional ambiental y de desarrollo sostenible y su apoyo a la protección de los derechos humanos universales”. En Erazo, Ximena. “Políticas públicas para un Estado social de derechos”. 1ª. Edición. Loom Ediciones 2007. Santiago de Chile 2007. Pág. 135.

²⁰ Acuña, Guillermo. Ibid. Pág. 136.

y su finitud en torno al desarrollo económico y social y respecto a que su protección se convertía, a partir de ese momento, en una tarea permanente desde la política y el derecho. El diverso y amplio marco jurídico acordado por países miembros de las Naciones Unidas, particularmente desde los años ochenta, generó impactos en términos que principios orientadores, requisitos y mecanismos de seguimiento han sido tenidos en cuenta al tiempo de desarrollar políticas públicas y regulaciones a nivel global amarrando cada vez más los componentes económicos, sociales y ambientales del desarrollo.”²¹

En relación a la CNUMAD de Río de Janeiro de 1992, se hace una afirmación importante: “Por su parte, los resultados en términos de los acuerdos de esta Conferencia continuaron la senda de la construcción de un nuevo régimen jurídico internacional que, más que dejar de lado lo ambiental, lo incorpora y lo balancea con el componente económico y social que el equilibrio del desarrollo sostenible reclama. Los acuerdos que surgen a partir de este momento ya no pretenden una conservación estricta de los recursos naturales sino un uso racional, adecuado, sostenible de los mismos.”²²

En otra conferencia, “la Convención de Aarhus es un nuevo tipo de acuerdo ambiental. Vincula los derechos ambientales de las personas con los derechos humanos. Reconoce claramente la responsabilidad que tienen las generaciones actuales sobre las futuras generaciones, estableciendo que el desarrollo sostenible solo puede ser alcanzado con el involucramiento de todos los actores. También vincula la necesidad de que los gobiernos rindan cuenta respecto de sus políticas de protección ambiental, destacando las interacciones que, en un contexto democrático, deben establecerse entre el público y las autoridades públicas en estas materias. De este modo, el objetivo de la Convención es ir hacia el centro de las relaciones entre ciudadanos y gobiernos.”²³

Naciones Unidas, siempre preocupada por el desarrollo de las naciones “En septiembre de 2000, los jefes de Estado y de Gobierno de 189 países, incluida Guatemala, adquirieron en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York el compromiso de construir un mundo diferente para el 2015, mediante el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio –ODM-. En la Declaración del Milenio suscrita en esa ocasión, los Estados afirmaron que lucharían para promover la democracia, fortalecer el estado de derecho (sic) y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos. Los derechos humanos pueden parecer ideales remotos si su familia está pasando hambre, o si no puede protegerse o proteger a sus familiares contra enfermedades fácilmente evitables o asegurar a sus hijos una enseñanza básica. Sin embargo, es en circunstancias de

²¹ Acuña, Guillermo. Ibid. Pág. 137.

²² Acuña, Guillermo. Ibid. Pág. 139.

²³ Acuña, Guillermo. Ibid. Pág. 142.

crisis y extrema privación cuando los derechos humanos asumen su mayor importancia. Ha costado mucho reconocer que la forma en que la población en situación de pobreza se ve obligada a vivir, viola su dignidad y por supuesto, sus derechos humanos.”²⁴

La iniciativa privada ha contribuido también con el desarrollo humano y el medio ambiente. Veamos. “La responsabilidad social empresarial (RSE) es un campo relativamente nuevo. Aunque existen antecedentes previos, la actividad en sí se hizo importante durante la década de los noventa como consecuencia de la globalización; en particular, con la disminución del proteccionismo y control gubernamentales sobre el sector privado y la reacción creciente de la sociedad civil frente al poder empresarial. Recientemente, esto ha llevado a que muchos actores internacionales, tradicionales o no tradicionales, se sensibilicen con el tema. Así, siendo Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan señaló: “Si existe algún concepto que hoy abrace muchos de los desafíos actuales y futuros –un concepto que todos nosotros deberíamos reflejar- éste sería el concepto de responsabilidad social. La responsabilidad social y medio ambiental es uno de los conceptos claves para el futuro de nuestro mundo.” Si bien no existe una definición única sobre el sentido de la RSE, por lo general se entiende que es el compromiso que adquiere una empresa de identificar y administrar de manera responsable sus relaciones e impactos de carácter social, económico y ambiental.”²⁵

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO RELATIVAS A LA SOCIEDAD

El Estado debe contemplar, en este apartado, las líneas estratégicas generales que tiendan al desarrollo y mejoramiento del ser humano en sociedad. Ximena Erazo, dice: “El objeto de las políticas públicas no es sólo resolver problemas, sino también construir marcos de interpretación de la realidad y de las causas de los problemas a resolver. Las políticas públicas constituyen una acción del Estado sobre la sociedad. Son el Estado en acción... (B. Jobert, 2004). En un mundo donde cada año mueren ocho millones de personas porque son demasiado pobres para sobrevivir, cabe preguntarse qué se entiende por calidad de las políticas públicas y cuál es el tipo de políticas públicas que deberían llevarse a cabo para vencer la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la exclusión; para superar la ausencia de democracia, ampliar las libertades y ... en suma, para alcanzar una sociedad moderna, donde sea posible que las expectativas sobrepasen las experiencias y la gente pueda esperar con esperanza (De Sousa Santos, 2003). La

²⁴ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. *¿Qué tan cerca estamos de la meta?* Manual sobre los Objetivos de Desarrollo de Milenio con enfoque de Derechos Humanos. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, Guatemala 2008. Pág. 11.

²⁵ Jara, Alejandro. *“La responsabilidad social empresarial. Modelo en desarrollo”*. En Erazo, Ximena. *“Políticas públicas para un Estado social de derechos”*. 1ª. Edición. Loom Ediciones 2001. Santiago de Chile 2007. Pág. 185.

pregunta comienza a ser respondida con la aparición y difusión de un nuevo concepto en el debate público –el enfoque de derechos–, que expresa el sentimiento compartido de que los conceptos utilizados hasta ahora ya no permiten dar cuenta de manera satisfactoria de la realidad ni de lo que está en juego en la actualidad. Para las Naciones Unidas la pobreza constituye una negación de los derechos humanos. La organización sostiene que el derecho a condiciones de vida decentes, a la salud, a la seguridad social digna, a la vivienda, a la protección contra las catástrofes naturales, a la educación, no son solamente objetivos del desarrollo, sino que son derechos humanos. La titularidad de los derechos humanos emerge como un nuevo paradigma, un paradigma que está llamado a redefinir el sentido de las políticas públicas, a estructurar con nuevos principios, técnicas, soluciones y valores la escena de las políticas públicas, abordando la desigualdad y la pobreza desde la perspectiva de los derechos universales. ... El desafío de hoy es superar las desviaciones entre los objetivos establecidos en términos declarativos y de principios por parte de los decidores, y su puesta en práctica por la burocracia, muchas veces reacia o desconocedora de este nuevo paradigma, de esta nueva manera de entender y de ordenar la realidad. La realización de los derechos universales sólo será posible mediante políticas, cursos de acción y medidas que, además de ser coherentes con esos principios, respondan a las circunstancias. El desafío consiste, entonces, en expresar el enfoque de derechos en la concreción de las políticas públicas y no solamente en la abstracción de la política, interviniendo en problemas básicos y específicos de la sociedad.”²⁶

Dentro de este segmento no debe obviarse lo relativo a la productividad y la competitividad del ser humano, sea individual o socialmente, así como sus obligaciones inherentes al mantenimiento del Estado.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO RELATIVAS AL PODER POLÍTICO SOBERANO

El Estado debe contemplar, en este apartado, los principios y las líneas estratégicas generales que tiendan al desarrollo y mejoramiento de la acción política del Estado para alcanzar los grandes fines constitucionalmente encomendados. Estimo que las acciones deben ser orientadas por dos criterios muy importantes: Un criterio objetivo como lo sería el impulso de las políticas públicas de Estado; y, b) un criterio subjetivo consistente en el sentido de designar o elegir, para las funciones públicas, a seres humanos que no solo llenen los requisitos establecidos en la Constitución, sino además que tengan una trayectoria probada en el respeto a los derechos humanos, una visión estratégica y un sentido de la

²⁶ Erazo, Ximena. “*Políticas Públicas para un Estado social de derechos*”. Vol. I. 1ª. Edición. Santiago. LOM Ediciones. Chile, 2007. Págs. 13 y 14.

proactividad tendente a alcanzar los grandes fines del Estado. Podría resumirse en varias cualidades: honorabilidad, capacidad, carácter y proactividad. Veamos lo que dicen los especialistas, al respecto. Se exponen a continuación las visiones de varios autores que se mueven en distintos ámbitos, pero que sus enseñanzas son positivas para el logro de los fines de las organizaciones y, en el caso presente, del Estado.

Refiriéndose a la visión de un gobierno integral, Ken Wilber dice: “Pero, hoy en día, las agrupaciones de Estados y comunidades de valor están dando lugar a los sistemas globales y a las redes integrales, sistemas interdependientes que requieren de un gobierno capaz de integrar (imponer) los grupos y comunidades de la espiral completa del desarrollo interior y exterior. Lo que el mundo actual necesita, pues, es la primera filosofía política y la primera forma de gobierno propia del pensamiento ... que se atenga a pautas profundamente integrales. Y ello no supone, en modo alguno, modificar la Constitución de Estados Unidos (ni de ningún otro país), sino simplemente ubicarla en el lugar que le corresponda, en el seno de una red global que fomente el mutuo desarrollo y mejora, una política realmente integral y holónica. Pero para ello todavía debemos responder a las siguientes preguntas: ¿cómo podemos llegar a concebir, abrazar y aplicar esa visión?, ¿qué detalles precisos, qué contenidos reales, dónde, cómo y cuándo se aplicará? Estas son las grandes preguntas a las que debe responder la política global de este nuevo milenio. Estamos aguardando la visita de los nuevos padres y madres fundadores de un sistema de gobierno integral, un sistema de gobierno que nos empuje hacia un futuro mejor y que opere a modo de marcador de la transformación de la espiral completa del desarrollo humano, al tiempo que honre el desarrollo de cada una de sus olas y nos invite amablemente a alcanzar profundidades todavía mayores.”

27

Otro autor afirma: “La mutación cultural que atraviesa el mundo occidental, arrastra una mutación de la empresa a nivel de las mentalidades y de las estructuras. Es posible cambiar las estructuras por decreto, legislación o nacionalización. Sin embargo, las estructuras mentales evolucionan más lentamente. ¿Qué cualidades serán necesarias para la gestión estratégica de la empresa compleja (diversificada, multiestructural, multicultural y política) del mañana? ... El manejo tecnocrático que privilegia el aprendizaje y el conocimiento de las herramientas técnicas de la planeación estratégica, tendrá que ceder el paso a un manejo “político” de las estructuras societales. ... En la espera de la redefinición del

²⁷ Wilber, Ken. *“una teoría de todo. Una visión integral de la ciencia, la política, la empresa y la espiritualidad”* Editorial Kairos. Tercera Edición. Barcelona, España. 2007. Págs. 136-137.

papel de la empresa en la sociedad del mañana, no se puede sino imaginar y esbozar los atributos de la gestión estratégica futura y de las competencias que serán necesarias.”²⁸

“La función de gobierno y de los líderes que la ejercen, se basa en una actitud creativa y movilizadora. De no ser así, carece de sentido, es burocrática. El gobernante eficaz no actúa basado en las rutinas sino que está en la búsqueda de lo nuevo y piensa en el largo plazo, no sólo en la coyuntura o el desajuste temporario. Por caso, debe evaluar las oportunidades de expansión o las nuevas demandas de los usuarios; debe anticiparse a las demandas. En el plano de lo interno, debe ser creativo para superar la crisis y conflictos de la organización. ... En este marco de creatividad (requerida, necesaria) la visión del gobernante refiere a una imagen mental razonablemente clara sobre el futuro deseable para la organización.”²⁹

Hemos reproducido algunas ideas de autores que están viendo el rumbo que está tomando el mundo; ideas que hacen aportes importantes para el caso del desarrollo de los elementos del Estado. Todo lo anterior sería el fundamento teórico para la elaboración de la propuesta de una reforma constitucional, como en otro capítulo se especificará.

Otra cuestión sumamente importante en este segmento, es la que se relaciona con el hecho de que todos estos elementos tienen que estar íntimamente relacionados y coordinados por un ente multidisciplinario, eminentemente técnico, que logre llevar adelante los objetivos trascendentes que se propone la ley. Al respecto, el autor citado Guillermo Acuña, en referencia a J. C. Lerda, J. Gómez y J. Acquatella en *Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales*, dice: “Este enfoque señala la necesidad de tres acciones concretas que pueden mejorar la forma en que la efectividad y la eficacia de los objetivos de políticas públicas asociadas a normas –en este caso de desarrollo sostenible y de derechos humanos- que deben cumplirse: a) crear una infraestructura institucional para efectos de coordinación (horizontal, vertical e inter temporal) tanto para el diseño, como para la ejecución y evaluación de las políticas públicas; b) revalorizar las funciones estratégicas del Estado moderno (prospectiva, coordinación y evaluación), sin desconocer la importancia que tienen la planificación y la programación por objetivos o por enfoques (programar bajo el enfoque de derechos);

²⁸ Sallenave, Jean-Paul. “*Gerencia y planeación estratégica*” Grupo Editorial Norma. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1990. Pág. 278.

²⁹ Etkin, Jorge. “*Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*” 1ª. Edición Prentice Hall. Buenos Aires. 2000. Pág. 55.

y c) promover una comprensión generalizada a favor de las virtudes sociales de la cooperación (inter e intra gubernamental) para lograr una mejor coordinación de políticas públicas.”³⁰

Como todo lo anterior se enfoca dentro de una reforma constitucional, estudiemos, entonces los procesos de reforma constitucional.

LOS PROCESOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Como el tema que nos preocupa es la posibilidad de elevar a materia constitucional las políticas públicas para el desarrollo, mediante un normativo que contenga las líneas estratégicas de corto, mediano y largo plazo para alcanzarlo, se hace necesario establecer el proceso constitucional para llevarlo a cabo. Veamos, entonces, los distintos procesos de reforma constitucional.

PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS DEL TÍTULO II, CAPÍTULO I DE LA PARTE DOGMÁTICA

La Constitución Política establece, en su artículo 278: “Asamblea Nacional Constituyente. Para reformar este o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el artículo o los artículos que hayan de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional.”

La anterior cita constitucional se refiere a la reforma de los artículos del 3 al 46 y el 278. Quiere decir esto, entonces, que para la reforma de los derechos denominados individuales es necesaria la convocatoria y elección de una Asamblea Nacional Constituyente.

PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS QUE SE REFIEREN AL TÍTULO I, CAPÍTULO ÚNICO; TÍTULO II, CAPÍTULOS II Y III DE LA PARTE DOGMÁTICA

PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS QUE SE REFIEREN A LOS TÍTULOS III, IV, V, VI, VII Y VIII DE LA PARTE ORGÁNICA

El artículo 280 de la Constitución Política dice: “Reformas por el Congreso y consulta popular. Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el

³⁰ Acuña, Guillermo. Op. Cit. Pág. 147.

voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el artículo 173 de esta Constitución. Si el resultado de la consulta popular fuera de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.”

PROHIBICION DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

En la Constitución Política de la República se mencionan ciertas prohibiciones por lo que declara irreformables los artículos que se refieren a las mismas. Dice el artículo 281: “Artículos no reformables. En ningún caso podrán reformarse los artículos 140, 141, 165 inciso g), 186 y 187, ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, así como tampoco dejárseles en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido.” Estos son los artículos a los que se les ha dado el nombre de “pétreos” por su irreformabilidad.

Para mejor conocimiento de las prohibiciones, se transcriben los artículos citados:

“Artículo 140. Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.”

“Artículo 141. Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida.”

“Artículo 165. Atribuciones. Corresponde al Congreso de la República: a)... g) Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso;”

“Artículo 186. Prohibiciones para optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República. No podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República: a) El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno; b) La persona que ejerza la Presidencia o Vicepresidencia de la República cuando se haga la elección para dicho cargo, o que la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del período presidencial en que se celebren las elecciones; c) Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando este último se encuentre ejerciendo la Presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este artículo; d) El que hubiese sido ministro de

Estado, durante cualquier tiempo en los seis meses anteriores a la elección; e) Los miembros del Ejército, salvo que estén de baja o en situación de retiro por lo menos cinco años antes de la fecha de convocatoria; f) Los ministros de cualquier religión o culto; y g) Los magistrados del Tribunal Supremo Electoral.”

“Artículo 187. Prohibición de reelección. La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso. La reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo.”

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

En cuanto a la Iniciativa de Reforma Constitucional, dice la Constitución en su artículo 277: “Iniciativa. Tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución: a) El Presidente de la República en Consejo de Ministros; b) Diez o más diputados al Congreso de la República; c) La Corte de Constitucionalidad; y d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.”

¿Qué es iniciativa? La iniciativa es un derecho subjetivo ya que implica la facultad de ejercitarla o no ejercitarla. Recordemos que un derecho subjetivo consiste en la facultad de dar, hacer u omitir lícitamente algo. Aplicado el criterio anterior se puede expresar diciendo que, en el caso de la Iniciativa de Reforma Constitucional, la misma consiste en la facultad de presentar o no, al Congreso de la República, por parte de las personas constitucionalmente facultadas para ello, un proyecto de reformas constitucionales.

Ejercida, entonces, la iniciativa para proponer reformas constitucionales, los entes facultados para ello han ejercitado no un simple derecho de petición, sino el impulso de todo un proceso constitucional tendente a reformar la Constitución Política.

En efecto, desde el momento en que se presenta la solicitud correspondiente y su proyecto de reformas constitucionales, el Congreso de la República deja de ser un órgano constituido del Estado y se coloca en la posición de órgano constituyente derivado ya que, de acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala, decretada y sancionada por una Asamblea Nacional Constituyente, órgano constituyente originario, ésta delegó en aquel, la potestad de reformar la Constitución de conformidad con el proceso establecido en la misma Carta Magna.

