

**Dictámen Doctrinario y Jurídico para
Establecer si el Decreto 2-2012 del Congreso
de la República que Contiene la
Ley Orgánica del Consejo Económico
y Social de Guatemala Duplica las Funciones
de Consultoría con otros Órganos del Estado**

Elaborado por Francisco Eduardo Bonifaz Rodríguez
para el Consejo Económico y Social de Guatemala

DICTAMEN DOCTRINARIO Y JURÍDICO PARA ESTABLECER SÍ EL DECRETO 2-2012 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA QUE CONTIENE LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA DUPLICA LAS FUNCIONES DE CONSULTORIA CON OTROS ORGANOS DEL ESTADO

1. INTRODUCCIÓN:

La entrada en vigor de la Ley Orgánica del Consejo Económico y Social de Guatemala ha planteado una serie de cuestiones en relación con el mismo, fundamentalmente referidas a la delimitación precisa de sus funciones consultivas y a su papel en el juego de las instituciones como intermediadora o canalizadora del dialogo social. Tal y como está establecido en las consideraciones y análisis de la comisión de Economía y comercio exterior del Congreso de la República de Guatemala en su dictamen 4-2011 a la iniciativa 4363 que aprueba la Ley Orgánica del Consejo Económico y Social de Guatemala: *"El establecimiento formal del diálogo entre sectores es una experiencia que ha sucedido en otras partes del mundo.(...) El diálogo social es una de las bases del crecimiento y desarrollo de distintos países alrededor del mundo, especialmente aquellos que han transitado de regímenes autoritarios y/o guerras hacia la paz y la democracia"*.

El Consejo Económico y Social de Guatemala se establece como un órgano consultivo del Estado, siendo una institución permanente de Derecho Público, con personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propio y gozando de autonomía para el cumplimiento de sus fines.

2. ANTECEDENTES:

Tal y como lo establece el artículo primero de la ley Orgánica del Consejo Económico y Social de Guatemala, el mismo se crea como un órgano consultivo del Estado. El Artículo 2 de dicha ley cuyo parágrafo dice: *"Alcance institucional del Consejo"* establece que las decisiones del Consejo son la expresión de los sectores productivos nacionales de Guatemala, con relación al contenido y la gestión de las políticas públicas, económicas sociales diseñadas e implementadas por los organismos del Estado. Con relación a los Organismos del Estado las decisiones del Consejo no son vinculantes.

Existe una corriente de opinión en el país que ha cuestionado el Decreto 2-2012 del Congreso de la República de Guatemala, en el sentido que de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, el Consejo Económico y Social de Guatemala colisiona con las funciones establecidas en nuestra carta magna para la Procuraduría General de la Nación y con las funciones de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural contenidas en el Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Tal y como lo establece el artículo 252 de la nuestra Constitución, la Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la función de "asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales".

Por su parte la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en su artículo 1 indica que "el sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación

de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. Más adelante el artículo 3 de la misma ley al regular el objetivo del sistema de Consejos de Desarrollo establece que es el de "*Organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada*". Para los que sostienen la duplicidad de funciones del Consejo Económico y Social de Guatemala con la Procuraduría General de la Nación y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la formulación de política pública supone la generación de opiniones y dictámenes de todo tipo.

El Consejo Económico y Social como institución en las diferentes legislaciones que lo regulan, nace de la teoría de la representación de intereses en el Derecho Constitucional la cual lleva a la institucionalización y regulación de las actividades de los diferentes grupos de presión que actúan ante los titulares del poder político, en sus diversas instancias para la defensa de intereses, bajo características comunes que pueden ser: a) No son en ningún caso cámaras legislativas; b) Su naturaleza es la de órganos consultivos; c) constituyen un foro para el dialogo social.

3. CONSIDERACIONES DOCTRINARIAS Y JURÍDICAS

3.1 COMPRENDIENDO LA NATURALEZA DEL DIÁLOGO COMO CONSTRUCTOR DE CONFIANZA

La institución del Consejo Económico y Social en la legislación de Guatemala y en el derecho comparado surge del establecimiento formal del diálogo entre sectores, diálogo, que en el caso de nuestra realidad se hace patente su necesidad.