La Corte de Constitucionalidad ha expresado: "... La posibilidad de acudir a la reforma, total o parcial, de la normativa constitucional lleva a advertir la línea que separa al poder constituyente del poder constituido o de reforma, partiendo del principio de que ambos tienen diferente sustento. En efecto, el primero es el poder originario en sentido estricto, creador del texto fundamental por un acto unilateral supremo, de carácter predominantemente político, en tanto que el segundo es poder derivado o constituido, creado por el primero y, por ende, con limitaciones de carácter jurídico, por su vinculación con los límites de procedimiento que, para la reforma constitucional, es preciso respetar. De ahí que para reformarla se debe cumplir con el procedimiento establecido y respetar los límites que la propia norma fundamental establece. Esta distinción entre poder constituyente y poder constituido viene precisada no sólo por la doctrina contemporánea (Tratado de Derecho Constitucional. Miguel Angel Ekmekdjian. Tomo III. Págs. 156 a 159. Ediciones De Palma, Buenos Aires. 1995) sino por jurisprudencia en países de similar estructura constitucional que el nuestro, a cuyo efecto puede citarse la sentencia setenta y seis diagonal mil novecientos ochenta y tres (76/1983) de cinco de agosto de mil novecientos ochenta y tres del Tribunal Constitucional de España, que afirmó: "Lo que las Cortes (equivalentes del Congreso) no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya una función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y la racionalidad del poder constituyente, objetivadas en la Constitución, no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquel" ... Sobre el particular se debe, en primer lugar, reconocer que el Congreso de la República tiene facultad para constituirse en poder constituyente derivado, con capacidad para aprobar textos de reforma de la Constitución Política, exceptuando los referidos en el Capítulo I del Título II y sus artículos 278 y 281 ..." ³¹

La doctrina constitucional sobre este tema ha establecido lo siguiente: "El poder constituyente se llama entonces originario, cuando el nuevo orden jurídico que él establece nace sin apoyarse en una norma positiva anterior, es decir, cuando surge por primera vez. Ello puede tener lugar en el caso del nacimiento o conformación de un nuevo Estado, al darse este su propia Constitución independiente, o

³¹ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Gaceta No. 51, expediente No. 931-98, página No. 27, sentencia: 08-02-99.

como consecuencia de la ruptura del orden jurídico anterior, bien sea como resultado de un cambio revolucionario, de un golpe de Estado, de una transformación institucional en las instituciones políticas del Estado, o de conquista militar. En estos casos la operación constituyente se presenta, dice Hauriou, como una renovación de la fundación del Estado, efectuada esta vez con la participación activa y consciente de la nación. Bidart Campos, por su parte, coincidiendo con M. Hauriou observa como al contemplar esa realidad social, jurídica y política que es el Estado, se presenta como evidente la existencia de dos momentos: uno fundamental –en el sentido de que da fundamento- y otro subsiguiente y derivado de él; el primero, de escasa duración en el tiempo comparado con el segundo, que puede considerarse continuo. “El momento fundamental corresponde a la fundación del Estado, a su estructuración, a su organización; es el momento en que se da constancia pública de la constitución de un Estado –en el sentido de constituirlo-. Es, entonces, una etapa primigenia que, por constituir al Estado, se denomina constituyente. La otra, subsiguiente al acto de constituir al Estado, tiene permanencia indefinida; el Estado ya está constituido, y actúa en el ámbito de esa Constitución”. La etapa primigenia a que se refiere el tratadista, es en la que actúa el poder constituyente originario. El poder constituyente se llama derivado, cuando el ordenamiento jurídico nuevo surge de un sistema constitucional ya establecido, basado en competencias y mediante procedimientos ya existentes en vigor. Su funcionamiento está previsto en disposiciones de la Constitución anterior, la cual dispone procedimientos especiales para su revisión o reforma. De ahí que una de sus características sea la legalidad, esto es, la sujeción al derecho establecido, del cual deriva su eficacia. Al contrario del poder constituyente originario, el derivado está situado en el interior y no en el exterior del orden jurídico preexistente. Por esta razón la puesta en marcha del poder constituyente derivado no ofrece mayor dificultad, ya que se remite a los procedimientos que para el efecto han sido establecidos previamente en la Constitución. ... En la práctica, pues, es un poder constituido –generalmente el órgano legislativo, o en casos excepcionales una asamblea constituyente- el que actúa como constituyente derivado.”³²

De tal forma, el Congreso de la República habiéndose constituido en poder constituyente derivado, y no existiendo normas constitucionales que regulen el proceso para deliberar y aprobar las reformas propuestas, debe decidir el proceso para llegar a su aprobación ya que las mismas debe someterlas a la ratificación mediante consulta popular.

Por el principio de congruencia, el Congreso deberá resolver, luego del debate de cada reforma si ha lugar o no a la misma. No podrá hacer reforma de la reforma porque no es lo pedido. Tampoco podrá resolver más allá de lo pedido (*extra petita*) o sea reformas que no han sido propuestas.

³² Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit. Págs. 375 y 376.

PROCEDIMIENTO PARA DECRETAR Y SANCIONAR UNA QUINTA LEY CON RANGO CONSTITUCIONAL.

Como hemos visto anteriormente, la Constitución Política de la República sí dejó previstos procedimientos para que la misma pueda ser reformada. Sin embargo no existe mecanismo constitucional expreso para convocar una Asamblea Nacional Constituyente que decrete y sancione una ley con rango constitucional. Adelante analizaremos esto, al hacer la propuesta correspondiente.

¿Porqué una quinta ley con rango constitucional? Sencillamente porque existen cuatro leyes anteriores con rango constitucional: Ley de Orden Público, Ley de Emisión del Pensamiento, Ley Electoral y de Partidos Políticos y Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, decretadas y sancionadas por una Asamblea Nacional Constituyente.

SEGUNDA PARTE

PROPUESTA DE UNA 5ª. LEY CONSTITUCIONAL ³³

INTRODUCCIÓN

Para introducir el tema estimo importante afirmar que, en algunas partes, nuestra Constitución sí requiere reformas; sin embargo, más que reformar la estructura del Estado, como proponen otros entes, es prioritario regular su quehacer el cual, como hemos analizado en el marco teórico, es materia de las políticas públicas. Proponemos aquí que las políticas públicas se clasifiquen en políticas públicas de Estado y políticas públicas de gobierno. La propuesta consiste en que las políticas públicas de Estado se eleven a materia constitucional y que sean estas, precisamente, el objeto de una quinta ley constitucional, como adelante se desarrollará. Las políticas públicas de Estado deben trascender los períodos de gobierno, mientras que las políticas públicas de gobierno serán las que, en congruencia con las políticas públicas de Estado, desarrollen, durante su período, los gobiernos que se sucedan unos a otros y que son materia de su plan o programa político. Un país con más de 13 millones de habitantes no puede seguir administrándose con planes de 4 años, coincidentes con el período de gobierno. Debe planificarse a mediano y largo plazo y, ello, sólo puede hacerse con el consenso del pueblo de Guatemala, mediante un normativo constitucional, pues se están comprometiendo recursos del Estado que afectarán a más de una generación de guatemaltecos. Esto no puede hacerse de manera irresponsable.

SOBRE LA REALIDAD SOCIAL GUATEMALTECA COMO FUENTE REAL DEL DERECHO

Hemos dicho, en el marco teórico, que las fuentes reales son los factores que determinan el contenido de las normas jurídicas. Estos factores pueden ser naturales, políticos, económicos, científico-tecnológicos, culturales, religiosos y, en general, sociales. La realización de esos factores da nacimiento a normas jurídicas. Esos factores pueden constituir tanto fortalezas como debilidades. Asimismo pueden ser oportunidades o amenazas. En cuanto fortalezas, Guatemala es un país fértil, con diferentes clases de climas, con fuentes abundantes de agua, aún con poca contaminación del aire y una posición geográfica estratégica, que nos pone en el centro de los grandes mercados del mundo. Como debilidades encontramos, además de los factores graves como el analfabetismo, la desnutrición, la pobreza, etc..., el narcotráfico, el crimen organizado y la contaminación de la tierra y de las aguas. Todos estos factores afectan directamente al patrimonio natural, a la sociedad y al propio gobierno.

³³ Este proyecto es formulado por Mario Pérez Guerra, con base en su idea original del concepto “Defensa Preventiva del Orden Constitucional”.

Es un hecho indudable que nuestro territorio cada día es más desértico debido a la tala inmoderada de los bosques; los ríos y los lagos se vuelven depositarios de desechos líquidos y sólidos que los contaminan y, en muchos casos, irreversiblemente son condenados a ser inutilizados. La flora y la fauna, dado su uso irracional, tiende a desaparecer. En el marco de esta problemática, tanto a nivel nacional como internacional, el derecho ambiental se ha encargado de formular normas jurídicas para la solución de los anteriores problemas. Cabe mencionar además, que en el caso de nuestra sociedad, pareciera que de una forma irreversible, se incrementa el irrespeto a la vida, a la integridad física y moral, a la salud, a la libertad, a la igualdad, a la educación, al trabajo, a la productividad. La amplia gama de los derechos humanos, en sus distintas generaciones, ha enfrentado los anteriores desafíos y, por otra parte, en relación al poder del Estado, se debilitan las instituciones y se pierde, por parte de y hacia los funcionarios, el respeto, la estabilidad y la obediencia a sus actos y resoluciones. A nivel internacional, los índices de desarrollo posicionan a Guatemala en un indicador sumamente lamentable, y como uno de los países con una tasa muy alta de violencia, de corrupción, de inestabilidad política, riesgosa para el turismo y, en general, insegura para toda clase de inversiones. Todos estos factores constituyen las fuentes reales sobre las cuales se ha creado normativa en algunos casos, y se deben erigir normas jurídicas para la resolución de otros aspectos que exponen directamente a la población a condiciones de vida no satisfactorias. Sin embargo, estimo que no es con una ley ordinaria con la que se puede viabilizar la resolución de los problemas. Es por medio de un gran consenso nacional traducido a un instrumento normativo de carácter constitucional como puede buscarse la solución.

SOBRE LA LEGISLACIÓN CONSTITUCIONAL COMO FUENTE FORMAL DEL DERECHO

INTRODUCCIÓN GENERAL

Si las fuentes reales son los factores determinantes de las normas jurídicas, las fuentes formales constituyen los procedimientos para formularlas y promulgarlas. Para introducir el tema es necesario recordar algunas ideas generales acerca de los niveles que en toda organización resultan imprescindibles para su buen funcionamiento: Filosófico y Político-jurídico (decisión superior), técnico y administrativo (Ejecución). Desde la familia (célula fundamental) hasta el Estado, pasando por asociaciones, sociedades (tanto civiles como mercantiles), municipios, etc. existen diferentes niveles para la realización de sus actividades y los esbozados anteriormente responden a dicha realización. En el marco teórico se ha hecho el análisis correspondiente a estos niveles. Su inclusión en este segmento se justifica porque esta propuesta incide, de manera directa, en los niveles filosófico y político-jurídico o sea los niveles de decisión superior. Influye en el nivel filosófico porque trata de concretizar valores contenidos en la

Constitución Política y, en especial, en el bien común. Incide también en el nivel político-jurídico porque tiene relación directa no solo con la soberanía del pueblo, concretizada en la Asamblea Nacional Constituyente –en este caso poder constituyente derivado–, sino con la expresión normativa de ese poder, por medio de una ley constitucional que la contenga.

DEFINICIÓN

Las fuentes formales del derecho, como se dijo en el marco teórico, están constituidas por los procesos de formulación y aplicación de la ley. Las fuentes formales del derecho se traducen tanto en normas jurídicas sustantivas como en normas jurídicas procesales, las cuales tienen una posición jerárquica que veremos a continuación. Esas normas jurídicas pueden ser también constitucionales u ordinarias.

JERARQUÍA NORMATIVA

La presente propuesta se encamina a la creación, dentro de la jerarquía normativa, de un cuerpo legal de carácter constitucional que, en el marco de la legislación constitucional a que se hizo referencia en el marco teórico, sería una quinta ley constitucional, cuya denominación estaría al consenso de una Asamblea Nacional Constituyente. Lo novedoso y esencial de esta propuesta es que no propone cambios a la estructura del Estado sino regula su quehacer, pues el contenido de esta normativa constitucional serán los principios y las políticas públicas de Estado.

PRINCIPIOS GENERADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

DEFINICION

Tal como se definió en el marco teórico, los principios son aquellos puntos de partida, ideas rectoras o reglas fundamentales de conducta o el fundamento que constituye una generalización. Aplicado este concepto acá, se establece que siendo el principio un fundamento que constituye una generalización, en el presente caso, aplicado a una materia especial, dicho principio pertenece al nivel de decisión superior estatal y, como consecuencia, materia constitucional. Es por ello que, en esta propuesta, los principios generadores de políticas públicas de Estado, constituyen materia constitucional y serán parte esencial del texto constitucional propuesto. El principio se expresa como un enunciado, no como norma o disposición.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

INTRODUCCIÓN

En Guatemala no existe legislación general relacionada con políticas públicas, mucho menos con la clasificación de políticas públicas de Estado y políticas públicas de gobierno. Al menos en la Constitución Política de la República no existe definición ni mucho menos temas generales que se refieran a políticas públicas. Introduzco aquí el concepto de Políticas Públicas de Estado porque vale la pena establecer que uno de los problemas fundamentales del Estado es su quehacer y, el mismo, es objeto de estudio y práctica de las políticas públicas. Es por ello que se hace un breve análisis de las mismas. Existe también una definición confusa acerca de las políticas públicas ya que se refieren indistintamente a políticas públicas y a políticas de Estado, dándoles un significado similar. A continuación se hace una propuesta que es la que se aplica en este trabajo.

DEFINICIÓN

Dentro de la presente propuesta se entenderán como políticas públicas, las líneas estratégicas (generales y abstractas, y concretas) de desarrollo que debe generar el Estado y su gobierno para regular sus funciones y alcanzar las metas propuestas con el objetivo de hacer realidad el bien común.

CLASIFICACIÓN

Para efectos de esta propuesta las políticas públicas se clasifican en: a) Políticas Públicas de Estado; y, b) Políticas Públicas de Gobierno.

- a) Políticas Públicas de Estado: Son aquellas líneas estratégicas generales y abstractas de desarrollo que debe generar el Estado para regular sus funciones y alcanzar los objetivos de hacer realidad el bien común.
- b) Políticas Públicas de Gobierno: Son aquellas líneas estratégicas generales y concretas de desarrollo que deben generar los gobiernos, para regular sus funciones y alcanzar las metas de su plan de trabajo, en congruencia con las políticas públicas de Estado.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO COMO MATERIA CONSTITUCIONAL

Lo anterior hace que se pueda replantear la definición de “políticas públicas”, en primer lugar, como materia de **decisión superior** del Estado y, en segundo lugar, como materia de **ejecución** de los diferentes gobiernos que se sucedan unos a otros. De esta manera podemos decir que las “Políticas Públicas” como género, se dividen en: Políticas Públicas de Estado y Políticas Públicas de Gobierno.

Para los propósitos de este trabajo se define que las políticas públicas de Estado las constituyen aquellas líneas estratégicas de acción del Estado, generales y abstractas, cuyo objetivo es viabilizar la acción del Estado, desde un nivel constitucional, es decir de decisión superior del Estado; mientras que las políticas públicas de gobierno, estarán constituidas por aquellas líneas estratégicas de cada gobierno que, en coordinación con las políticas públicas de Estado, tiendan al desarrollo del país.

Las Políticas Públicas de Estado deben tener como fundamento un Principio, el cual sería, precisamente, el punto de apoyo constitucional sobre el cual descansaría aquella. Los Principios y las Políticas Públicas de Estado serán, entonces, el contenido de la normativa constitucional propuesta.

En cuanto a las Políticas Públicas de Gobierno, las mismas están constituidas por las líneas estratégicas generales y concretas que los diferentes gobiernos prevean en sus planes de trabajo y las concreten en sus respectivos períodos gubernativos. Estas políticas públicas de gobierno deberán constituir las grandes fases que en su conjunto conllevarán a la realización de las Políticas Públicas de Estado.

SOBRE EL OBJETO MATERIAL O SUSTANTIVO DE LOS PRINCIPIOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

¿Cuál será, entonces, el objeto material o sustantivo de los principios y las políticas públicas de Estado? El Estado, formalmente, contiene tres elementos: El territorio, la población y el poder. Es, sobre estos tres elementos y la competencia de su solución, el objeto sustantivo sobre el cual se centran las políticas públicas de Estado.

EL PATRIMONIO NATURAL (EL TERRITORIO)

Para efectos de la presente propuesta se utilizará el concepto Patrimonio Natural para referirse al territorio, ya que el mismo puede comprender no solo la tierra (entendida como suelo, subsuelo y sus minerales, las naves y aeronaves guatemaltecas y los territorios de las misiones diplomáticas), sino el agua, la flora y la fauna (tanto terrestre como marina y aérea), el aire y el espacio aéreo.

La Constitución Política tiene contemplados los elementos anteriores como componentes del Estado; sin embargo dicho cuerpo normativo no contempla principios básicos y/o políticas públicas que orienten la forma para su conservación y aprovechamiento. Es aquí donde la presente propuesta, pretende consensuar principios y estrategias que orienten la formulación de políticas públicas de Estado, a corto, mediano y largo plazo para su conservación y aprovechamiento. Estos principios y Políticas Públicas de Estado deberán estar contenidos en una ley constitucional para que sean vinculantes con los sucesivos gobiernos que se elijan y no puedan obviar su cumplimiento.

LA SOCIEDAD (POBLACIÓN)

El segundo elemento esencial del Estado es la población. El concepto población, como elemento del Estado, para fines de esta propuesta, será entendido como Sociedad porque se estima que este es más amplio. El componente principal de la sociedad es el ser humano y, como tal, sujeto de derechos y deberes. Dentro de sus derechos fundamentales se contempla, entre otros, su vida, su integridad física y espiritual, su salud, su libertad, su igualdad, su trabajo y su patrimonio. Estos y otros derechos y deberes están contemplados en la Constitución Política; sin embargo, al igual que los elementos del territorio estudiados anteriormente, la Constitución no contempla principios básicos que orienten la forma para su desarrollo, conservación y mejoramiento. Es aquí donde la presente propuesta pretende consensuar principios que orienten la formulación de políticas públicas de Estado, a corto, mediano y largo plazo para su desarrollo, conservación y mejoramiento. Estos principios deberán estar contenidos en una ley constitucional para que sean vinculantes con los sucesivos gobiernos que se elijan y no puedan obviar su cumplimiento. Dentro de las políticas públicas no debe obviarse el cumplimiento de los derechos humanos, la capacitación del ser humano para ser productivo y competitivo y hacerle conciencia de cumplir con los deberes que, como ciudadano, debe desempeñar para el mantenimiento del Estado.

EL PODER POLÍTICO SOBERANO

El tercer elemento es el poder político soberano o la autoridad. Necesariamente nos referimos a un elemento subjetivo constituido por el ser humano en ejercicio del poder político del Estado. En este caso, las políticas públicas de Estado deberán también, contemplar la preparación de los actores que llevarán a cabo la realización de las políticas públicas. Las cualidades que deberán llenar dichos actores deberán ser las siguientes: honorabilidad, capacidad, carácter y proactividad. En cuanto a su honorabilidad, debe pensarse en personas honestas, leales, responsables y de buena fe, para el desempeño de su actividad. Esta persona debe estar sujeta a ser transparente, rendir cuentas y, en el caso de alta responsabilidad, aceptar la revocatoria de su mandato. En cuanto a la capacidad, los seres humanos que aspiren a realizar actos de gobierno deben tener el conocimiento y la competencia necesarios para resolver legal y correctamente los asuntos que se sometan a su conocimiento, ser productivos y competitivos, frente a los retos que plantea el desarrollo actual, tomando en cuenta, no sólo la fuerza vital de los pobladores, el clima y los recursos naturales, sino la importante posición estratégica que tiene Guatemala en relación con el mundo. El carácter debe dar a los funcionarios públicos la valentía y la independencia necesarias para enfrentar, públicamente, las decisiones. El funcionario y/o empleado público debe estar consciente del reto que supone administrar la cosa pública

(que no es de su propiedad), por lo que debe tener la valentía para que sus actuaciones sean visibles. Por último, la proactividad del funcionario que le dará la posibilidad de tener una visión estratégica del futuro (previsibilidad) para, sin incurrir en responsabilidad y siempre dentro de la Constitución y la ley, hacer avanzar los procesos de desarrollo del país. La democracia, en la actualidad, exige personas preparadas filosófica, política, científica y técnicamente para enfrentar el desafío de avanzar como país. Debe entenderse que estas características se exigirán a todos los niveles y constituirán los principios que orienten las Políticas Públicas de Estado en cuanto a su quehacer para el ejercicio del poder político de Estado.

Este normativo constitucional, siendo el pacto rector de las políticas públicas de Estado, debe prever la constitución de un ente eminentemente técnico y multidisciplinario, que haga y/o procure la coherencia de las políticas públicas de Estado para alcanzar los objetivos de corto, mediano y largo plazo. Como la Constitución prevé que el ejecutivo tiene a su cargo, conjuntamente con sus ministros, la coordinación de la política de desarrollo de la Nación (entendiéndose que se refiere a las políticas públicas de gobierno), resulta procedente que dicho organismo sea quien impulse las políticas públicas de Estado, sin menoscabo de que los demás organismos y entes que conforman el Estado, desarrollen las propias, incluyéndose desde luego el Organismo Legislativo y el Judicial, cuya potestades, el proceso legislativo y la actividad jurisdiccional, están claramente definidas en la Constitución. La población debe tener, además, la posibilidad de impulsar aquellas políticas públicas que se estén omitiendo o ejecutando indebidamente, por lo cual se regula su participación por medio de la acción popular.

SOBRE LOS PROCESOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

PROCEDIMIENTO PARA DECRETAR Y SANCIONAR UNA QUINTA LEY CONSTITUCIONAL

Como hemos visto anteriormente, la Constitución Política de la República sí dejó previstos procedimientos para ser reformada. Sin embargo no existe mecanismo constitucional expreso para convocar una Asamblea Nacional Constituyente que decrete y sancione una ley con rango constitucional. No obstante lo anterior, se hace esta propuesta en el sentido de implementar el procedimiento a que se refiere el artículo 278 de la Constitución que se refiere a continuación para reformar el artículo 44 en el sentido que adelante se detalla.

PROCEDIMIENTO PARA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS QUE SE REFIEREN A LOS DERECHOS INDIVIDUALES CONTENIDOS EN EL TÍTULO II, CAPÍTULO I DE LA PARTE DOGMÁTICA

La Constitución Política establece, en su artículo 278: “Asamblea Nacional Constituyente. Para reformar este o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el artículo o los artículos que hayan de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional.”

La anterior cita constitucional se refiere a la reforma de los artículos del 3 al 46 y el 278. Quiere decir esto, entonces, que para la reforma de los derechos denominados individuales es necesaria la convocatoria y elección de una Asamblea Nacional Constituyente. Por lo anterior se propone la reforma, por adición de un cuarto párrafo, del artículo 44 constitucional. A este artículo se propone la adición siguiente:

“Los derechos inherentes a la persona humana adquirirán efectividad en la medida que el Estado de Guatemala planifique su quehacer, mediante la implementación de políticas públicas de Estado de corto, mediano y largo plazo que deben estar contenidas en una ley con rango constitucional.”

La anterior reforma requiere, por lo tanto, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente la que, una vez haya decretado y sancionado dicha reforma, entre a conocer la ley constitucional a que se refiere la misma.

Existen los temores siguientes: A) Las condiciones políticas y sociales no son propicias para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Se responde a esto diciendo que nunca habrá condiciones propicias; sin embargo urge que se principien a solucionar los problemas del país. B) También se teme que una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, la misma se declare soberana y proceda a realizar todas las reformas constitucionales que estime convenientes. Respuesta: En el marco teórico se explicó que la única asamblea nacional constituyente que puede hacer modificaciones totales a la Constitución es cuando la misma es un poder constituyente originario, la cual, según la doctrina constitucional nace únicamente después de un golpe de Estado o de una Revolución. La Asamblea Nacional Constituyente que se convocara para reformar el artículo 44, en la forma anteriormente indicada, sería un poder constituyente derivado y, por lo tanto, el Congreso de la República, al convocarla puede establecer el único objeto para el cual está siendo convocada, con la observación de que si pretendiera entrar a conocer otras reformas a la Constitución, se le tendría por disuelta sin

necesidad de declaración judicial, ordenándose todas las medidas precautorias necesarias para hacer efectivo lo anterior.

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

En cuanto a la Iniciativa de Reforma Constitucional, la Constitución en su artículo 277 dice: “Iniciativa. Tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución: a) El Presidente de la República en Consejo de Ministros; b) Diez o más diputados al Congreso de la República; c) La Corte de Constitucionalidad; y d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.”

PROCEDIMIENTO PARA DECRETAR Y SANCIONAR UNA 5ª. LEY CONSTITUCIONAL

1º. Solicitud al Congreso de la República para que apruebe reformar, únicamente, el artículo 44 o 118 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con un párrafo adicional que diga: “La vida, la integridad, la seguridad y los demás derechos inherentes a la persona humana adquirirán efectividad en la medida que el Estado de Guatemala planifique su quehacer, mediante la implementación de políticas públicas de Estado de mediano y largo plazo que deben estar contenidas en una ley con rango constitucional.” Esta solicitud, en caso fuera de la población, debe ir calzada, como mínimo, por 5,000 ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos. (Lítera d) del Art. 277 de la Constitución Política de la República de Guatemala). A esta solicitud debe adjuntársele el Proyecto de la 5ª. Ley Constitucional.

2º. Debido a que los artículos mencionados sólo pueden ser reformados por una Asamblea Nacional Constituyente, el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus miembros, debe convocar a la integración de la misma, comunicándolo al Tribunal Supremo Electoral, para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones (Art. 278 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

3º. Una vez instalada, la Asamblea Nacional Constituyente debe proceder a la aprobación o desaprobación de la reforma propuesta. Si la reforma no es aprobada, la Asamblea Nacional Constituyente debe disolverse y allí termina el proceso.

4º. En caso de aprobar la reforma, la Asamblea Nacional Constituyente, en vista de que ya está instalada, puede entrar de una vez a discutir, aprobar, decretar y sancionar, el proyecto de la 5ª. Ley Constitucional presentado y fijar la fecha de su vigencia.

5º. Promulgada y publicada la 5ª. Ley Constitucional, la Asamblea Nacional Constituyente se disolvió.

OBSERVACIÓN

Debe tenerse presente que existen dos clases de Asamblea Nacional Constituyente: como poder constituyente originario -que es la que se constituye después de un rompimiento del Estado de Derecho y tiene amplia libertad de decisión-; y como poder constituyente derivado, que es la Asamblea Nacional Constituyente que nace dentro de un Estado de Derecho, y tiene limitada su función al mandato establecido en el Decreto emitido por el Congreso de la República. Este decreto podría formularse en los términos que se desarrolla en la tercera parte de este trabajo.

TERCERA PARTE**PROYECTOS DE LOS TEXTOS LEGALES****PROYECTO DEL DECRETO DEL CONGRESO No. (34)****EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA****CONSIDERANDO**

Que el artículo 278 de la Constitución Política de la República de Guatemala permite que, para reformar, entre otros, el artículo 44³⁵ de la Constitución Política de la República de Guatemala, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el artículo que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme la Ley Electoral Constitucional.

CONSIDERANDO

Que es urgente renovar un pacto político-jurídico para orientar la ruta de Guatemala hacia el desarrollo, con el objetivo de alcanzar el bien común, como valor supremo contenido en nuestra Constitución Política, estrictamente apegado al Estado de Derecho, mediante la implementación de una Visión de Estado y principios generadores de políticas públicas de Estado de mediano y largo plazo, siendo procedente las mismas, como parte del artículo 44 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

POR TANTO

En ejercicio de las facultades que establece el artículo 278 de la Constitución Política de la República de Guatemala

CONVOCA A LA INTEGRACION DE ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

De conformidad con los artículos siguientes:

Artículo 1. Se señala el artículo 44 de la Constitución Política de la República de Guatemala que debe ser revisado y reformado por la Asamblea Nacional Constituyente. Dicho artículo dice lo siguiente, contenido en tres párrafos:

³⁴ Una distorsión que ha habido es que a los proyectos de ley se les denomina "Iniciativa", lo cual es incorrecto, porque la iniciativa es el derecho de todo diputado de presentar proyectos de ley. Es deseable que el Congreso corrija este error.

³⁵ Puede ser también el artículo 118 de la Constitución que se refiere al Régimen Económico y Social.

“Derechos inherentes a la persona humana. Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana.

El interés social prevalece sobre el interés particular.

Serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.”

Artículo 2. La reforma consiste en hacerle una adición al mencionado artículo, la que debe decir: “Los derechos inherentes a la persona humana adquirirán efectividad en la medida que el Estado de Guatemala tenga una Visión de Estado, alcanzable mediante la planificación de su quehacer, por medio de la implementación de principios generadores de políticas públicas de Estado de mediano y largo plazo que deben estar contenidas en una ley con rango constitucional.”

Artículo 3. Aprobada dicha reforma, la Asamblea Nacional Constituyente definirá su vigencia inmediata.

Artículo 4. Una vez vigente la reforma constitucional, la Asamblea Nacional Constituyente procederá a conocer, discutir, aprobar, sancionar y promulgar la ley de carácter constitucional a la que se refiere la reforma. En dicha ley se establecerá con certeza, la fecha en que la nueva ley entre en vigencia.

Artículo 5. La Asamblea Nacional Constituyente, para tomar en cuenta la voluntad soberana del pueblo de Guatemala, y por y para lo cual fue convocada, dispondrá del proyecto de ley constitucional presentado, denominado “Ley Constitucional Rectora de la Visión de Estado y de los Principios generadores de Políticas Públicas de Estado”, como documento originario para su discusión y aprobación.

Artículo 6. En el caso que la Asamblea Nacional Constituyente instalada, como poder constituyente derivado que es, desaprobara la reforma al artículo 44 establecida en el artículo 2 de este decreto, una vez cumplidos sus trámites administrativos, dicha Asamblea se disolverá de inmediato, no pudiendo, de ninguna manera, emitir y aprobar reformas o leyes para las cuales no haya sido convocada, en virtud de no ser una Asamblea Nacional Constituyente originaria.

Artículo 7. No obstante lo anterior, si la Asamblea Nacional Constituyente instalada, se erige en poder soberano y decide actuar en contra de lo aquí establecido, el Congreso de la República procederá a disolverla y se auxiliará de todo el sistema de justicia ordinaria y constitucional para los efectos legales correspondientes deduciendo, desde luego, las responsabilidades constitucionales, penales, civiles y administrativas.

Artículo 8. Por tratarse de un proceso constitucional, en donde se está ejercitando la iniciativa para reformas a la Constitución, no tratándose de reformas a leyes ordinarias, la misma Constitución ordena, y así se hará, que se comunique al Tribunal Supremo Electoral para efectos de fijar la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones, de conformidad con lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Artículo 9. El presente decreto entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

Dado en el Palacio del Organismo Legislativo, Ciudad Guatemala, el ... de ... de dos mil

Presidente.

Secretario.

**FUNDAMENTACIÓN DE MOTIVOS DEL
PROYECTO DEL DECRETO QUE CONTIENE LA 5ª LEY CONSTITUCIONAL**

Toda ley decretada por cualquier organismo debiera tener su fundamentación de motivos – llamada también Exposición de Motivos-. La justificación doctrinaria de ello es porque debe tenerse conocimiento, por parte de la ciudadanía, los motivos por los cuales se decretaron cada uno de los artículos de la ley. Ello ayuda a la interpretación tanto de los jueces, como de todas las demás personas interesadas en ello. No puede faltar, entonces en este proyecto, su fundamentación de motivos.

El Decreto que contenga la denominada Quinta Ley Constitucional, será emitido y sancionado por una Asamblea Nacional Constituyente, é identificada con un número y el año.

El primer considerando, haciendo aplicable el silogismo jurídico a un proyecto de ley técnicamente construido, constituye su premisa mayor. La premisa mayor, en este caso, es el mandato constitucional de dar vida al bien común, los derechos, garantías y fundamentos del régimen económico y social contenidos en los artículos 1, 44 y 118 de la Constitución. A esta parte también se le denomina la fuente formal del Derecho.

El segundo considerando constituye la premisa menor o sean los problemas que, en el presente caso, está afrontando el Estado de Guatemala al no poder alcanzar los grandes fines enunciados en la Constitución. Estos problemas constituyen las fuentes reales del Derecho. Esta parte enuncia también, en forma general, la posibilidad de solución a dicha problemática mediante la enunciación de una Visión de Estado y de los principios y políticas públicas de Estado que tenderán hacer realidad aquella visión.

La parte denominada “Por tanto” de todo proyecto de ley, es la conclusión del silogismo jurídico que se expresa por medio del desarrollo de todo el articulado que pretende dar solución a los problemas planteados. En el presente caso, aquel problema que fue enunciado anteriormente en los considerandos, pretende resolverse por medio de la denominada “Ley Constitucional Rectora de la Visión de Estado y de los Principios Generadores de Políticas Públicas de Estado”

A continuación viene la fórmula “Decreta, sanciona y promulga” y el nombre del normativo que, en el presente caso es la

**LEY CONSTITUCIONAL RECTORA DE LA VISIÓN DE ESTADO Y DE LOS PRINCIPIOS GENERADORES DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO**

TÍTULO UNO

DISPOSICIONES GENERALES

PLANIFICACIÓN

Los artículos 1 y 2 se refieren a la misión y visión de Guatemala. Todo Estado (o Nación si se le ve desde el punto de vista sociológico) tiene una misión que es la contenida en su Constitución Política. Sin

embargo, el Estado de Guatemala carece de una Visión o sea el conjunto de situaciones deseables relacionadas con su patrimonio natural, su sociedad y el ejercicio del poder, elementos indispensables de todo Estado. Esta visión es lo deseable a largo plazo. Un estudio pormenorizado detallado de este tema podrá consultarse en el libro *Visión y Políticas Públicas de Estado. Ensayo de un nuevo segmento del Derecho Constitucional* del autor Mario Pérez Guerra.

La presente ley propuesta no modifica la parte dogmática de la Constitución ni pretende transformar la estructura del Estado ya que lo importante es darle lineamientos al quehacer del mismo. Esto de acuerdo con el artículo 3 del proyecto.

De acuerdo con los artículos 4 y 5 el presente proyecto establece los Principios generadores de y las Políticas Públicas de Estado con relación a los tres elementos formales del mismo como lo son el territorio, la población y el poder, en sus acepciones amplias de patrimonio natural, sociedad y ejercicio del poder. Debe tenerse en cuenta que la Visión de Estado y los principios y las políticas públicas de Estado son materia de decisión superior del mismo, motivo por el cual únicamente pueden ser definidos por la Asamblea Nacional Constituyente y no por el Congreso de la República, mucho menos por funcionarios de menor rango. La Visión de Estado, los Principios Generadores de y las Políticas Públicas de Estado constituyen lo deseable para el Estado, mientras que las políticas públicas de gobierno, que son viables, son los peldaños para recorrer aquellas políticas públicas y, como consecuencia, aquella Visión de Estado. Este proyecto, estimo, responde a una pregunta sumamente importante hecha por los expertos del desarrollo: “¿Cómo hacer, entonces, para que los sistemas jurídicos de desarrollo sostenible y de derechos humanos sean parte de *un conjunto común de objetivos de política pública*, de la mano de otros componentes de políticas macro y sectoriales?” ... La “ciudadanía exige, demanda, requiere que las acciones de los Estados sean más contundentes en términos de resultados y de eficacia y efectividad”.³⁶

Por su parte, Raúl Urzúa Frademann dice: “Como señala Jobert, las relaciones Estado-sociedad civil apuntan a una de las preguntas centrales de la ciencia política y la sociología política: el de cómo mantener o fabricar el orden en las sociedades complejas. En su perspectiva y en la (de) otros autores que comparten con él lo que en Francia se reconoce como el análisis cognitivo de las políticas públicas, el objeto de las políticas no es solo resolver problemas sino también construir marcos de interpretación del mundo ...”³⁷

Demetrio Antonio Pérez Ordóñez, analista de Flacso-Guatemala dice, en relación al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en cuanto a planes, programas y proyectos que debieran inscribirse dentro del marco nacional de desarrollo: “... el gran faltante es ese marco nacional de desarrollo. Como Estado no cuenta planes de trabajo de corto, mediano y largo plazo, a lo sumo se ejecutan acciones de soluciones aisladas a problemas que surgen por los cambios climáticos, presiones sociales e intereses político partidarios. Ese es uno de los grandes retos del Sistema de Consejos de Desarrollo, es decir, generar las condiciones institucionales, políticas, financieras y principalmente de la

³⁶ Acuña, Guillermo. Op. cit. Pág. 146.

³⁷ Jobert. Bruno. Op. cit. Pág. 10.

participación ciudadana, para orientar el camino de la planificación del desarrollo”.³⁸ Como puede establecerse, los expertos, no solo nacionales sino internacionales, estiman que los Estados carecen de ese marco general de Desarrollo, de esa Visión de Estado, decidida soberanamente por el pueblo, en que se fundamente lo deseable a largo plazo para el Estado. Ello es labor de las Políticas Públicas de Estado. Debe, el Estado, ser muy cuidadoso en la implementación de las Políticas Públicas de Estado ya que es imposible ponerlas todas en vigencia simultáneamente. Por ello se recomienda la prudencia en su implementación y se sugiere en el artículo 106, la priorización de las mismas.

Los artículos 6 y 7 establecen el carácter nacional (o sea que afecta a toda la Nación), la trascendencia, la transversalidad y la obligatoriedad de esos principios y políticas. El carácter nacional implica que, una vez inaugurada una Política Pública de Estado, la misma debe ejecutarse sincrónicamente en todo el territorio nacional; la trascendencia debe entenderse como la continuidad de las políticas por y para todos los gobiernos que se sucedan unos a otros; la transversalidad entendida como la obligatoriedad de todos los organismos y entidades del Estado, en su ejecución. En cuanto a la obligatoriedad para los partidos políticos, la misma se explica por la continuidad que deben tener esas políticas por ser mandato constitucional. Se sanciona con su no participación, si no se toman en cuenta las mismas, en sus planes de gobierno.

TÍTULO DOS

POLÍTICAS PÚBLICAS CON RELACIÓN AL PATRIMONIO NATURAL

CAPÍTULO I

TERRITORIO

FENÓMENOS NATURALES

Lo deseable, en relación con los fenómenos naturales, es que el Estado de Guatemala sea previsor y no esperar a que sucedan los hechos, para actuar. En Guatemala son hechos notorios los desbordes de los ríos, los deslizamientos de tierra, los movimientos sísmicos, etcétera, que producen daños humanos y materiales. El Congreso de la República, como ente competente para la legislación, debe promover leyes que prevengan a los seres humanos, ser sujetos de daños provocados por la naturaleza. Esa es la intención de los artículos 8 y 9. Según Carmen Fernández: “De los 1.000 millones de pobres en el mundo, el máximo porcentaje se concentra en terrenos cercanos a ríos, laderas, quebradas y costas, que son zonas expuestas al mayor rigor de la naturaleza”. Asimismo: “Frente a la dinámica de la naturaleza, la capacidad de intervención sobre sus manifestaciones es prácticamente nula. Pero sí es absolutamente factible intervenir sobre la vulnerabilidad humana a partir de modificaciones sobre el histórico modelo de ocupación territorial y respecto de las condiciones de habitabilidad. ... Es hacia ese enfoque donde debe avanzar la humanidad. Debe ser misión de la sociedad el manejar las condiciones potencialmente generadoras de desastres.” En otro lado, la citada autora dice: “La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (EIRD), busca: “Establecer comunidades resistentes a los factores de amenaza mediante la promoción de una mayor concienciación

³⁸ Pérez Ordóñez, Demetrio Antonio. *Políticas Públicas, participación ciudadana y poder local*. Documento impreso.

sobre la importancia de la reducción de desastres, como un componente integral del desarrollo sostenible. Se plantea el propósito de reducir las pérdidas humanas, sociales, económicas y ambientales debido a las amenazas naturales y a los desastres tecnológicos y ambientales.” ... “Revertir ciertas ocupaciones territoriales de alto riesgo, modificar algunos patrones de generación de riqueza que han incrementado la vulnerabilidad humana no son metas a lograr de la noche a la mañana sino un desafío propio de un proceso que, necesariamente, debe producirse. En este punto es cuando intereses individuales economicistas, sin respeto alguno al derecho humano a la protección y seguridad, prefieren asirse de la sordera, la ceguera y la ignorancia.”³⁹

TRATAMIENTO DE LOS DESECHOS GASEOSOS, LÍQUIDOS Y SÓLIDOS

Los artículos 10 y 11 pretenden dar una visión de Estado con relación a que Guatemala sea un territorio limpio de desechos gaseosos, líquidos y sólidos. En cualquier ciudad, carretera, río o lago y, aún, en el mar y en el espacio aéreo, existen vertederos de basura y desechos contaminantes. Este ya no es un problema municipal sino nacional, motivo por el cual es el Estado el que debe poner todo su interés en buscar soluciones trascendentes en el tiempo y transversales en el espacio, para limpiar el territorio y el espacio aéreo. Un principio básico con relación a los desechos existentes es, tal como lo dice una empresa conocida en el ámbito de las baterías: reducir, reutilizar, reciclar.⁴⁰

Sobre este tema, las Naciones Unidas también han puesto atención: “La aparición de otros problemas de carácter global, entre ellos la constatación, por parte de la comunidad científica, ... y creciente comercio ilícito de residuos peligrosos con graves efectos en las personas, su salud y el medio ambiente, hicieron que la respuesta jurídica se concretara en sendas convenciones: ... la de Basilea de 1989 sobre residuos peligrosos...”⁴¹

Al Gore, exvicepresidente de los Estados Unidos, dice: “Uno de los síntomas más claros del crítico estado en que se encuentra nuestra relación con el medio ambiente mundial es la abrumadora cantidad de basura que sale de nuestras ciudades y fábricas. Lo que algunos llaman <sociedad de desechos> se basa en la hipótesis de que gracias a unas fuentes de recursos inagotables podremos producir una inacabable provisión de mercancías, al mismo tiempo que unos insondables receptáculos (los vertederos y los vaciaderos marinos) nos permitirán desembarazarnos del río infinito de los desperdicios. Pero ahora empezamos a ahogarnos en ese río. Tras refugiarnos durante mucho tiempo en el <ojos que no ven, corazón que no siente>, actualmente ya no sabemos cómo deshacernos de los residuos para dejar, como mínimo, de verlos.”⁴²

³⁹ Fernández, Carmen. *Derecho a la protección y seguridad frente a riesgos de origen natural y humano*. En Erazo, Ximena. “Políticas públicas para un Estado social de derechos”. Lom Ediciones. Fundación Henry Dunant América Latina. Primera Edición 2007- Santiago de Chile. Págs. 256-263.