Diálogo significa el establecimiento de una comunicación o conversación alternativa con el otro. El concepto es tan antiguo como el hombre; desde la Grecia antigua innumerables han sido los pensadores que han analizado este término para ilustrar las diferentes bondades que se derivan de su práctica. Cabe señalar que el diálogo se ha desarrollado en una multiplicidad de ámbitos de la vida social, que van desde el espacio eminentemente religioso y cultural hasta el estrictamente político. Esto acontece sobre todo cuando las tensiones que surgen naturalmente de la convivencia humana han hecho necesaria la búsqueda de soluciones alternativas que permitan superar los problemas en cuestión. Por lo tanto, remover los obstáculos para el común entendimiento ha sido una de las más altas aspiraciones del diálogo en todas las épocas y circunstancias históricas.

Este es, en consecuencia, un método racional para la resolución de controversias. Esto se deriva de la libertad de pensamiento y de la naturaleza del ser humano como sujeto de derecho. La adquisición de estos valores en nuestra sociedad, la capacidad de acordar por medio de la discusión, se ha venido enfrentando a dificultades casi siempre referidas al reconocimiento de la diversidad, ya sea de ideologías, de etnicidad o de intereses. El diálogo tiene que ver con la vida cotidiana, con la capacidad de los individuos para relacionarse, los que como ciudadano ejercen su derecho a la libertad

de expresión. El ejercicio de este derecho implica una comprensión recíproca: a mi derecho a expresar mis opiniones, corresponde escuchar las razones de los demás.

En Guatemala, después del conflicto armado que la castigó, producto este de una larga historia de errores políticos, sociales y económicos –aún no superados del todo-, quedó como resultado una sociedad fragmentada y con altos niveles de desconfianza, que ha ameritado encausar procesos de reencuentro para encarar los desafíos del futuro. ⁽¹⁾

Bajo este esquema es necesario enfocar el indispensable diálogo social que debe cerrar heridas así como propiciar acercamientos, restablecer la confianza y reconstruir el tejido social bajo dos dimensiones: a) Como un procedimiento para la solución pacífica de controversias. Esto debería llevarnos a diseñar métodos para tratar de encontrar soluciones satisfactorias a las diferentes controversias que se desarrollan en virtud del pluralismo y especialmente, en nuestro caso, a la diversidad y complejidad de nuestra sociedad; métodos que contribuyan a instrumentalizar la solución de conflictos o diferencias sin dejar el lado del diálogo como valor que preside la confrontación democrática, eliminando el recurso a la violencia y estableciendo pactos y acuerdos estables, duraderos y trascendentes; y b) Como una concepción ética de la coexistencia democrática.⁽²⁾ En esto último son claros el segundo y sexto considerandos del decreto 2-2012 del Congreso de la República al establecer: 1. "Que con relación al diálogo social la historia contemporánea de Guatemala evidencia con claridad la ausencia de mecanismos formales y permanentes de diálogo y comunicación entre los sectores productivos de la actividad económica, política y social del país". 2. Que la creación del Consejo Económico y Social de Guatemala busca la institucionalización de "Un espacio permanente de diálogo social para el análisis de las políticas públicas que se relacionan con los aspectos económicos y sociales de trascendencia nacional". Debemos analizar aquí el conjunto de valores fundamentales de la convivencia civilizada: intercambio de posiciones, ejercicio crítico, solución pacífica de controversias e institucionalización del diálogo por encima de la coyuntura política. Sobre la base de estos valores, los actores, en este caso del ámbito económico y social desarrollan el diálogo para la consecución de acuerdos y compromisos. Esto debe ser –ante todo- una práctica indispensable de la convivencia que implica el respeto y la consideración de todas las opiniones, la búsqueda de acuerdo y consensos basados en supuestos comunes, haciendo posible que la democracia se amplíe. Aquí la diversidad y el pluralismo resultan condiciones básicas del diálogo social en el cual deben ser admitidos y reconocidos por principio todos los interlocutores en igualdad de dignidad y derechos. El reconocimiento de esta igualdad y derechos se traduce en la posibilidad completa de encontrar puntos de acuerdo que permitan la coexistencia del consenso y el disenso.

1. BONIFAZ, FRANCISCO "Hacia el Restablecimiento de la confianza y la Reconstrucción del Tejido Social a través del diálogo" en "Elementos para una Agenda de profundización de la democracia en Centroamérica", Diálogo Subregional de los miembros del SICA y México. Daniel Zovatto, Cecilia Cortés compiladores FUNPADEM San José, Costa Rica 2011.

2. IDEM

En Guatemala, concretamente con la promulgación de la ley orgánica del Consejo Económico y Social se evidencia un esfuerzo para que el diálogo institucionalizado, que es la expresión de la opinión de los sectores productivos nacionales de Guatemala (Art. 2 del Decreto 2-2012 del Congreso de la República) de cómo resultado el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas sobre aspectos económicos y sociales en Guatemala (Art. 3 inciso a) del Decreto 2-2012 del Congreso de la República) y propicie que las opiniones concertadas de los sectores se traduzcan o constituyan en políticas públicas de naturaleza económica y social (Art. 3 inciso b) Idem).

3.2 NATURALEZA JURIDICA DE LAS INSTITUCIONES A EXAMEN

3.2.1 El Consejo Económico y Social

Para analizar la naturaleza jurídica del Consejo Económico y Social es importante considerar a grandes rasgos, lo relativo a los grupos de interés o presión y su inserción en el Estado. La sociedad está formada por una pluralidad compleja de grupos. Pluralidad, desde luego, por que los grupos no solamente son numerosos sino de la más variada especie, conformación y cohesión. Compleja, ya que los grupos se dan ordinariamente entre los mismos hombres, se entrecruzan y se sobreponen.

Sobre esta Sociedad integrada por grupos, el Estado se constituye como una organización y una unidad de orden, fruto de la actividad ordenadora de la política. (3) En efecto si observamos la realidad de la vida colectiva, nos damos cuenta que tanto los individuos como los grupos en que se articula la sociedad, viven en un proceso permanente de interacción reciproca, en que las voluntades e intereses compiten, cooperan, se contraponen, se complementan entran en conflicto. Al Estado corresponde el papel de regular y encausar ese proceso, sin que ello pueda significar de manera alguna que se llegue a la absorción de los grupos en la organización estatal. Los grupos sociales se organizan y actúan persiguiendo finalidades, tanto económicas como extra económicas, funcionando a veces como grupo de interés y a veces como grupo de presión.

Se puede aceptar la distinción que hacen la mayoría de autores en ciencia política entre grupo de interés y grupo de presión. Los grupos de interés son aquellos que se forman entorno a intereses particulares comunes con la finalidad esencial de defenderlos. Esos grupos de interés llegan a ser grupos de presión cuando, en cumplimiento de su propia y específica finalidad, influyen sobre los ocupantes de los cargo o roles de gobierno, de los partidos políticos o de la opinión pública. (4)

3. Sánchez Agesta, Luis "Principios de Teoría Política", Editora Nacional, Madrid 1967

4. García Laguardia, Jorge Mario y Vásquez Martínez, Edmundo, Constitución y Orden Democrático, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1984

Los grupos de presión dan a conocer sus objetivos políticos sociales al gobierno, al Congreso, a la opinión pública y a otras entidades que de una u otra forma ostentan poder; buscan por diversos medios la realización de tales objetivos, y frecuentemente recurren a presiones de diversa naturaleza para lograrlo. Esto, que es una realidad cotidiana, ha llevado a reconocer que los grupos de presión influyen no solo en las decisiones políticas, sino también en el proceso del poder mismo y es por ello que se hace necesario reconocer legalmente su participación en el proceso político y especialmente en su expresión gubernamental, llegándose a así a propiciar la inserción de los grupos de presión en el Estado. (5)

El reconocimiento de grupos de presión se ha venido imponiendo en los Estados actuales y tiene varias formas. Una, la más corriente, es la práctica del gobierno de consultar con los grupos de presión acerca de las medidas legislativas e incluso administrativas, que le puedan ser de su interés. Esto es, como dice Loewenstein un hecho en los Estados democráticos constitucionales y significa que "el paternalismo del Estado ha sido ampliamente sustituido por una colaboración voluntaria de los grupos de interés". (6)