⁴⁰ Reciclaje de baterías ácido-plomo usadas. Guatemala Productiva. Suplemento No. 16, año 2, editado el 5 de junio de 2008, Pág. 6.

⁴¹ Acuña, Guillermo. Op. cit. Págs. 137 y 138.

⁴² Gore, Al. *La Tierra en juego*. Primera Edición. Editorial Planeta, S. A. Barcelona, España, 2009. Pág. 189.

CAPÍTULO II

LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y NO RENOVABLES

La visión de Estado con relación a los recursos naturales renovables y no renovables (artículos 12, 13, 14 y 15), debe ser una deseabilidad aceptable, que tienda a mantener un territorio fértil, no contaminante ni contaminado, capaz de satisfacer las necesidades de su población. Debe tener presente el Estado, que los recursos naturales no renovables constituyen una riqueza guatemalteca que, una vez vendida, no se recuperará jamás.

CAPÍTULO III

EL AGUA

El agua es un bien vital para el ser humano. Es notorio que en Guatemala los niveles de agua de los ríos y los lagos han bajado ostensiblemente y, lo más delicado, el agua está altamente contaminada, habiendo perdido su calidad para consumo humano. El Estado, por ello, debe tener una visión de Estado en el sentido de crear las condiciones para, en principio, preservar el agua, hacerla cristalina, tratarla científicamente para su aprovechamiento y utilización. El agua debe preservarse para las generaciones futuras. Artículos 16 y 17. Dentro del tema del agua es importante hablar también de los humedales. Veamos lo que dicen los expertos: “¿Qué es un humedal? Según la Convención Ramsar son “extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”. “Además establece que se consideran como parte de un humedal “sus zona ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja cuando se encuentra dentro de un humedal”. Los humedales cumplen con las siguientes funciones: almacenamiento de agua, protección contra tormentas y mitigación de inundaciones, estabilización de la línea costera y control de la erosión, purificación del agua, retención de nutrientes, retención de contaminación, estabilización de las condiciones climáticas locales, particularmente lluvia y temperatura. El ser humano puede aprovechar y copiar los sistemas naturales creando humedales semi-naturales o artificiales, y así realizar acciones para reducir y/o al menos disminuir la contaminación de los cuerpos de agua.”⁴³

Siempre con relación al agua y, específicamente, al agua del mar y sus recursos es imprescindible hacer mención a lo siguiente: “La situación de los recursos marinos y la asimetría en torno a la forma en la que los países podían explotar soberanamente sus recursos naturales y las cuestiones económicas, sociales y de mantenimiento de la base de esos recursos llevaron a la comunidad internacional a aprobar un régimen jurídico de derecho del mar a partir de la Convención de la ONU sobre Derecho del Mar de 1982.”⁴⁴

⁴³ Batres, Yasmin. *Lo primordial es la Educación*. Periódico elGreenTimes. Ambiente, Responsabilidad Social y Cultura. Edición Año 03, Enero 2013, No. 49. Pág. 8.

⁴⁴ Acuña, Guillermo. Op. cit. Pág. 137.

Por último, una cita muy corta: “El agua es la sangre vital de la agricultura.”⁴⁵

CAPITULO IV

LA FLORA

Debe hacerse un esfuerzo para imaginar a Guatemala como un país desértico. Eso sucederá si no se tiene, desde este momento, la visión de Estado con relación a la flora. Guatemala es un país rico en su diversidad biológica y genética con relación a la flora. Esa visión y su línea estratégica de desarrollo son los contemplados en los artículos 18 y 19.

CAPITULO V

LA FAUNA

Con relación a estos temas, abordados en los artículos 20 y 21, es necesario analizar lo que dice Guillermo Acuña: “Una segunda e importante Convención se negoció previamente y fue aprobada durante la CNUMAD en 1992: La *Convención sobre la Diversidad Biológica*. Su objetivo es proteger los recursos de la diversidad biológica existentes a nivel planetario a partir de un compromiso de las partes signatarias para que el uso de los mismos se haga de una manera *sostenible*. Aspectos como el de la propiedad de los recursos de la biodiversidad, incluyendo los recursos genéticos, pasaron a ser de la soberanía de los países signatarios del acuerdo. También se reconoce la necesidad de garantizar a las partes una distribución equitativa de los beneficios derivados de la biodiversidad asociados a los conocimientos, más el reconocimiento expreso del vínculo que hay entre pueblos originarios y su relación con la riqueza biológica. En el marco del uso del *principio precautorio* la Convención garantiza que la adopción de medidas no estará condicionada por la falta de certeza científica, lo que fue un punto de conflictiva negociación en la oportunidad en que se analizó el *Protocolo de Cartagena*. Este protocolo, aprobado finalmente en febrero de 2000, estableció un régimen jurídico vinculante a las partes contratantes acerca de la *seguridad en la biotecnología en los movimientos transfronterizos*. Con esto se propone contribuir hacia un nivel adecuado de protección de los organismos vivos genéticamente modificados (OVGM) y sus efectos en la conservación y uso de la diversidad biológica, concentrándose en los movimientos transfronterizos. El *Protocolo* requiere que cada parte tome sus medidas adecuadas a cada país e incorpora el concepto de riesgo, tanto para la diversidad biológica como para la salud. El derecho de “información accesible a todos”, a través del etiquetado de los productos que son objeto de movimientos más allá de las fronteras, se convierte en un requisito fundamental para los consumidores en torno a las características de un bien determinado. Además, la inclusión del *procedimiento de acuerdo fundamentado previo* que emerge de otro acuerdo internacional (la Convención de Róterdam de 1998) requiere que cada movimiento transfronterizo cuente con un reconocimiento expreso de la parte receptora del envío que conoce las características del mismo, que está en acuerdo con que este envío se

⁴⁵ TOFFLER, Alvin y Heidi- *La Revolución de la Riqueza*. Primera Edición. Random House Mondadori, S.A. de C.V., México, D.F. 2006. Pág. 423.

efectúe y que este procedimiento debe ser realizado en forma *preliminar* al envío.⁴⁶ Todas estas regulaciones están destinadas a la preservación de la biodiversidad biológica así como la protección de los productos –y su consumo- que, de la misma biodiversidad, puedan producirse y trasladarlos por medio de las fronteras. Debe tomarse en cuenta que, para todos estos temas, se han producido muchos convenios internacionales vinculantes para el Estado y, por lo cual, objeto de políticas públicas ya sea de Estado o de gobierno.

CAPITULO VI

EL AIRE

Los artículos 22 y 23 del proyecto, se refieren a otro de los elementos que conforman el patrimonio natural: el aire. Este elemento es vital para la vida humana, pero en los últimos años se ha convertido, también, en uno de los elementos más contaminados de la tierra. Atendamos lo que al respecto nos dice Al Gore, exvicepresidente de los Estados Unidos: “En todos los países en vías de desarrollo encontramos pesadillas semejantes. Por ejemplo, en Ulan Bator, capital de Mongolia, la bebida local (leche de yegua cuajada) tiene que protegerse de las motas negras que flotan en el aire y se posan sobre cualquier superficie. Ciudad de México padece día tras día la mayor contaminación atmosférica de la Tierra. De vez en cuando se producen tragedias, como la emisión accidental de gas venenoso sobre Bhopal, en la India, que atrajo, en su momento, la atención mundial. Sin embargo, los devastadores niveles de contaminación atmosférica que soportan constantemente las ciudades de los países en vías de desarrollo causan, incluso en días <normales>, mayor número de muertes que la fuga de gas de Bhopal”. .. Más adelante dice: “La contaminación atmosférica global: este es el problema que representa la verdadera amenaza estratégica a la que debemos responder en la actualidad. Las batallas políticas contra la contaminación atmosférica local son las más fáciles de organizar porque los efectos de este tipo de polución son palpables: pueden verse en los cielos turbios y brumosos y oírse en las toses y carraspeos de los ciudadanos afectados. Las batallas por el control de la contaminación atmosférica regional resultan más complejas, porque la gente más afectada suele vivir en zona alejadas de los lugares donde se ha originado la polución. No obstante, este problema se ha abordado ya por fin, mientras continúan las acaloradas discusiones sobre causas y efectos”. Por último, este autor expresa: “De hecho, el volumen total de aire que hay en el mundo es bastante reducido en relación con la enormidad de la Tierra, y lo estamos saturando; estamos modificando profundamente su composición, todas la horas de todos los días y en todos los rincones del planeta. .. Pero las amenazas estratégicas más inquietantes son las que se manifiestan de manera uniforme en todo el mundo. Irónicamente, estas amenazas son las que menos perjuicios personales inmediatos y directos causan, por lo que se tiende a considerarlas benignas. Sin embargo, los cambios que estas amenazas pueden comportar son los que, con mayor probabilidad, causarán daños graves y duraderos en el equilibrio ecológico de la Tierra.”⁴⁷

Las Naciones Unidas, por su parte, han tratado el tema y, desde 1985, han aprobado instrumentos relacionados con el mismo. “La aparición de otros problemas de carácter global, entre ellos la constatación, por parte de la comunidad científica, del adelgazamiento de la capa de ozono en 1983 ...

⁴⁶ Acuña, Guillermo. Op. cit. Págs. 141, 142.

⁴⁷ Gore, Al. Op. Cit. Pags. 120-122.

con graves efectos en las personas, su salud y el medio ambiente, hicieron que la respuesta jurídica se concretara en sendas convenciones: la de Viena de 1985 sobre Ozono ...”⁴⁸

CAPITULO VII

EL ESPACIO PARA LAS FRECUENCIAS RADIOELÉCTRICAS Y DIGITALES

Los artículos 24 y 25 se refieren al espacio por el que se propagan las ondas radioeléctricas, espacio que es nacional y estratégico para el Estado y, precisamente, debiera ser el medio por el cual se difunda la imagen de Guatemala, imagen que sólo los guatemaltecos son capaces de transmitir. Además es un medio muy importante para la libertad de expresión. Imaginemos el futuro del espacio por medio del cual se transmitirán no sólo las frecuencias radioeléctricas y digitales. La comunidad científica está estudiando la posibilidad de transmitir inalámbricamente la energía. Estas reflexiones vienen al caso debido a la importancia que tiene el ciberespacio. Leamos lo que al respecto, y solo por hablar de internet, dice un especialista: “En un artículo anterior defendía que probablemente Internet es la estructura social más democrática y participativa que las nuevas tecnologías de la comunicación hayan traído a un mundo que contempla a cincuenta años de distancia la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ahora que acabamos de dar la vuelta a la esquina la llegada de un nuevo siglo, no será el mundo físico el único escenario bélico donde se libren en las guerras del futuro, donde se diriman las disputas del poder en todas las esferas. Ni el concepto de invasión ni el de esclavitud seguirán siendo los mismos. No será necesario invadir un país, ni tampoco poner grilletes en muñecas y tobillos, atar las manos a sus ciudadanos, si podemos reeducar el deseo, convertirlos en consumidores, colonizar las conciencias a través de valores implícitos en los productos audiovisuales. Los nuevos colonialismos no obligan a sus provincias al pago de onerosos impuestos, sino que invaden sus mercados de productos y servicios de todo tipo. En esencia, los mecanismos de dominación y de limitación de los derechos humanos en este nuevo espacio de información o *ciberespacio* tienen más que ver con la limitación del acceso a las condiciones necesarias (ya sean técnicas, económicas o culturales) que permitirían el desarrollo de formas más avanzadas de participación pública y de intercambio y libre expresión de ideas y creencias. Las fronteras dejan de ser barreras impermeables cuando los llamados *flujos transfronterizos de información* (TDF – *transborder data flow*) las atraviesan a través de cables y satélites de la misma forma en que los fantasmas atraviesan los muros de los castillos ingleses. En este entorno técnico y político a la vez, que definimos como una nueva esfera de comunicación y realidad, se está librando probablemente una de las batallas fundamentales por la libertad de expresión. Por ello se hace especialmente relevante hablar de la condición de los derechos contenidos en Declaración del 48 en el nuevo entorno del ciberespacio, y de los ataques que pueden sufrir a través de las tecnologías de la comunicación y de la información.”⁴⁹

⁴⁸ Acuña, Guillermo. Op. Cit. Págs. 137 y 138.

⁴⁹ Bustamante Donas, Javier. *Hacia la cuarta generación de derechos humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica*. En Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad é Innovación. En: <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/bustamante.htm>

CAPITULO VIII

DEL TERRITORIO, EL MAR Y EL ESPACIO AEREO EN GENERAL

El territorio nacional, el mar y el espacio aéreo, en general, como patrimonio natural y nacional, también es objeto de políticas públicas de Estado. Dichos elementos son constitutivos del Estado y, nuestro país, debe tener una Visión de largo plazo sobre los mismos. Es por ello que se habla de que el Estado ejerce soberanía sobre los mismos, lo que implica que ningún particular, nacional o extranjero, puede arrogarse derecho alguno sobre los mismos, a excepción, por supuesto, de la propiedad privada reconocida por la Constitución Política.

TITULO TRES

POLITICAS PÚBLICAS CON RELACION A LA SOCIEDAD

CAPITULO I

LOS DERECHOS INDIVIDUALES

LA VIDA Y LA INTEGRIDAD ESPIRITUAL Y FISICA

Los artículos del 28 al 31 se relacionan con la vida y la integridad espiritual y física del ser humano. El ser humano tiene dos necesidades fundamentales: autoconservarse y reproducirse. La autoconservación implica la satisfacción del hambre por medio de sus alimentos. Si el ser humano no se alimenta, muere por inanición y allí terminó la secuencia de su generación familiar. Por otra parte, el ser humano, al igual que cualquier ser vivo, debe reproducirse porque si no lo hace, extingue su estirpe. Ambas necesidades, jurídicamente, constituyen el derecho humano a la vida.

El Estado, de acuerdo con la Constitución, tiene el deber de garantizar la vida de los seres humanos. En consecuencia está obligado a implementar aquellas políticas públicas de Estado que tienda a realizar esa garantía.

LA AUTOCONSERVACION DEL SER HUMANO

Veamos, en principio, la necesidad de la autoconservación. En efecto, esta necesidad se manifiesta por medio del hambre. El ser humano debe alimentarse para vivir. Guatemala está sobrediagnosticada en cuanto a esta necesidad. Los organismos gubernamentales tienen claramente identificadas las áreas donde el hambre está más enquistada. Quizá donde más se palpa esta debilidad es en áreas áridas y, aparentemente, con tierra estéril. Es en estas tierras donde el gobierno debe poner la mayor atención. Es aquí donde deben crearse las condiciones necesarias para la producción, comercialización y consumo de productos de primera necesidad, como Política Pública de Estado.

Ahora bien, ¿En qué consisten las condiciones necesarias para la producción, comercialización y consumo de productos de primera necesidad? Es aquí donde los entes estatales a quienes corresponda, deben diseñar las políticas públicas de gobierno (con fundamento en la Política Pública de Estado) relacionadas con la capacitación del ser humano para la producción de sus propios alimentos, la

ejecución de las obras de infraestructura por parte del Estado para la producción de los alimentos (canalización del agua y su irrigación; construcción de caminos, distribución de semillas y fertilizantes, centros de acopio, entre otras) y los procedimientos para la comercialización y el consumo de alimentos.

Es muy importante decir que el ser humano puede alimentarse de una manera saludable con carnes como el pollo, las verduras y frutas, productos todos que no necesitan más que de una tierra irrigable. Israel es, probablemente, uno de los países del mundo que ha enfrentado estos problemas y ha creado tecnología para resolverlos.

Mención especial merece la producción transgénica. La producción de alimentos genéticamente modificados es un tema que estimo, al menos en Guatemala, no ha sido ampliamente estudiado y debatido.

No obstante ello, se tiene conocimiento que sí se producen y comercializan alimentos de esta naturaleza. Vale la pena transcribir el comentario que la Dra. Mae-Wan Ho, a nivel internacional, hace al respecto: “Resulta urgente que se imponga una inmediata moratoria a los futuros lanzamientos y comercialización de productos obtenidos por ingeniería genética hasta que se realice una investigación pública independiente sobre los peligros y riesgos de la biotecnología de ingeniería genética, que tenga apropiadamente en cuenta el conjunto más amplio de hallazgos científicos, así como las consecuencias sociales y morales.”⁵⁰ Es por ello que, en Guatemala, debe agotarse previamente la discusión científica sobre la producción y consumo de estos alimentos.

LA REPRODUCCION DEL SER HUMANO

Con relación a la otra necesidad, que es la reproducción del ser humano, considero que es un tema bastante delicado por las opiniones éticas que el mismo suscita. No obstante ello es, en el momento actual del mundo, imprescindible su tratamiento.

En efecto, se ve con mucha preocupación el hecho de que existe en Guatemala circunstancias como las siguientes, entre otras: carencia de hospitales y, donde los hay, insuficiencia de camas, instrumental médico, medicinas, infraestructura y demás servicios para atender a la creciente población necesitada de sus servicios; insuficientes escuelas y profesores, sin mobiliario ni útiles para producir el acto de la enseñanza-aprendizaje; gran cantidad de personas jóvenes que no encuentran trabajo en ninguna parte y déficit habitacional. Pero un fenómeno aún más delicado es el hecho de que gran cantidad de esta población, al no ver satisfechas sus demandas, pudieran ser quienes engrosan las filas de los grupos que operan al margen de la ley.

Según algunas personas el número de hijos de cada familia es una cuestión privada; sin embargo debe tomarse en cuenta que cada hijo concebido irresponsablemente genera dígitos en el presupuesto nacional.

⁵⁰ Ho, Mae-Wan. *Ingeniería Genética: ¿Sueño o Pesadilla?*. Gedisa Editorial. Primera Edición, Barcelona, España, 2001. Pág. 12.