En el Estado constitucional de derecho, el problema de representación de intereses ha recibido respuestas diferentes las que oscilan entre dos extremos: La ausencia total de institucionalización y La institucionalización integral. (7) La primera es característica del sistema norteamericano de *lobbies*, esto es, grupos de presión que actúan ante los titulares de poder político, en sus diversas instancias, para la defensa de intereses sectoriales. El otro es el corporativismo del cual nos referiremos más adelante.

La representación de intereses a través de órganos consultivos presentes en algunos países de Latinoamérica y Europa Occidental tiene rasgos comunes que pueden resumirse así: a) No son cámaras legislativas paralelas de corte corporativo, ya que carecen de facultades legislativas y decisorias, aunque en algún supuesto tengan participación en la planificación económica y su ejecución; b) Su naturaleza es la de órganos consultivos predominantemente de gobierno y accesoriamente de los parlamentos, en materia socioeconómica; c) Al mismo tiempo constituyen un foro permanente para el diálogo social entre representantes de intereses sociales y económicos. (8)

5. Loewenstein, Karl, "Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1965

6. Loewenstein, Op. Cit. p. 437

7. Esteban, Jorge de "La Representación de intereses y su institucionalización: Los diferentes modelos existentes" Revista de Estudios Políticos, Madrid, 1966

8. García Ruiz, Luis "El Consejo Económico y Social" Colección Estudios CES, Madrid, 1995

Tenemos como casos relevantes: Los Consejos Económico y Social Francés y Español, el Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia, el Consejo, Económico y Social Portugués, El Consejo Central de Economía de Bélgica (todos de carácter consultivo), entre otros.

En la legislación de Guatemala las primeras manifestaciones de representación de grupos de interés o de presión a través de la llamada representación corporativa, en la cual "el vínculo debe establecerse de una manera inmediata entre los grupos en que el pueblo se ordena y sus representantes; estos no son representantes de la voluntad general, sino de la institución o grupo que representan", ⁽⁹⁾ se dan como consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociales que de una u otra manera introdujo la constitución del año 1945 y las entidades que de ella se crearon en las que se estableció para su gobierno la representación corporativa. Estas entidades fueron la Junta Monetaria, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Más adelante la Constitución de 1965 crea el Consejo de Estado en el que se dio representación a los sindicatos de la ciudad y del campo, a los colegios profesionales, a la Cámara de Comercio e Industria, a las Asociaciones de Agricultores y de la banca privada y las municipalidades. Convivieron, pues, en este Consejo de Estado dos clases de representación corporativa e institucional. El Consejo de Estado era un foro para la concertación de intereses y solución de conflictos económicos sociales. El Estado tenía pues en esa institución, aunque no siempre se usare en esta función, un órgano adecuado para la solución de conflictos, para canalizar presiones e influencias de los grupos, para opinar cuando fuere consultado y para buscar la solución de los problemas por medio de la discusión abierta entre grupos e instituciones con intereses diversos cuando no opuestos o en abierta pugna.

La promulgación del decreto 2-2012 del Congreso de la República que crea el Consejo Económico y Social viene a marcar un nuevo hito en la evolución en nuestra legislación de las entidades de representación de intereses o de grupos de presión. El Consejo Económico y Social que podrá abreviarse como CES "*Constituye un órgano consultivo del Estado. El Consejo es una institución permanente de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propio, goza de autonomía para el cumplimiento de sus fines y se rige por la presente ley*" (Art. 1 del Decreto 2-2012 del Congreso de la República). De lo establecido por la ley podemos determinar que el CES es órgano de **participación** de los actores en el diálogo económico y social, siendo también por ello un órgano de naturaleza **consultiva**, teniendo en sus opiniones la expresión de las corrientes de pensamiento de los sectores que la integran y además es un órgano **independiente** en la formación y emisión de sus criterios gozando además de autonomía e independencia en sus funciones.