Este no es un problema nuevo. Es un problema antiguo pero que no se ha querido enfrentar. Transcribo aquí un párrafo sumamente ilustrativo, escrito allá por el año 1960, por Desmond Morris, Zoólogo, en su libro "El Mono Desnudo": "Sabemos que si nuestra población sigue creciendo al terrorífico ritmo actual, aumentará trágicamente la agresividad incontrolable ... La gran superpoblación producirá violencias y tensiones sociales que destruirán nuestras organizaciones comunitarias ... En resumidas cuentas, la mejor solución para asegurar la paz mundial es el fomento intensivo de los métodos anticonceptivos o del aborto. El aborto es una medida drástica y puede acarrear graves trastornos emocionales. Además, una vez formado el feto por el acto de la fertilización, existe ya un nuevo individuo que es miembro de la sociedad, y su destrucción sería un verdadero acto de agresión, que es precisamente la forma de comportamiento que tratamos de evitar. Los anticonceptivos son, indudablemente, preferibles, y los grupos ... "moralizadores" que se oponen a ellos deben comprender que con su campaña se acrecienta el peligro de la guerra."⁵¹ La sociedad es un organismo vivo y, como tal, genera sus propias circunstancias. Otro autor, refiriéndose al cuerpo del ser humano dice: "la vida que crece sin control ... puede ser la avanzadilla de la muerte."⁵²

Las estadísticas presentan un promedio de 20 asesinatos diarios, ejecutados con mucha saña. Eso sin tener noticias de las muertes desconocidas, lo que da una idea de lo malsana que se encuentra la sociedad y, no obstante ello, sigue reproduciéndose descontroladamente. No se hace aquí la relación de cuánto sadismo implican esas muertes, ni de la participación de menores de edad y de mujeres. Es por ello que sería saludable y urgente para la sociedad guatemalteca, la implementación, previo procedimiento del ente rector de políticas públicas, de las condiciones necesarias para la concientización de las familias sobre la cultura de planificación familiar, con el objeto de tener únicamente los hijos que, responsablemente, se puedan mantener, priorizando la prevención para no llegar al aborto. Esto disminuiría la presión social sobre el Estado incapaz, presupuestariamente, de satisfacer todas las demandas sociales.

La implementación de estas Políticas Públicas de Estado debe ser a nivel nacional y anunciarse como una actividad que, de acuerdo con la ley, debe trascender los diferentes gobiernos que se sucedan unos a otros.

LA SALUD

Los artículos del 32 al 34 se refieren a la salud. La OMS (1960) definió la salud como "estado de completo bienestar físico, psíquico y social y no solamente ausencia de enfermedad"⁵³

En este apartado y, como fundamento para las políticas públicas de salud, es importante lo que en relación al Informe Brundtland de 1987, originado por petición de la Asamblea General de la ONU de

⁵¹ Morris, Desmond. "El Mono Desnudo". Quinta Reimpresión, Litográfica Ingramex, México, D. F., 2010. Pág. 194.

⁵² Moritz, Andreas. "Los Secretos Eternos de la Salud". Ediciones Obelisco. 8ª. Edición. Barcelona, España, 2011. Pág. 11.

⁵³ De Lellis, Martín. *Psicología y Políticas Públicas de Salud* 1ª. Edición, Buenos Aires. Argentina. Paidós. 2006. Pág. 68.

1984, se dijo: “Además, desde la perspectiva de los derechos humanos, el informe asoció claramente desarrollo sostenible con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) al hablar de deuda y finanzas, comercio justo y equitativo, la reciente aparición de la globalización como un fenómeno complejo y su vínculo con el enfoque de derechos: derecho a la salud, a la calidad de vida, a un ambiente sano y adecuado, todo ello en un marco de respeto por la diversidad cultural, religiosa y artística como parte del desarrollo sostenible.”⁵⁴

La salud debe tratarse integralmente como parte de un ambiente y en búsqueda de un desarrollo sostenible. Además la salud ya no debe verse como un control del hombre sobre la naturaleza, sino del control sobre su propio comportamiento.

Víctor Giorgi (Psicólogo, Universidad de Montevideo) dice: “La epidemiología social da cuenta de una auténtica mutación en las formas de nacer, vivir, enfermar y morir producida a partir de los cambios en la sociedad y la cultura. El combate a las nuevas formas de morir (cáncer, enfermedades cardiovasculares, accidentes, suicidios, violencia) ya no requiere sólo del control del hombre sobre la naturaleza sino de la comprensión del propio comportamiento humano.” Más adelante afirma: “La concepción racionalista del ser humano se desmorona obligando a la creciente inclusión de lo que Edgar Morin llama sus “partes demens”: la compulsión a la transgresión, la obsesión por el poder, la omnipotencia, la negación, la seducción del riesgo son rasgos propios de lo humano que no obedecen a la lógica de las ciencias naturales. Se hace necesario el aporte de las ciencias sociales, de la psicología y de un conjunto de disciplinas capaces de dar cuenta de la complejidad del drama humano.”⁵⁵

Este panorama hace urgente que se implementen políticas públicas de Estado de salud preventiva.

LA EDUCACION

Los artículos 35 y 36 tienden a formar personas altamente humanas, cívicas y productivas. Esto es muy importante porque debemos recuperar nuestra convivencia pacífica fomentando valores concentrados en la honorabilidad, haciéndolos productores de bienes y servicios y muy compenetrados en el desarrollo del propio país, de sus recursos y de sus habitantes. Debe tenerse presente aquí en el segmento de educación, lo que es importante de la cultura y el deporte: ser el eslabón entre la escuela, el hogar y el trabajo.

Tradicionalmente se ha dicho que el hogar y la escuela deben ser los santuarios de los valores y del conocimiento. Hay un trecho existente entre el hogar y la escuela que no lo cubre nadie: la calle. Sin embargo, el hogar, por múltiples razones, ha dejado de ser ese santuario. Los conflictos internos de las familias por razones económicas y sexuales en sus diferentes manifestaciones, (falta de trabajo, promiscuidad, adulterio, entre otros), han dado lugar a que ese hogar sufra de falta de valores. Por su parte la escuela, con todos sus problemas como la irresponsabilidad de muchos maestros de ejercer su ministerio con dedicación y responsabilidad, ha hecho también que los alumnos pierdan interés en su

⁵⁴ Acuña, Guillermo. Op. cit. Pág. 138.

⁵⁵ De Lellis, Martín. Op. cit. Págs. 16-17.

educación. Esto ha hecho de esa trilogía de espacios, el hogar, la escuela y la calle, estén saturados de malas prácticas que, al crecer la población, se han convertido en verdaderos problemas transnacionales.

Deben rescatarse, pues, esas funciones importantes del hogar y de la escuela, funciones propias que deben realizar bajo su propia responsabilidad los nuevos padres y maestros herederos de estas nuevas políticas públicas de Estado.

VIVIENDA

Después de la alimentación y el vestido, la vivienda, (artículos 37 y 38), es fundamental para el ser humano. Es por ello que el Estado debe propiciar condiciones favorables al ser humano, para ser titular de un espacio digno, con servicios, para su vivienda, aunque los mismos generen para sus beneficiarios condiciones superables de precios, créditos y plazos para su adquisición.

PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD CON RELACION A LA PERSONA

Los artículos 39 y 40 establecen el deber humano de ser productivo y competitivo. Cada ser humano debe ser carga de sí mismo, no de los demás. En tal sentido, tiene el deber de contribuir al bien común siendo productivo y competitivo ante las fuerzas del mercado que, en los últimos tiempos se ha globalizado.

LA CULTURA Y EL DEPORTE

Tal como se dijo en el segmento dedicado a la educación: Tradicionalmente se ha dicho que el hogar y la escuela deben ser los santuarios de los valores y del conocimiento; sin embargo, hay un trecho existente entre el hogar y la escuela que no lo cubre nadie: la calle. El Estado, por ser el titular del espacio público, debe ser responsable de lo que en ese espacio suceda. Es por ello que el Estado brinda el servicio de seguridad pública, la cual puede ser preventiva o sancionadora. Aquí es donde el Estado, de manera preventiva, podría impulsar con mucha fuerza y dedicación las actividades que induzcan a la población a desarrollar su energía lúdica. Para que esa energía sea conducida correctamente, nada mejor que dirigirla al cuerpo y al espíritu mediante la cultura y el deporte. Esa es la intención de los artículos 41 y 42. Sobre las actividades en la calle, vale la pena el estudio de las pandillas hecho por Carlos Mario Perea Restrepo.⁵⁶

LA REEDUCACIÓN Y LA READAPTACIÓN SOCIAL DE LOS REOS

El artículo 43 y el 44 se refieren al aspecto importante de la reeducación y readaptación del reo a la sociedad. En las actuales circunstancias los reos no cuentan con políticas efectivas de readaptación y reinserción a la sociedad. La restricción de la libertad es, por si misma, una sanción. Sin embargo, la Constitución va más allá al propiciar la reeducación y la readaptación social. En efecto, las nuevas corrientes dentro del Derecho Penal están llevando al análisis de nuevas formas alternativas de

⁵⁶ Perea Restrepo, Carlos Mario. *Con el diablo adentro*. Pandillas, Tiempo Paralelo y Poder. Primera Edición. Siglo xxi editores, s.a. de c.v. México. 2007.

cumplimiento de las penas, con el objetivo de que el reo pueda resocializarse. Dentro de esas penas alternativas podría pensarse no precisamente en la privación de libertad, pero sí en formas estrictas de control del reo en libertad. Esto, además de motivar a la readaptación del reo, aliviaría la tensión carcelaria, en muchos aspectos, incluyendo, por supuesto, problemas presupuestarios estatales. La actividad laboral remunerada y/o compensatoria, en los centros de detención, incluso para atender los propios servicios carcelarios, también debiera ser analizada. Por supuesto, estas formas alternativas de cumplimiento de la condena, deben responder también a ciertos parámetros, no aplicables a condenados peligrosos.

Vale la pena transcribir el siguiente párrafo: “Además, entre otros instrumentos que merecen destacarse, citamos la Carta Penitenciaria de Porto Alegre (Primer Forum Penitenciario del Mercosur, oct. 1996), que entre los principios fundamentales señala la necesidad de la defensa de la dignidad humana y de los derechos humanos de los internos, estableciendo en el ap. 1º: La resocialización del hombre preso es la meta esencial a perseguir con absoluta prioridad, ya que es condición esencial obligatoria para la efectiva reinserción social del condenado.”⁵⁷ “Tales medidas permiten que no todas las personas sometidas a proceso por un delito sean encarceladas, sino sólo aquellas que por la conducta antisocial cometida constituyan un peligro para la paz social, posibilitando, consecuentemente, un proceso justo de reinserción social que evite el desarraigo del medio familiar, laboral y comunitario.”⁵⁸

DESARROLLO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA

La ciencia y la tecnología avanzan vertiginosamente en los últimos tiempos. Todos los campos están siendo su objeto de estudio. Guatemala no puede ser la excepción. Si bien es cierto, los países más desarrollados están haciendo ciencia y tecnología en campos como la genética y el espacio, nuestra ciencia y tecnología debiera además de esos campos, concentrar sus esfuerzos, en esta época, en la solución de nuestros problemas más urgentes: la vida, la salud, los alimentos, la agricultura, la densidad poblacional, la educación, los transportes y la comunicación vial, el calentamiento global, la contaminación del aire, la desertización, entre otros. Por supuesto podría generarse conocimiento en otras áreas del futuro. La agricultura es sumamente importante. Basta mencionar lo que, al respecto dicen Alvin y Heidi Toffler: “En un mundo en donde el conocimiento y la información y los datos que lo componen están cada vez más inextricablemente conectados a la creación de riqueza, los aldeanos necesitan saber de temas que nunca parecieron tener importancia. Sobre los peligros de las nuevas enfermedades traídas por plantas y animales de origen lejano, sobre el cambiante valor no solo de las cosechas, sino de la tierra y los aperos, sobre los inminentes peligros (y oportunidades) medioambientales, sobre las nuevas formas de combatir a los funcionarios locales corruptos, sobre adelantos en asistencia sanitaria y sobre otras formas de vida, incluidas las de los hijos que han enviado

⁵⁷ AZERRAD, Marcos E. *Políticas públicas de seguridad: medidas alternativas y derechos humanos*. 1ª. Edición. Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2009. Pág. 93).

⁵⁸ AZERRAD, Marcos E. Op. Cit.. Pág. 101.

con tristeza a las ciudades.”⁵⁹ Estos temas son importantes para el desarrollo a que se refieren los artículos 45 y 46.

Hasta aquí se estima que puede hablarse de Políticas Públicas de Estado con relación al Patrimonio Natural y a la Sociedad. No obstante este conglomerado tiene muchos y muy complejos problemas, pero la solución de los anteriores, traería como consecuencia la solución de muchos otros.

TÍTULO CUARTO

POLITICAS PÚBLICAS CON RELACIÓN AL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO

CAPÍTULO I

SOBRE FUNCIONES ESTATALES

EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

En el artículo 47 se habla de uno de los elementos claves de esta ley: el aspecto subjetivo de los funcionarios y empleados públicos. En efecto se habla de un nuevo perfil de ambos elementos (funcionarios y empleados públicos): La Constitución Política no exige un perfil adecuado para dichos elementos. Sin embargo, la realidad política ha puesto al descubierto que no todos los funcionarios y empleados públicos realizan con idoneidad sus funciones. Por ello se ha visto que el ejercicio del poder lleva al clientelismo, al abuso de poder, a la corrupción, al nepotismo, llegando al colmo de que quien ejerce un cargo público, aprovechando dicha circunstancia, por tener a su favor el uso del mismo, promueve a la esposa, a los hijos, los hermanos y demás parientes o amigos, para que ocupen los citados cargos. Es por ello que esta ley exige la honorabilidad (ética, respeto, decencia, pudor, responsabilidad, etc...), la capacidad (conocimiento, habilidad, destreza –no necesariamente títulos profesionales- para ocupar el cargo), carácter (valentía para tomar decisiones é independencia de criterio) y actitud proactiva (ser creativo e innovador constantemente, sin transgredir la Constitución y las leyes).

Este mismo artículo, en su segundo párrafo, se refiere a la colisión de competencias. Ejemplos de ello hay muchos. He aquí algunos: No existe clara delimitación de competencias en cuanto a las actividades relacionadas con los recursos naturales no renovables entre el Estado y el municipio; la realidad ha traspasado la competencia del Estado y las municipalidades en cuanto al sistema vial ya que las municipalidades quieren ejercer competencia sobre las carreteras nacionales; el problema de hasta dónde llega la competencia de los gobernadores departamentales –como representantes del Ejecutivo- en relación con los gobiernos municipales; la competencia municipal en cuanto al ordenamiento territorial (espacio) que no incluye el ordenamiento temporal (tiempo) ni el ordenamiento material (materia sobre la que recae la acción municipal); la colisión de competencias en cuanto a temas como salud, educación, seguridad, arte, cultura, deportes, vivienda, ya que las municipalidades y el Estado

⁵⁹ TOFFLER, Alvin y Heidi- Op. cit. Pág. 422.

tienen su propio presupuesto para dichos rubros. Aparte de ello, los diferentes Ministerios no tienen clarísima la ruta que deben seguir en cuanto a sus respectivos ramos. Ejemplo: ¿Cuál es, exactamente, la visión que debe alcanzar el Ministerio de Educación? ¿Cuál es, exactamente, la visión que debe alcanzar el Ministerio de Salud? ¿Cuál es, exactamente, la visión que debe alcanzar el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda? Y, así, sucesivamente. Los artículos a que se refiere esta ley, en este apartado, tienden a dar respuesta a estos problemas.

CAPÍTULO II

LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE SERVICIOS

La Constitución política de la República otorga al municipio la competencia del ordenamiento territorial. Ese ordenamiento territorial, para que sea eficaz, debe integrar también el ordenamiento temporal y material. Esto quiere decir que el municipio puede controlar no solo lo relativo a su territorio, sino a los horarios y la materia de los servicios públicos. La realidad ha demostrado que, si el municipio regula el orden de los servicios en su territorio, ha tenido problemas para regular los horarios y las materias sobre que recaen dichos servicios. Estos artículos 48 y 49 resuelven dicho problema.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE RECURSOS NATURALES

Los recursos naturales no renovables, por la Constitución, pertenecen al Estado. En tal sentido la autorización de su explotación corresponde al Estado; no obstante ello, el o los municipios en los cuales se encuentren dichos recursos, deben ser beneficiarios de los mismos. A ello se refieren los artículos del 50 al 52.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y FRONTERIZA

Los artículos del 53 al 55, relacionadas con la competencia en materia de infraestructura vial y fronteriza, tienen como fundamentación lo siguiente: Los ingresos al país y las carreteras son dos elementos fundamentales para la vida de todos los habitantes de una nación. Esos ingresos y esas vías deben tener una fluidez con el objeto que el paso por los mismos sea rápido y no estén obstaculizados de ninguna manera. En Guatemala hemos visto que las denominadas rutas nacionales han sido invadidas por poblaciones que, con el objeto de satisfacer sus necesidades, han obstaculizado el libre tránsito por las mismas en el mejor de los casos y, en el peor de los casos, han distorsionado totalmente la dirección correcta de la carretera, convirtiéndose en calles, avenidas, boulevares, etcétera. Un ejemplo puede clarificar lo anterior: Cuando un extranjero, que desconoce la carretera, ingresa por una de las fronteras con El Salvador y va hacia México, uno de sus primeros obstáculos lo encuentra en Jutiapa, donde la ciudad ha invadido la carretera. Continúa y otro problema es el paso por ciudad Guatemala ya que con solo llegar al Trébol de Vista Hermosa, el extranjero no sabe por dónde continuar; si opta por lo correcto, tendrá un nuevo obstáculo cuando atravesase el Boulevard Los Próceres y peor aún, cuando llegue al Trébol, ya que allí se bifurcan las calzadas hacia el occidente, una y la otra hacia San Pedro y San Juan Sacatepéquez.

Al continuar por la carretera, se establece que no tiene retornos técnicamente contruidos, falta señalización; en algunos casos intervienen las policías municipales en la imposición de multas, construcción de túmulos por los vecinos y, en muchos casos, se ha seguido lo sinuoso del terreno y la falta de peraltes en curvas peligrosas.

Toda esta situación se ha generado por la ausencia de una claridad de competencias constitucionales dadas, tanto al Estado como a las municipalidades, ya que estas últimas bajo el argumento del ordenamiento territorial, han invadido la competencia del Estado. Es por ello que, con esta ley constitucional, se pretende que se defina exactamente la existencia de carreteras nacionales y carreteras municipales y las competencias que, con respecto a ellas, tiene el Estado y las municipalidades.

Se hace mención que a las carreteras nacionales, que estarían bajo la competencia del Estado, pueda ingresarse únicamente por accesos debidamente autorizados, esto con el fin que las poblaciones que se produzcan alrededor de ellas no construyan accesos individuales que impidan el libre tránsito. Lo mismo pueden hacer las municipalidades con las carreteras bajo su competencia. Ejemplo de ello es la autopista Palín-Escuintla. Ello implica la construcción de grandes rutas nacionales que atraviesen el país de oriente a poniente y de norte a sur con tales limitaciones. Se pensará que esto es una utopía, pero por tratarse de obras que son de largo plazo, deberán ir construyéndose con los sucesivos gobiernos. Si esto no se hace, llegará el momento del caos en las carreteras. Aún estamos a tiempo.

Otra cuestión importante es que tanto los puertos, como los aeropuertos y los pasos fronterizos constituyen la sala de la nación. Es el primer lugar al que llegan los huéspedes y deben tener la mejor impresión. Deben, entonces estos espacios, ser sólidamente contruidos, ornamentalmente atractivos y tecnológicamente adecuados.

Esta Política Pública de Estado, al igual que todas las demás, previo procedimiento de su ente rector y la reglamentación correspondiente, debe inaugurarse a nivel nacional, y los gobiernos sucesivos no pueden suspenderla por ningún motivo.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA DE EDIFICIOS

Los artículos 56 y 57 establecen la obligatoriedad de que el Estado y el municipio construyan edificios, para sus respectivas funciones, de la más alta calidad. El Estado, por supuesto, por la mayor disponibilidad de recursos y de sistemas unificados de construcción, debe ser el ente rector en cuanto a infraestructura.

Las edificaciones símbolo son aquellas construcciones monumentales conmemorativas de hechos históricos, que le dan identidad a un país. Constituyen atractivos turísticos por lo que pueden generar riqueza. Estas edificaciones símbolo pueden ser edificios, parques, carreteras, puentes, etcétera.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

El municipio debe colaborar en la seguridad preventiva y, para dicho efecto, deberá crear una policía municipal comunitaria. A esto se refieren los artículos 58 y 59 del proyecto.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE GENERACIÓN DE ENERGÍA

Los artículos 60 y 61 del proyecto se refieren a la competencia estatal y municipal en materia de generación de energía. En virtud que la energía es un bien esencial y estratégico para el país, al Estado le corresponde la autorización de los proyectos ya que los mismos deben enmarcarse dentro de un mapa estratégico de generación de energía.

EL DESARROLLO DE LA ENERGÍA

El desarrollo de la energía limpia y renovable es deseable para la conservación del medio ambiente, aparte de que las fuentes de energía fósil y nuclear son finitas. Por ello los artículos 62 y 63 se refieren a ello.

CAPITULO III

LA ESTABILIDAD DEL ESTADO

LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD DESDE EL ESTADO

La productividad y la competitividad desde el Estado, debe propiciarse mediante dos factores importantes: la formación de personas altamente capacitadas y un país con condiciones de infraestructura moderna y eficiente para atraer inversiones. La seguridad es también importante, pero esta competencia está diseñada en otro apartado de esta misma ley. Los artículos del 64 al 68 se refieren a este tema de la productividad y la competitividad desde el Estado.

ANALISIS DE MERCADOS INTERNOS Y EXTERNOS

Los artículos del 69 al 71, se refieren a los mercados internos y externos. Todo Estado, al igual que una familia, debe, para subsistir, agenciarse de ingresos. Esos ingresos se obtienen por medio de la producción, distribución y venta de bienes y servicios. Las personas, una vez obtienen esos ingresos, pueden satisfacer en mayor o menor medida, sus necesidades.

En la misma forma, el Estado, para su subsistencia, debe generar ingresos por medio de impuestos. Pero esos impuestos sólo se obtienen si los contribuyentes los generan mediante actos de producción, distribución y venta de bienes y servicios. Y, además de ellos, entre otros, la generación de ingresos por medio del turismo. Esto quiere decir que es vital para el Estado, conocer la demanda de esos bienes y servicios en los mercados nacionales é internacionales, así como promover la oferta de los lugares turísticos del país y todas las circunstancias anexas al mismo.

Esta es una enseñanza tan antigua que el filósofo Platón ya lo decía hace mas dos mil quinientos años: “-Nuestro Estado necesitará aún, por tanto, más personas que vayan a buscar en los vecinos Estados aquello que a él le falta. ... Pero esas personas volverán con las manos vacías, como no lleven, en

cambio, a esos Estados, aquello que éstos, a su vez, necesiten”.⁶⁰ Es por ello que el Estado, mediante sus instituciones y, básicamente por medio del Ministerio de Economía, previo procedimiento del ente rector de las políticas públicas de Estado, debe impulsar como Política Pública de Estado, la realización de estudios, al más alto nivel, de la demanda de todos los países del mundo en cuanto a bienes y servicios que estén requiriendo, la estabilidad de la demanda así como su rentabilidad. Con base en ello, elaborar un mapa estratégico que individualice esos mercados, bienes y servicios y promover, dentro de los sectores interesados, la satisfacción de esa demanda. La promoción de la satisfacción de esa demanda, por supuesto, debe ir acompañada de incentivos de toda naturaleza como la exoneración de impuestos, la facilitación de los trámites administrativos correspondientes, el apoyo para la obtención de créditos, etcétera. Es sumamente importante, al igual que las demás, anunciar la inauguración de esta Política Pública de Estado ya que es una línea estratégica que, una vez iniciada, no puede suspenderse por ningún gobierno.

Lo mismo debe hacerse con el turismo. En igual forma, Guatemala es un país maravilloso por su cultura, sus monumentos arqueológicos, su naturaleza, su clima y muchas circunstancias más. Todo ello constituye para el país sus grandes fortalezas que deben mostrarse al mundo. Ello implica que no solo a nivel interno se reconstituyan esas fortalezas, sino que a nivel externo, por un lado se identifiquen los contingentes de potenciales turistas que ya conocen Guatemala y por otro se promueva al país en aquellos pueblos que aún desconocen su existencia. Lo anterior implica, también, la elaboración de un mapa estratégico interno que identifique todas aquellas circunstancias turísticas para la visita al país, y un mapa estratégico del mundo que identifique las nacionalidades que más han venido al país para fortalecer su regreso, y la identificación de las nacionalidades de quienes aún no lo conocen, para promover su venida. La inauguración de esta Política Pública de Estado también debe ser un gran acto del gobierno ya que, una vez iniciada, no puede ser suspendida por los sucesivos gobiernos.

La implementación de la anterior política pública traerá a mediano y largo plazo, la certeza del ingreso de más divisas al país, su distribución en inversión, salarios, prestaciones y, lógicamente, impuestos con lo cual el Estado dispondrá de los ingresos para la satisfacción de las necesidades sociales.

LA ESTABILIDAD Y CERTEZA DEL RÉGIMEN IMPOSITIVO Y SU EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Los artículos 72 y 73 se refieren a la estabilidad y certeza del régimen impositivo y su ejecución presupuestaria. En efecto, la población, para poder desarrollarse, debe saber con certeza cuánto va a pagar en impuestos y para qué van a usarse esos recursos. La población no puede estar sujeta a que de un año para otro se cambien los impuestos porque ello afecta sus planes de inversión y gasto. Por ello, además, debe saber que aquello que está dando para el Estado va a recibirlo posteriormente en obras de trascendencia para el país.

Por otra parte es importante que las instituciones del Estado tengan un techo hasta el cual puedan gastar en funcionamiento, ya que el traspasar ese techo implicaría incumplimiento de deberes y

⁶⁰ Platón. *La República*. 2ª. Reimpresión Febrero 1991. Editores Mexicanos Unidos. México 1991. Pág. 92.

afectación del presupuesto de inversión con lo cual el Estado estaría incapacitado para generar obras de infraestructura.

El Estado debe ahorrar también. Otros Estados mantienen reservas millonarias que les sirven para obras de infraestructura o para afrontar situaciones críticas. Vicente Fox, expresidente Mexicano, se enorgullece de ello.

LA ESTABILIDAD DE LA POLÍTICA MONETARIA, CAMBIARIA Y CREDITICIA

La estabilidad en la política monetaria, cambiaria y crediticia, a largo plazo, da confianza al inversionista y, como consecuencia, a la creación de fuentes de trabajo. Además debe ponerse techo al endeudamiento del Estado. Esto persiguen los artículos 74 y 75.

LA SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad definitivamente corresponde al Estado, pero las municipalidades deben colaborar con la misma mediante la implementación de policías municipales comunitarias. La diferenciación entre estas y la Policía Nacional, consiste en que esta está ligada a las funciones jurisdiccionales, mientras que aquella únicamente es de carácter preventivo. A esto se refieren los artículos 76 y 77.

LA SEGURIDAD Y DEFENSA DEL ESTADO

La seguridad y la defensa del Estado (Artículos 78 y 79) es una cuestión sumamente importante, sobre todo en la actualidad en que, si bien es cierto ha disminuido o, si se quiere, ha desaparecido la amenaza de que un Estado ataque a otro Estado (al menos a nivel centroamericano), también es cierto que uno de los enemigos más fuertes no solo para la población sino que para el Estado mismo es el crecimiento de la criminalidad no solo a nivel nacional sino internacional (narcotráfico, trata de personas, trasiego de armas, etc...) La seguridad y la defensa del Estado es una cuestión constitucional que debe resguardarse y, para el efecto, crearse los procedimientos adecuados de transparencia, con el objeto de que dicha seguridad y defensa no se distorsione en perjuicio de los ciudadanos honrados pero que sí tenga sus procedimientos reservados con el objeto de que la delincuencia no conozca la radiografía de la seguridad y defensa del Estado. Carlos Ruíz Miguel en su libro "Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional dice: "El hecho de que existieran en el Estado individuos o grupos que conspiraran para destruir ese espacio público en que la comunidad política articula su convivencia en paz, situaría a los mismos en posición de ventaja pues mientras ellos pueden conocer cuáles son los instrumentos y objetivos del Estado, el Estado desconocería los instrumentos y objetivos de sus adversarios. En una situación así, el Estado, que nace para proporcionar seguridad a sus miembros frente a amenazas interiores, sólo podría proporcionar esa seguridad si a su vez guarda secretos frente al enemigo interior que conspira en secreto. La Defensa frente al enemigo interior y la Defensa de la Constitución aparecen así como ámbitos propios del secreto en todo Estado, también en el Estado Constitucional, en el que la conspiración contra la Constitución lo es contra el Estado"⁶¹

⁶¹ Ruíz Miguel, Carlos. *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*. No consta edición. Editorial Tecnos. Madrid, España. 2002. Pág. 26.

Este tema de la reserva del Estado en cuanto a la constitución de su seguridad es muy importante pero, a la vez y en las actuales circunstancias, complejo. En efecto, los elementos de la seguridad, en los foros públicos (sesiones con asociaciones de vecinos, eventos académicos, noticias, etc.) cometen la torpeza de decir abiertamente las debilidades de sus centros de trabajo, sin percatarse de que esas noticias llegan a los delincuentes. Debe, entonces, pensarse en una forma tal que haya transparencia en las decisiones de seguridad combinada con alguna reserva pública de las mismas.

Por su parte, Marcos E. Azerrad, dice: “Todos los poderes (organismos) del Estado deben involucrarse en el tema de la inseguridad, así como también es un deber moral la participación e involucramiento de la sociedad civil, y la coordinación con políticas de prevención (primaria, secundaria y terciaria) que se refleje en mayor presencia policial en las calles.”⁶²

LOS SERVICIOS ESTRATÉGICOS DE LA NACIÓN

Un Estado no puede verse paralizado por la acción de personas que presten servicios estratégicos, ya que dichos actos pudieran ser constitutivos de delitos. Es por ello que el Estado debe prevenir dichas acciones mediante la implementación de políticas públicas de Estado que tiendan a disuadir y, en casos extremos, a castigar severamente la comisión de estas acciones. Esto es materia de los artículos 80 y 81.

POSICION INTERNACIONAL

Guatemala debe forjar la visión de ser un estado desarrollado, capaz de cooperar con otros Estados en la solución de sus problemas. Ello dará un nuevo liderazgo a Guatemala. Esto es materia de los artículos 82 y 83.

CAPITULO II

ELECCIÓN, DESIGNACIÓN Y NOMBRAMIENTOS DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS

En el artículo 84 (al igual que se hizo en el artículo 47) se habla de uno de los elementos claves de esta ley: el aspecto subjetivo de los funcionarios y empleados públicos. En efecto se habla de un nuevo perfil de ambos elementos (funcionarios y empleados públicos): La Constitución Política no exige un perfil adecuado para dichos elementos. Sin embargo, la realidad política ha puesto al descubierto que no todos los funcionarios y empleados públicos realizan con idoneidad sus funciones. Por ello se ha visto que el ejercicio del poder lleva al clientelismo, al abuso de poder, a la corrupción, al nepotismo, llegando al colmo de que quien ejerce un cargo público, aprovechando dicha circunstancia, por tener a su favor el uso del mismo, promueve a la esposa, a los hijos, los hermanos y demás parientes o amigos, para que ocupen los citados cargos. Es por ello que esta ley exige la honorabilidad (ética, respeto, decencia, pudor, responsabilidad, etc...), la capacidad (conocimiento, habilidad, destreza –no necesariamente títulos profesionales- para ocupar el cargo), carácter (valentía para tomar decisiones é independencia de

⁶² Azerrad, Marcos E. Op. cit. Pág. 10.

criterio) y actitud proactiva (ser creativo e innovador constantemente, sin transgredir la Constitución y las leyes). Si un funcionario o empleado público se ajusta a este perfil, no tiene ningún inconveniente en someterse a la acción pública para la revocatoria de su elección o nombramiento, ni sujetarse a los procedimientos por responsabilidades de ninguna naturaleza. El artículo 85 se refiere a la implementación de la política pública de Estado para alcanzar aquella visión.

Se ha objetado el hecho de que poner un perfil especial para los funcionarios atenta en contra de la democracia, por ser excluyente y discriminatorio. A ello se responde que, si así fuera, entonces deben eliminarse características como la mayoría de 40 años para ser Presidente de la República, o abogado para ser juez. En dicho caso, entonces, cualquier persona que cumpla 18 años puede ejercer cualquier cargo, ya sea como funcionario o como empleado público.

LA TRANSPARENCIA DE LA ACCION GUBERNAMENTAL

LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

LA RENDICIÓN DE CUENTAS

SOBRE LA REVOCATORIA DE DESIGNACIONES Y NOMBRAMIENTOS

Los artículos del 84 al 93 se refieren, precisamente al elemento subjetivo, encargado del gobierno del Estado, esto es a los funcionarios y empleados públicos. En efecto se hace necesario que el Estado tenga empleados y funcionarios probos. No obstante ello es necesario que dichos funcionarios y empleados, además, sean capaces. De nada servirá a la Nación tener funcionarios honestos si carecen de la capacidad, esto es de los conocimientos, destrezas y habilidades necesarios para el buen desempeño de sus labores. Tampoco es deseable que sean funcionarios altamente capaces pero proclives a actos de corrupción. Otro elemento importante es que los funcionarios y empleados públicos tengan el carácter, esto es la valentía y la independencia de criterio para tomar decisiones siempre, por supuesto, apegados a la Constitución y a las leyes. Por último el Estado necesita funcionarios y empleados públicos proactivos o lo que es lo mismo que siempre tengan la visión estratégica, la creatividad y la innovación para la toma de decisiones. Que no sean empleados que cumplen estrictamente su horario sin que de dicha actividad se vean resultados positivos.

Por otra parte todos los funcionarios y empleados públicos deben estar sujetos a que sus actos sean transparentes, es decir del conocimiento de sus empleadores que son los ciudadanos, que sean eficientes y sus resoluciones eficaces, dispuestos a rendir cuentas de sus actos y sujetos a que sus designaciones y nombramientos sean revocados de conformidad con la Constitución y las leyes.

Vale la pena mencionar aquí algunas opiniones valederas, en cuanto a la probidad de los funcionarios y empleados Públicos. Mario Vargas Llosa, en un artículo de prensa hace mención a los graves problemas de corrupción y dice: "... el hedonismo, hoy día valor incontestado, ha pasado a ser la única religión respetada y practicada, pues las otras, sobre todo el cristianismo tanto en su variante católica como protestante, se encoge en toda Europa como una piel de zapa y cada vez ejerce menos influencia en la vida pública de sus naciones. Por eso la corrupción cunde como un azogue y se infiltra en todas sus instituciones. El apoliticismo, la frivolidad, el cinismo, reinan por doquier en un mundo en el

que la vida espiritual y los valores éticos conciernen solo a minorías insignificantes.”⁶³ No obstante ello, Miguel Pedrero dice: “Pero eso sí, a pesar de todo nunca hay que perder el optimismo; por fortuna todavía quedan millones de personas de buen corazón, idealistas que luchan cada día por un mundo mejor o soñadores en todos los ámbitos de la vida.”⁶⁴

TÍTULO QUINTO

CAPÍTULO I

COMISIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

Con relación a este proyecto que se ha venido proponiendo, es menester la creación de un ente rector responsable de la coordinación de estas acciones, tal como se propone en los artículos del 94 al 99 con la Comisión Nacional de Planificación. Veamos lo que dice Guillermo Acuña, al respecto: “Este enfoque señala la necesidad de tres acciones concretas que pueden mejorar la forma en que la efectividad y la eficacia de los objetivos de políticas públicas *asociadas a normas –en este caso de desarrollo sostenible y de derechos humanos–* que deben cumplirse: a) crear una infraestructura institucional para efectos de coordinación (horizontal, vertical e intertemporal) tanto para el *diseño*, como para la *ejecución y evaluación de las políticas públicas*; b) revalorizar las funciones estratégicas del Estado moderno (prospectiva, coordinación y evaluación), sin desconocer la importancia que tienen la planificación y la programación por objetivos o por enfoques (programar bajo el enfoque de derechos); c) promover una comprensión generalizada a favor de las virtudes sociales de la cooperación (inter e intragubernamental) para lograr una mejor coordinación de políticas públicas”.⁶⁵

CAPÍTULO II

PROCURADOR Y FISCALIZADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

Un ciudadano o grupo de ciudadanos siempre va a necesitar de la fuerza institucional de un organismo del Estado para hacer valer sus derechos. De lo contrario siempre estará con la imposibilidad de hacer valer su voz. Es por ello que se establece en los artículos del 100 al 103, al Procurador y Fiscalizador de la Políticas Públicas de Estado.

CAPÍTULO III

ACCION POPULAR Y SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil la componen todos los ciudadanos, sin excepción, organizados como mejor les parezca. La sociedad civil no es sólo un pequeño grupo; son todos los guatemaltecos que, para ejercer en forma colectiva sus derechos, se organizan en grupos y ejercen presión sobre los organismos y entidades

⁶³ Vargas Llosa, Mario. *Apogeo y Decadencia de Occidente*. Suplemento de el Periódico. 13 de enero de 2013.

⁶⁴ Pedrero, Miguel. *Corrupción. Las cloacas del poder*. Ediciones Nowtilus, S. L. Madrid, 2004. Pág. 16.

⁶⁵ Acuña, Guillermo. Op. cit. Pág. 147.

del Estado para que cumplan sus funciones. En tal sentido es de suma importancia que dicha sociedad civil pueda ejercitar la acción popular para impulsar las políticas públicas de Estado, definidas dentro de la presente ley. A ello se refiere el artículo 105 de la ley. “Todo ello se da en el marco de una ciudadanía más participativa y reflexiva, caracterizada por un fortalecimiento del tercer sector, donde la democracia participativa sustituye (o complementa) a la democracia representativa; donde existe una reestructuración del poder territorial a través de la descentralización (no siempre bien planificada y dotada de los recursos suficientes) y donde aparecen nuevos esquemas de responsabilidad diferenciada: lo global y lo local. Se trata de una ciudadanía (que) exige, demanda, requiere que las acciones de los Estados sean más contundentes en términos de resultados y de eficacia y efectividad”.⁶⁶

TITULO SEXTO

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Por último, y lo que es muy importante, se mencionan las políticas públicas de Estado que deben ser priorizadas. En efecto debe detenerse, de inmediato, el deterioro del patrimonio natural y dársele prioridad a la vida del guatemalteco, a su salud y su productividad. En cuanto al Estado promover la productividad y competitividad, mediante el análisis de mercados internos y externos, y depurar, mediante las políticas públicas de Estado, sus organismos é instituciones eligiendo y nombrando funcionarios y empleados públicos con nuevo perfil. Lo demás vendrá por añadidura.

-----O-----

⁶⁶ Acuña, Guillermo. Op. cit. Pág. 146.

PROYECTO DEL DECRETO QUE CONTIENE LA 5ª LEY CONSTITUCIONALDECRETO No. 1-2013⁶⁷**LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE****CONSIDERANDO**

Que la Constitución Política de la República de Guatemala consagra, dentro de sus valores el bien común y que los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. Asimismo que su régimen económico y social se fundamenta en principios de justicia social y que es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.

CONSIDERANDO

Que las circunstancias sociales, en la actualidad, no alcanzan a realizar el bien común, no hacen factible la justicia social con lo que están violentando el orden constitucional, por lo que se hace imperioso que el Estado y la sociedad, en un amplio consenso, establezca la importancia que implica alcanzar tan nobles objetivos contenidos en la Carta Magna, lo que hace imprescindible establecer una Visión de Estado y sus correspondientes principios generadores de políticas públicas de Estado de mediano y largo plazo, vinculantes para los sucesivos períodos presidenciales, a fin de que la República de Guatemala tenga un proceso de desarrollo sostenible y pueda, de esta manera, defender preventivamente el orden constitucional. Existe legislación sobre todos los temas aquí tratados pero se carece de una sistematización coherente de la misma, por lo que esta ley viene a satisfacer esa incoherencia.

POR TANTO

En ejercicio de la potestad constituyente, y en observancia de los artículos 44 y 118 de la Constitución Política de la República y del mandato del Pueblo de Guatemala expresado en el referéndum realizado,

DECRETA, SANCIONA Y PROMULGA

La siguiente

LEY CONSTITUCIONAL RECTORA DE LA VISIÓN DE ESTADO Y DE LOS PRINCIPIOS GENERADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO**TÍTULO UNO****DISPOSICIONES GENERALES****PLANIFICACIÓN**

⁶⁷ Proyecto desarrollado para discusión, reforma y aprobación por la ANC, bajo el supuesto que se conociera en el año 2013.

Artículo 1. MISIÓN DE ESTADO. De conformidad con la Constitución Política de la República, Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

Artículo 2. VISIÓN DE ESTADO. El Estado de Guatemala debe rescatar los valores que se están perdiendo; en consecuencia Guatemala deberá emerger como una sociedad que respeta su entorno natural, la vida y la integridad de las personas, la libertad, la seguridad, la igualdad y el debido ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, tanto por parte de sus ciudadanos como de sus autoridades.

Artículo 3. COMPATIBILIDAD CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Esta ley es compatible con la Constitución Política de la República y tiende a desarrollar, en forma planificada, ordenada y coherente los valores, principios, medios, fines y normas establecidos en aquella. Esta ley no modifica la parte dogmática de la Constitución ni transforma la estructura del Estado, sino regula su acción gubernamental.

Artículo 4. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto establecer, de manera general y abstracta, los principios rectores generadores de las políticas públicas (líneas estratégicas de desarrollo integral), que tiendan a la investigación, aprovechamiento, mantenimiento, fortalecimiento, cuidado y desarrollo del patrimonio natural (Tierra, agua, aire, flora, fauna, minerales, etc...) así como de desarrollar y fortalecer la potencialidad del ser humano en sociedad y el ejercicio de la administración pública del Estado, que en su conjunto forman la Visión de Estado. No tiene por objeto la planificación centralizada de la economía, pero si la planificación de la acción estatal.

Artículo 5. PRINCIPIOS GENERADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO. El presente pacto establece los principios en los que se fundamentará la formulación de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, que deben hacer eficaces los valores establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, para lograr con ello el bien común y, como consecuencia, la defensa preventiva del orden constitucional. Estos principios implican la Visión de Estado, y por ende de Nación, para cada una de las materias tratadas, y las políticas públicas de Estado sus líneas estratégicas de desarrollo, generales y abstractas. Debe tomarse en cuenta, para la formulación de las políticas públicas, que la nación es multiétnica, pluricultural y multilingüe y basarse, además, en la sencillez, la claridad, la certeza, la consistencia, la previsibilidad, la transparencia, la estabilidad, la sostenibilidad, la sustentabilidad, la equidad de género, la rendición de cuentas y, si la Constitución lo permite, la revocatoria de mandato para los funcionarios que incumplan con lo planificado. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio y los Acuerdos de Paz constituyen, además, instrumentos orientadores de las políticas públicas de Estado. La implementación de las políticas públicas de Estado, por ser un procedimiento complejo, debe ser paulatina; sin embargo, debe observarse lo que, para el efecto, establece el artículo 106 referente a la priorización de las mismas.

Artículo 6. VINCULACIÓN DE LA LEY. La presente ley, por su carácter constitucional, es obligatoria para el Estado de Guatemala. En consecuencia, los organismos del Estado y todas sus instituciones, dentro de la

esfera de sus competencias, deben cumplir con los principios y las políticas públicas aquí formulados y no pueden, una vez inauguradas en todo el territorio nacional, ser discontinuadas por los diferentes gobiernos sucesivos. Por ello, las políticas públicas de Estado son sincrónicas, transversales y trascendentes.

Artículo 7. PLANES DE GOBIERNO. Los partidos políticos, para participar en eventos electorales de carácter municipal y nacional, deben presentar sus planes de gobierno ajustados a la presente ley y en concordancia con la planificación del gobierno precedente. Es obligatoria la ejecución de los citados planes. Su inejecución implica la no participación en el evento electoral inmediato siguiente.

TÍTULO DOS

POLÍTICAS PÚBLICAS CON RELACIÓN AL PATRIMONIO NATURAL

CAPÍTULO I

TERRITORIO

FENÓMENOS NATURALES

Artículo 8. PRINCIPIO RECTOR. El Estado es previsor de los efectos desastrosos que producen los fenómenos naturales.

Artículo 9. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe fortalecer, en todos sus ámbitos, los sistemas de prevención de desastres y fenómenos naturales. Debe normar sobre la prohibición de ocupar áreas de riesgo.

TRATAMIENTO DE LOS DESECHOS GASEOSOS, LÍQUIDOS Y SÓLIDOS

Artículo 10. PRINCIPIO RECTOR. El Estado de Guatemala posee un territorio limpio de desechos gaseosos, líquidos y sólidos.

Artículo 11. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe investigar, diseñar y construir sistemas nacionales de tratamiento de los desechos gaseosos, líquidos y sólidos.

CAPÍTULO II

LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y NO RENOVABLES

Artículo 12. PRINCIPIO RECTOR. Los recursos naturales renovables son explotados racionalmente en beneficio del desarrollo nacional.

Artículo 13. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas de corto, mediano y largo plazo para crear las condiciones para el desarrollo humano, mediante la explotación racional y su reposición, de los recursos naturales renovables.

Artículo 14. PRINCIPIO RECTOR. Los recursos naturales no renovables son los últimos a los cuales recurre el Estado para el desarrollo nacional.

Artículo 15. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas de corto, mediano y largo plazo para que, si los beneficios superan ostensiblemente las condiciones para el desarrollo humano de los guatemaltecos, especialmente quienes viven en el área, previas garantías rígidas y dictámenes científicos y técnicos de conformidad con la ley, pueda autorizarse su explotación.

CAPÍTULO III

EL AGUA

Artículo 16. PRINCIPIO RECTOR. El agua de los nacimientos, lagos, ríos y lluvia es cristalina y tratada técnicamente, aprovechable para el consumo humano. El agua del mar también es descontaminada.

Artículo 17. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe regular adecuadamente el uso del agua para su captación, aprovechamiento y reutilización. La prohibición del uso de las costas y su mar, las riberas y los causes de los ríos como vertederos de desechos líquidos y sólidos debe ser de urgencia nacional. La desviación del líquido para uso intensivo de cultivos debe ser racionalizada.

CAPITULO IV

LA FLORA

Artículo 18. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala, en cuanto a la flora, protege su diversidad biológica y genética.

Artículo 19. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas de corto, mediano y largo plazo para la protección, mantenimiento y reproducción de su diversidad biológica y genética. Promoverá la declaratoria de áreas protegidas.

CAPITULO V

LA FAUNA

Artículo 20. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala, en cuanto a la fauna, protege su diversidad biológica y genética.

Artículo 21. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas de corto, mediano y largo plazo para la protección, mantenimiento y reproducción de su diversidad biológica y genética.

CAPITULO VI

EL AIRE

Artículo 22. PRINCIPIO RECTOR. El aire, en Guatemala, es libre de contaminación.

Artículo 23. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe diseñar programas encaminados al rescate y mejoramiento de la calidad del aire, limpiándolo de cualquier clase de contaminación, especialmente los desechos gaseosos.

CAPITULO VII

EL ESPACIO PARA LAS FRECUENCIAS RADIOELÉCTRICAS Y DIGITALES

Artículo 24. PRINCIPIO RECTOR. Es bien público el espacio por el que se propagan las ondas radioeléctricas y digitales por lo que el Estado tiene la potestad de su planificación, gestión, administración y control. Por ser el espacio un bien estratégico que debe reflejar la imagen del país, tienen prioridad los guatemaltecos para su explotación.

Artículo 25. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas públicas que tiendan a la planificación, gestión, administración y control del espacio y del espectro radioeléctrico y digital con el objeto de que, prioritariamente, sean los guatemaltecos quienes lo exploten.

CAPITULO VIII

DEL TERRITORIO, EL MAR Y EL ESPACIO AEREO EN GENERAL

Artículo 26. PRINCIPIO RECTOR. El Estado ejerce soberanía sobre todo el territorio nacional, el mar territorial y su espacio aéreo.

Artículo 27. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado, de acuerdo con la Constitución, diseñará las políticas tendentes a resguardar su territorio, el mar y su espacio aéreo.

TITULO TRES

POLITICAS PÚBLICAS CON RELACION A LA SOCIEDAD

CAPITULO I

LOS DERECHOS INDIVIDUALES

LA VIDA Y LA INTEGRIDAD ESPIRITUAL Y FISICA

Artículo 28. PRINCIPIO RECTOR. La satisfacción del hambre es prioritaria porque de esta manera se autoconserva el ser humano.

Artículo 29. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado creará, en todo el país, las condiciones necesarias para la producción, comercialización y consumo de productos de primera necesidad. La producción transgénica será la última posibilidad.

Artículo 30. PRINCIPIO RECTOR. La reproducción del ser humano es la continuación de su especie. La paternidad y la maternidad responsables conducen a la procreación de los hijos que pueden alimentarse

y educarse apropiadamente. Es prioritaria la prevención de la concepción si no se desean hijos, ya que el aborto es perjudicial física y moralmente. Es prohibida la manipulación genética.

Artículo 31. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado creará, en todo el país, las condiciones necesarias para la concientización de la familia guatemalteca, sobre la cultura de planificación familiar.

LA SALUD

Artículo 32. PRINCIPIO RECTOR. La salud es el equilibrio de los factores físico, psíquico y social del ser humano. En cuanto a ella, la acción preventiva es prioritaria a la acción curativa.

Artículo 33. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Ministerio de Salud Pública, como ente rector de la salud, investigará, planificará, ejecutará y mantendrá una evaluación permanente y general, de las condiciones generales, especiales y personales de la salud con el objetivo de mantener una constante acción preventiva (prioritaria) y curativa del conglomerado social.

Artículo 34. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, como ente rector de la salud de las personas afiliadas y del sistema de previsión social, de conformidad con su ley orgánica, además de sus funciones establecidas, desarrollará una acción preventiva para el resguardo de la salud.

LA EDUCACION

Artículo 35. PRINCIPIO RECTOR. La educación tiende a la formación de un ser humano honorable, capaz, con carácter y proactivo. La educación cívica es fundamental. Fomenta el amor a la patria y sus símbolos. Desarrolla su cuerpo, su mente, su alma y su espíritu.

Artículo 36. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado implementará, con el personal y equipo disponible, prioritariamente la alfabetización hasta alcanzar el mínimo de analfabetismo.

Asimismo, desde la educación primaria hasta la secundaria y universitaria, pública y privada, además de educar humanísticamente, debe poner atención a la educación cívica, científica, técnica y productiva. Los programas de deporte y cultura llenarán el vacío entre el hogar y la escuela.

VIVIENDA

Artículo 37. PRINCIPIO RECTOR. Un espacio digno donde vivir es esencial para el ser humano.

Artículo 38. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado implementará soluciones habitacionales dignas, estableciendo condiciones favorables de contraprestación.

PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD CON RELACION A LA PERSONA

Artículo 39. PRINCIPIO RECTOR. El ser humano es productivo y competitivo ante un mundo globalizado.

Artículo 40. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO El Estado debe propiciar las condiciones básicas para que la persona pueda capacitarse y participar, en el proceso de producción é intercambio de bienes y servicios, con el objeto de tener la mejor capacidad adquisitiva.

LA CULTURA Y EL DEPORTE

Artículo 41. PRINCIPIO RECTOR. El Estado de Guatemala alcanza el bien común mediante el fortalecimiento y la creación de las condiciones sociales necesarias para el desarrollo espiritual y físico del ser humano. El desarrollo de la cultura y el deporte es el eslabón entre el hogar, la escuela y el trabajo.

Artículo 42. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado tiene el deber de investigar, planificar, coordinar, ejecutar, evaluar y, de ser necesario, reformular todos aquellos proyectos específicos que tengan por objeto, alcanzar el desarrollo espiritual y físico del ser humano. Dentro de las acciones que se realicen, deberá contarse con aquellas que descubran, incentiven y apoyen los eventos culturales y las justas deportivas, creando las condiciones necesarias para su realización. Promoverá, entre otras, la declaratoria de nuevos patrimonios de la humanidad.

LA REEDUCACIÓN Y LA READAPTACIÓN SOCIAL DE LOS REOS

Artículo 43. PRINCIPIO RECTOR. El Estado de Guatemala alcanza el bien común, al fortalecer y crear las condiciones sociales necesarias para la reeducación y readaptación social del reo, y su autosostenibilidad carcelaria.

Artículo 44. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado de Guatemala tiene el deber de investigar, formular, implementar, evaluar y, de ser necesario, reformular todas aquellas políticas públicas específicas que tengan por objeto alcanzar el desarrollo físico y espiritual del reo para su reeducación y readaptación social y su autosostenibilidad carcelaria.

Dentro de las acciones que se formulen en las políticas públicas específicas, deberá contarse con aquellas que descubran, incentiven y apoyen la formulación de procedimientos readaptativos y de inserción, construcción de instalaciones adecuadas, y propiciando además, las condiciones necesarias para su desarrollo. Debe sancionarse drásticamente la apología del delito en todas sus manifestaciones, abiertas o sublimadas.

DESARROLLO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA

Artículo 45. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala impulsa el desarrollo de la ciencia y la tecnología en todas sus modalidades.

Artículo 46. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado de Guatemala debe generar programas que tiendan a fortalecer y desarrollar la capacidad creativa é inventiva del ser humano en todas las ramas de la ciencia y la tecnología.

TÍTULO CUARTO

POLITICAS PÚBLICAS CON RELACIÓN AL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO

CAPÍTULO I

SOBRE FUNCIONES ESTATALES

EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

Artículo 47. Todas las políticas públicas de Estado a que se refiere la presente ley, entendidas integralmente, deben ser ejecutadas por los diferentes funcionarios y empleados públicos que, de acuerdo con sus funciones y atribuciones, tienen asignadas por la Constitución, la presente y demás leyes. El procedimiento para la implementación de las Políticas Públicas de Estado debe ser instado por la Comisión Nacional de Planificación, sea por decisión propia o por solicitud de los organismos del Estado. De ser necesario, el Organismo Legislativo procederá a decretar, reformar y derogar las leyes que sean indispensables. Asimismo, todos los funcionarios y empleados públicos deben llenar las calidades que en esta ley se establecen siendo ellas la honorabilidad, la capacidad, el carácter y la actitud proactiva.

En cuanto a delimitación de competencias, es imprescindible delimitar las competencias del Estado, las municipalidades y los gobernadores departamentales, ya que la realidad ha demostrado que dichas competencias se entrelazan unas con otras produciendo una colisión que no resuelve la Constitución Política.

CAPÍTULO II

LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE SERVICIOS

Artículo 48. PRINCIPIO RECTOR. El municipio tiene a su cargo, entre otros, atender los servicios públicos locales. Esta competencia no es solo territorial sino temporal y material.

Artículo 49. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El municipio diseñará políticas públicas orientadas a que los servicios públicos locales atiendan a circunstancias de territorio, tiempo y materia.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE RECURSOS NATURALES

Artículo 50. PRINCIPIO RECTOR. Los recursos naturales no renovables son los últimos a los cuales recurre el Estado para el desarrollo nacional. Sin embargo, si los beneficios superan ostensiblemente las condiciones para el desarrollo humano de los guatemaltecos, especialmente quienes viven en el área, previas garantías rígidas y dictámenes científicos y técnicos de conformidad con la ley, autorizará su explotación.

Artículo 51. PRINCIPIO RECTOR. Los recursos naturales son nacionales, no municipales. La autorización de su explotación corresponde al Estado y corresponderá un veinticinco por ciento de sus beneficios, por la explotación, al o a los municipios correspondientes.

Artículo 52. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado de Guatemala debe investigar, formular, implementar, evaluar y, de ser necesario, reformular aquellas políticas públicas específicas que tengan por objeto la exploración, explotación y comercialización técnica y racional de los recursos naturales no renovables.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y FRONTERIZA

Artículo 53. PRINCIPIO RECTOR. Las vías de comunicación terrestres (incluyendo ferroviarias) y acuáticas, deben de categorizarse en nacionales y municipales y concebirlas en relación con la importancia de su población y la producción de bienes y servicios y su respectiva importación y/o exportación. Las vías nacionales están bajo la competencia del Estado y las municipales bajo la dependencia de las municipalidades. El acceso a las vías nacionales y a las municipales que así se establezca, se hará por accesos colectivos debidamente autorizados tanto por el Estado como por las municipalidades correspondientes. Esto implica la prohibición de accesos individuales.

Artículo 54. PRINCIPIO RECTOR. Los ingresos al territorio de la República de Guatemala (aeropuertos, puertos y puntos terrestres fronterizos) son sólidamente construidos, ornamentalmente atractivos y tecnológicamente adecuados.

Artículo 55. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará un mapa estratégico vial con carreteras nacionales que atraviesen el territorio tanto de oriente a poniente como de norte a sur. Las municipalidades diseñarán políticas públicas de mediano y largo plazo, con el objeto de que sus carreteras municipales satisfagan a sus vecinos la necesidad de salir a las vías nacionales, ya que en estas no se permitirán accesos individuales.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA DE EDIFICIOS

Artículo 56. PRINCIPIO RECTOR. El Estado y el municipio cuentan con edificios técnicamente construidos, ornamentalmente atractivos y tecnológicamente acondicionados. Tanto el Estado como las municipalidades deben propiciar la construcción de edificaciones símbolo.

Artículo 57. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado y la municipalidad diseñaran políticas públicas de corto, mediano y largo plazo para la edificación de su propia infraestructura. El Estado es el ente rector en materia de infraestructura. El municipio debe ser autofinanciable en sus obras; sin embargo, cuando su presupuesto sea insuficiente, será el gobierno central quien apoye dichas obras.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 58. PRINCIPIO RECTOR. El Estado es el ente rector en materia de seguridad. Como parte de la seguridad, el municipio colabora con la seguridad preventiva que brinda la policía municipal comunitaria.

Artículo 59. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Concejo Municipal creará las condiciones de colaboración entre la policía municipal y la policía nacional comunitaria en cuanto a los programas de seguridad preventiva.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE GENERACIÓN DE ENERGIA

Artículo 60. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala apoya la generación de energía siempre y cuando con dicho apoyo, no se pierdan otros recursos aprovechables para la población. Guatemala posee un mapa estratégico para la generación de energía.

Artículo 61. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas públicas de corto, mediano y largo plazo para la autorización de fuentes de energía, sobre la base de estudios científicos y técnicos que garanticen la permanencia de los recursos aprovechables para la población. Al Estado le corresponde la autorización del proyecto y al municipio las licencias de construcción.

EL DESARROLLO DE LA ENERGÍA

Artículo 62. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala impulsa, prioritariamente, la generación de energía limpia.

Artículo 63. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas públicas de corto, mediano y largo plazo con el objeto de que se impulse la generación de energía limpia.

CAPITULO III

LA ESTABILIDAD DEL ESTADO

LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETIVIDAD DESDE EL ESTADO

Artículo 64. PRINCIPIO RECTOR. El Estado facilita las condiciones para que los guatemaltecos sean productivos y competitivos a nivel mundial.

Artículo 65. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas públicas de corto, mediano y largo plazo con el objeto de facilitar la capacitación de todos los guatemaltecos para ser productivos y competitivos.

Artículo 66. PRINCIPIO RECTOR. El Estado facilita las condiciones de infraestructura para desarrollar el comercio nacional é internacional.

Artículo 67. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO El Estado debe, con base en un mapa estratégico de productividad, diseñar y construir técnicamente las entradas fronterizas por tierra, los puertos, los aeropuertos, las carreteras y puentes. Dicha infraestructura, además, debe ser ornamentalmente atractiva y tecnológicamente adecuada.

Artículo 68. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe diseñar, con un mapa estratégico de productividad, diseñar y construir zonas de desarrollo industrial.

ANÁLISIS DE MERCADOS INTERNOS Y EXTERNOS

Artículo 69. PRINCIPIO RECTOR. El Estado genera y mantiene actualizado un mapa estratégico con la identificación de mercados locales e internacionales así como los bienes y servicios requeridos para propiciar, en el ámbito nacional, la inversión, la producción, comercialización, importación y exportación

de los mismos. Asimismo, facilita estas actividades industriales y comerciales, mediante exenciones de impuestos y agilización de trámites de importación-exportación relacionados con aquellos.

Artículo 70. PRINCIPIO RECTOR. El Estado genera y mantiene actualizado un mapa estratégico con la identificación de lugares turísticos y su correspondiente difusión interna é internacional para motivar su visita.

Artículo 71. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe, con base en el mapa estratégico local é internacional, identificar mercados nacionales é internacionales de bienes, servicios y turismo para que, con fundamento en los mismos, propicie dentro del país, condiciones de inversiones, infraestructura, crediticia, arancelaria, de incentivos fiscales, etc... con el objeto de incentivar la producción nacional.

LA ESTABILIDAD Y CERTEZA DEL RÉGIMEN IMPOSITIVO Y SU EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Artículo 72. PRINCIPIO RECTOR. El régimen impositivo y su ejecución presupuestaria, además de lo establecido en la Constitución, son previsores, claros, precisos y estables. Debe alcanzarse el superávit.

Artículo 73. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado de Guatemala, para mantener estable el régimen impositivo y su ejecución presupuestaria, debe calcular a mediano y largo plazo la acción gubernamental con el objetivo de tener claridad en cuanto a los fondos necesarios para la ejecución de sus obras, tanto en su programa de funcionamiento como en su programa de inversión. El programa de funcionamiento no debe superar el 40 por ciento del presupuesto.

LA ESTABILIDAD DE LA POLÍTICA MONETARIA, CAMBIARIA Y CREDITICIA

Artículo 74. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala es un Estado con una política monetaria, cambiaria y crediticia estable. Su endeudamiento no supera los límites técnicos críticos.

Artículo 75. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas de corto, mediano y largo plazo a fin de mantener estable su política monetaria, cambiaria y crediticia en pos del desarrollo nacional.

LA SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 76. PRINCIPIO RECTOR. El Estado es el ente rector de la seguridad. La seguridad ciudadana se basa en la seguridad preventiva como en la seguridad reactiva propiciadas por la Policía Nacional Civil.

Artículo 77. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará las políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, en cuanto a la seguridad preventiva, sobre la base de la creación o fortalecimiento de la policía municipal comunitaria, la cual se diferenciará claramente de la policía nacional civil, de carácter reactivo.

LA SEGURIDAD Y DEFENSA DEL ESTADO

Artículo 78. PRINCIPIO RECTOR. La seguridad y defensa del Estado, interna e internacional, se basa tanto en la seguridad y defensa preventiva como en la seguridad y la defensa reactiva propiciadas por el Ejército de Guatemala.

Artículo 79. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará las políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, en cuanto a la seguridad preventiva, sobre la base de la colaboración con la policía comunitaria. En cuanto a la seguridad y defensa reactiva, la misma se diferenciará en que estas se prestarán frente al enemigo armado militarmente no importando su carácter civil y su procedencia interna o internacional.

LOS SERVICIOS ESTRATÉGICOS DE LA NACIÓN

Artículo 80. PRINCIPIO RECTOR. Se privilegian los servicios y actividades estratégicos de la Nación como lo son la seguridad, la defensa, la electricidad, las frecuencias radioeléctricas, la salud, el agua, la eliminación o tratamiento de la basura, el transporte público de personas y de carga y los hidrocarburos, los cuales se prestan, sean estos de propiedad privada o estatal, no obstante situaciones adversas en el país.

Artículo 81. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas públicas de corto, mediano y largo plazo con el objeto de que, en situaciones de crisis, no dejen de prestarse los servicios estratégicos de la nación.

POSICION INTERNACIONAL

Artículo 82. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala es un Estado desarrollado en todos sus aspectos y coopera internacionalmente en la solución de los problemas de otros países.

Artículo 83. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas públicas de corto, mediano y largo plazo con el objeto de fortalecer su soberanía, transformar su imagen y su cooperar a nivel internacional en la solución de problemas de otros países pues con ello fortalece su propio desarrollo y, con ello, la paz.

CAPITULO II

ELECCIÓN, DESIGNACIÓN Y NOMBRAMIENTOS DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS

Artículo 84. PRINCIPIO RECTOR. El funcionario y el empleado público son servidores eficientes y eficaces.

Artículo 85. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. Para la elección, designación y nombramiento de funcionarios y empleados públicos deben tomarse en cuenta, básicamente, la honorabilidad, la capacidad, el carácter y la actitud proactiva hacia el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales, y su disposición a someterse a la acción pública para la revocatoria de su elección o nombramiento en caso de incumplimiento de sus deberes constitucionales y la sujeción a los procedimientos relacionados con su responsabilidad administrativa, civil y penal.

LA TRANSPARENCIA DE LA ACCION GUBERNAMENTAL

Artículo 86. PRINCIPIO RECTOR. Todos los actos gubernamentales gozan de la más amplia transparencia.

Artículo 87. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado de Guatemala investigará, planificará, ejecutará, evaluará y reformulará, si fuere el caso, los programas necesarios con el objeto de transparentar la gestión pública en todas sus manifestaciones.

LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Artículo 88. PRINCIPIO RECTOR. La acción gubernamental, materializada en la conducta de los funcionarios y empleados públicos, logrará, dentro de los plazos establecidos, los objetivos propuestos.

Artículo 89. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. Las leyes correspondientes y la de servicio civil de empleados y funcionarios públicos deberán desarrollar las políticas públicas necesarias para cumplir con este principio rector.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Artículo 90. PRINCIPIO RECTOR. Los funcionarios y empleados públicos demuestran en su informe de ejecución, los logros de su gestión de acuerdo con la Constitución, las leyes y la planificación correspondiente.

Artículo 91. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. Las leyes correspondientes y la de servicio civil de empleados y funcionarios públicos deberán desarrollar las políticas públicas necesarias para cumplir con este principio rector.

SOBRE LA REVOCATORIA DE DESIGNACIONES Y NOMBRAMIENTOS

Artículo 92. PRINCIPIO RECTOR. Los empleados y funcionarios públicos que no cumplan con las potestades y deberes que le imponga la Constitución y las leyes están sujetos a la revocatoria de su elección, designación o nombramiento.

Artículo 93. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. Las leyes correspondientes y la de servicio civil de empleados y funcionarios públicos deberán desarrollar las políticas públicas necesarias para cumplir con este principio rector.

TÍTULO QUINTO

CAPÍTULO I

COMISIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

Artículo 94. Se crea la Comisión Nacional de Planificación, integrada multidisciplinariamente por ... miembros. Dicha Comisión debe tener conocimientos sobre niveles de decisión filosóficos, políticos-jurídicos, técnicos y administrativos. En cuanto al nivel filosófico debe entenderse que tiene conocimientos sobre la filosofía del Estado y de la sociedad; en cuanto al nivel político-jurídico se entiende que tiene conocimientos sobre lo que es la autoridad estatal y la voluntad de traducir a leyes aquella autoridad; el nivel técnico se refiere al conocimiento de las diferentes materias que debe resolver el Estado; y el nivel administrativo se refiere al conocimiento de todo el apoyo o soporte para

realizar los niveles anteriormente identificados. En consecuencia todos los miembros serán altamente calificados.

Artículo 95. En cuanto al nivel técnico, los funcionarios encargados del mismo deben tener experiencia acreditada en áreas de derecho ambiental, derechos humanos, productividad y competitividad, derecho constitucional y fuerza de trabajo intelectual.

Artículo 96. Los miembros de la Comisión Nacional de Planificación serán nombrados, en un acto único, por el Presidente de la República, el Presidente del Congreso de la República y el Presidente del Organismo Judicial, con base en un listado de candidatos, propuestos por una Comisión de Postulación, cuya integración está sujeta al procedimiento contenido en el artículo siguiente. El período de sus funciones durará.... años.

Artículo 97. La Comisión de Postulación, que creará su propia reglamentación, será integrada por ocho miembros electos de conformidad con el procedimiento siguiente: dos expresidentes de la República; dos expresidentes del Organismo Legislativo; dos expresidentes del Organismo Judicial y dos expresidentes de la Corte de Constitucionalidad. La elección, por cada grupo, la harán la totalidad de los expresidentes, en su respectivo grupo. No se aceptarán representaciones. Conformada la Comisión de Postulación, será juramentada por el Presidente del Congreso de la República, se instalará y procederá a elegir a su propio Presidente, Vicepresidente y Secretario, quienes lo serán hasta que asuma sus funciones la Comisión Nacional de Planificación. Las decisiones de la Comisión de Postulación serán inimpugnables.

Artículo 98. La Comisión Nacional de Planificación, con fundamento en los principios y políticas en esta ley determinados, tiene como función fundamental elaborar un Plan Nacional de Desarrollo Integral, obligatorio para el gobierno, que tenga por objeto combatir y superar las debilidades y amenazas y vigorizar las fortalezas y oportunidades del país. Este plan servirá como una estructura marco coherente para alcanzar, a largo plazo, el desarrollo del país.

Artículo 99. La Comisión tiene, además, las atribuciones siguientes:

- a) Investigar, por su situación estratégica, cuáles son para el país, sus fortalezas, sus oportunidades, sus debilidades y sus amenazas tanto internas como externas. El anterior diagnóstico servirá para establecer prioridades de la acción gubernamental en cuanto a protección del patrimonio natural, la vida, salud, alfabetismo, seguridad, defensa, educación, productividad, competitividad y vivienda.
- b) Iniciar los procedimientos para la implementación de las políticas públicas prioritarias, contenidas en el artículo 106 de esta ley.
- c) En tanto se construye en Plan Nacional de Desarrollo Integral, diseñar la planificación general de la acción gubernamental, y presentar a los organismos del Estado los proyectos generales y abstractos correspondientes, para cumplir con el objeto de la presente ley.
- d) Asesorar a los organismos y demás entes del Estado, en las materias, objeto de la presente ley.

- e) Constantemente, monitorear, redefinir y sugerir a los organismos y demás entes del Estado, la planificación general de la acción gubernamental, si no se están alcanzando los objetivos deseados.
- f) Instar, ante los órganos que gozan de iniciativa de ley, para que en ejercicio de la misma presenten proyectos de ley que tiendan a hacer vigentes los valores contenidos en esta ley.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO PARA IMPLEMENTAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

Artículo 100. El procedimiento de implementación de las Políticas Públicas de Estado se rige por los principios siguientes: La Comisión Nacional de Planificación, dentro de sus funciones, estudiará los procedimientos, incluyéndose los instrumentos legales, para implementar las Políticas Públicas de Estado. Luego de ello lo notificará al Organismo o entidad de Estado correspondiente para la coordinación y ejecución de las mismas. El Organismo o entidad, una vez preparada toda la programación incluyéndose los recursos humanos, técnicos y financieros, entre otros, fijará la fecha exacta de inauguración, por parte del Estado y en nombre del Pueblo de Guatemala, de la respectiva Política Pública, la que, una vez inaugurada, y en aplicación de los principios de sincronía, transversalidad y trascendencia, tendrá vigencia al mismo tiempo en todo el territorio nacional; acatada, obedecida y apoyada por todos los organismos y entidades del Estado y continuada por los diferentes gobiernos que se sucedan unos a otros. La autonomía de los diferentes organismos y entidades del Estado estará determinada por la Visión de Estado contenida en la presente Ley.

CAPÍTULO III

PROCURADOR Y FISCALIZADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

Artículo 101. Se crea el Procurador y Fiscalizador de las Políticas públicas de Estado, cuyas cualidades y período de funciones deben ser similares a las establecidas para los miembros de la Comisión Nacional de Planificación. Su nombramiento también se realizará por el mismo procedimiento.

Artículo 102. El Procurador tendrá, como función esencial, velar porque los organismos y demás entes del Estado cumplan eficientemente, con la ejecución de las políticas públicas de Estado.

Artículo 103. El Procurador tendrá, además, las atribuciones siguientes:

- a) Atender las solicitudes ciudadanas relativas al incumplimiento, por parte de los organismos y demás entes del Estado, de la ejecución de las políticas públicas de Estado. Debe entenderse que este derecho ciudadano no se refiere al incumplimiento de deberes menores estatales. El Procurador tendrá amplias facultades para, según su criterio, rechazar dichas solicitudes.
- b) Impulsar de oficio o a solicitud ciudadana, ante la Comisión Nacional de Planificación o ante el organismo o ente correspondiente, el cumplimiento de los programas que tiendan a realizar la o las políticas públicas de Estado.

- c) Siendo la ejecución de políticas públicas de Estado, un deber constitucional, su omisión debe entenderse como incumplimiento de deberes, para lo cual el Procurador tendrá acción para denunciar dicho incumplimiento, ante los órganos correspondientes.

Artículo 104. Una ley especial desarrollará esta materia. En tanto se emite la misma, el Procurador desarrollará sus funciones de conformidad con la Constitución de la República, esta normativa constitucional y demás leyes ordinarias.

CAPITULO IV

ACCION POPULAR Y SOCIEDAD CIVIL

Artículo 105. Todo guatemalteco, individual o colectivamente, tiene acción para demandar del Estado el cumplimiento de la presente ley.

TITULO SEXTO

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 106. Al momento de entrar en vigencia la presente ley y constituidos sus organismos correspondientes, deben ser prioritarias a corto plazo las políticas públicas relacionadas con el territorio, el agua, la flora, la vida y la integridad física y espiritual, la salud, la productividad y la competitividad y la designación de funcionarios y empleados públicos. Lo anterior no implica el descuido de las demás atribuciones que la Constitución y las leyes le asignan a los diferentes organismos y entes del Estado.

Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, en ciudad Guatemala, el.... de.... de dos mil.....

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Guillermo. *El derecho internacional ambiental y de desarrollo sostenible y su apoyo a la protección de los derechos humanos universales*. En Erazo, Ximena. “*Políticas públicas para un Estado social de derechos*”. Primera Edición. Loom Ediciones 2007. Santiago de Chile 2007.
- Azerrad, Marcos E. “*Políticas Públicas de Seguridad*”. Ediciones Cathedra Jurídica. Buenos Aires, 2009.
- Batres, Yasmin. *Lo primordial es la Educación*. Periódico elGreenTimes. Ambiente, Responsabilidad Social y Cultura. Edición Año 03, Enero 2013, No. 49.
- Bustamante Donas, Javier. *Hacia la cuarta generación de derechos humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica*. En Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad é Innovación. En: <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/bustamante.htm>
- De Lellis, Martín. *Psicología y Políticas Públicas de Salud* 1ª. Edición, Buenos Aires. Argentina. Paidós. 2006.
- Erazo, Ximena. María Pia Martín. Héctor Oyarce. *Políticas públicas para un Estado social de derechos*. Primera Edición. Fundación Henry Dunant América Latina. LOM Ediciones. Santiago de Chile. 2007.
- Etkin, Jorge. *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*. Primera Edición. Prentice Hall. Buenos Aires. 2000.
- Fernández, Carmen. *Derecho a la protección y seguridad frente a riesgos de origen natural y humano*. En Erazo, Ximena. “*Políticas públicas para un Estado social de derechos*”. Lom Ediciones. Fundación Henry Dunant América Latina. Primera Edición 2007- Santiago de Chile.
- Gore, Al. *La Tierra en juego*. Primera Edición. Editorial Planeta, S. A. Barcelona, España, 2009.
- Ho, Mae-Wan. *Ingeniería Genética: ¿Sueño o Pesadilla?*. Gedisa Editorial. Primera Edición, Barcelona, España, 2001.

- Jara, Alejandro. *La responsabilidad social empresarial. Modelo en desarrollo*. En Erazo, Ximena. *Políticas públicas para un Estado social de derecho*. Primera Edición. Loom Ediciones 2007. Santiago de Chile 2007.
- Jobert, Bruno. “La regulación política: El punto de vista de un politólogo”, en *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Compilador: Jobert Bruno. Editores Independientes, S.A. Buenos Aires, Argentina. 2004.
- Lahera Parada, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. Chile 2002.
- Molina Betancur, Carlos Mario y otros. *Derecho Constitucional General*. Segunda Edición. Sello Editorial Universidad de Medellín, Colombia. 2006.
- Morris, Desmond. *El Mono Desnudo*. Quinta Reimpresión, Litográfica Ingramex, México, D. F., 2010.
- Moritz, Andreas. *Los Secretos Eternos de la Salud*. Ediciones Obelisco. 8ª. Edición. Barcelona, España, 2011.
- Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Décima Edición. Editorial Temis, S. A. Colombia. 2006.
- Pedrero, Miguel. *Corrupción. Las cloacas del poder*. Ediciones Nowtilus, S. L. Madrid, 2004.
-
- Perea Restrepo, Carlos Mario. *Con el diablo adentro*. Pandillas, Tiempo Paralelo y Poder. Primera Edición. Siglo xxi editores, s.a. de c.v. México. 2007.
- Pérez Guerra, Mario. *Visión y Políticas Públicas de Estado. Ensayo de un nuevo segmento del Derecho Constitucional*. Inédito.
- Pérez Ordóñez, Demetrio Antonio. *Políticas Públicas, participación ciudadana y poder local*. Flacso-Guatemala. Documento impreso.

- Platón. *La República*. 2ª. Reimpresión Febrero 1991. Editores Mexicanos Unidos. México 1991.
- Rosental, M. M. y Ludin, P. F. *Diccionario Filosófico*. Edición 1979. Ediciones Tecolut. México, D.F.
- Roth Deubel, André-Noël. *Políticas Públicas*. Quinta Edición. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia, 2006.
- Ruíz Miguel, Carlos. *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*. No consta edición. Editorial Tecnos. Madrid, España. 2002.
- Sallenave, Jean-Paul, *Gerencia y planeación estratégica*. Grupo Editorial Norma. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1990.
- Suplemento Guatemala Productiva. *Reciclaje de baterías ácido-plomo usadas*. Suplemento No. 16, año 2, editado el 5 de junio de 2008, Pág. 6.
- TOFFLER, Alvin y Heidi- *La Revolución de la Riqueza*. Primera Edición. Random House Mondadori, S.A. de C.V., México, D.F. 2006.
- Vargas Llosa, Mario. *Apogeo y Decadencia de Occidente*. Suplemento de el Periódico. 13 de enero de 2013.
- Wilber, Ken. *Una teoría de todo. Una visión integral de la ciencia, la política, la empresa y la espiritualidad*. Editorial Kairos. Tercera Edición. Barcelona, España. 2007.
- Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Gaceta No. 51, expediente 931-98, página No. 27, sentencia: 08-02-99.
- Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. *¿Qué tan cerca estamos de la meta?* Manual sobre los Objetivos de Desarrollo de Milenio con enfoque de Derechos Humanos. Sistema de las Naciones Unidad en Guatemala, Guatemala 2008.