9. Sánchez Agesta, Op. Cit. p. 232

La entrada en vigor del decreto ya mencionado, plantea una serie de cuestiones en relación con el mismo, fundamentalmente referidas a la delimitación precisa de sus funciones consultivas y a su papel en el juego de las instituciones.

El Consejo no es solo un foro de reflexión y debate sobre los temas socioeconómicos. El Consejo en virtud de lo previsto por su ley reguladora, es bastante más que eso. Ante todo, y sobre todo, es la institución establecida para garantizar la participación de los agentes económicos y sociales –en definitiva, de los ciudadanos a través de las organizaciones o asociaciones correspondientes- (Art. 9 del Decreto 2-2012 del Congreso de la República) *“con relación al contenido y la gestión de las políticas públicas económicas y sociales diseñadas e implementadas por los organismos del Estado”* (Art. 2 del Decreto 2-2012 del Congreso de la República). El Consejo es la sede formal, la institución en la que tienen que desarrollarse las consultas con las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales. Es como dice el Cuarto Considerando de la Ley Orgánica del Consejo Económico y Social de Guatemala *“Que las políticas públicas requieren, para ser exitosas, un nivel adecuado de discusión, análisis y consenso entre los sectores productivos de la vida económica del país. Que la gestión implementación y evaluación de las actividades, proyectos y programas que comprenden la gobernabilidad a través de políticas públicas, aconsejan la institucionalización de un diálogo social permanente”*.

Antes de la implementación del Consejo, los actores sociales más representativos han tenido ocasión de participar en consultas y procedimientos para la elaboración de leyes o acuerdos por medio de procedimientos informales. La puesta en funcionamiento del Consejo puede suponer una reducción significativa de estas prácticas informales de consultas, ya que de acuerdo a sus fines: a) *“Mantiene un espacio de diálogo social permanente entre los sectores productivos con relación al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas sobre aspectos económicos y sociales en Guatemala”*; b) *“Propicia que la opiniones concertadas de los sectores se traduzcan o constituyan en políticas públicas de naturaleza económica y social”*; y c) *“Propicia que las políticas de naturaleza económica y social acordadas por el Estado sean de naturaleza permanente y constituyan una estrategia nacional de desarrollo”*. (Artículo 3 Incisos a) b) y c) del decreto 2-2012 del Congreso de la República). Además al otorgársele de acuerdo a la ley su ámbito de competencia, el Consejo al emitir resolución deberá convertirse en el instrumento principal de participación social ya que *“El Consejo tiene competencia para conocer ampliamente, independiente de la denominación que la entidad pública le asigne a la acción que ejecute, sobre las políticas públicas, programas, proyectos y actividades implementadas por los organismos del Estado según la asamblea del Consejo. También conocerá de iniciativas de ley propuestas al Organismo Legislativos con relación a políticas*

públicas de interés nacional" (Art. 4 del Decreto 2-2012 del Congreso de la República).

Como una expresión de que el diálogo social debe contar con un mecanismo en el cual las discusiones *"tengan lugar con el mayor nivel de respeto y cuyos actores sean representantes legítimos y formales de los distintos sectores productivos, aspirando a que en su integración se tenga presente la pluralidad de la composición social de nuestro país"* (Sexto Considerando del decreto 2-2012 del Congreso de la República), el CES tiene en su asamblea la *"autoridad suprema"* (Art. 12 del decreto 2-2012 del Congreso de la República). *La asamblea está integrada por consejeros, quienes son designados por las organizaciones del sector productivo, -trabajadores, empresarios y cooperativas- al que pertenezcan y serán confirmados por el presidente de la República* (Art. 11 y 13 del decreto 2-2012 del Congreso de la República). Las funciones de la asamblea son entre otras: *Determinar los asuntos que serán conocidos por el consejo; analizar y aprobar todas las opiniones y consultas que el Consejo decida emitir a través del dictamen correspondiente; y realizar y aprobar todas las opiniones y consultas que el Consejo decida efectuar.* (Art. 12 incisos a), b) y c) del decreto 2-2012 del Congreso de la República). En la aprobación de las decisiones de la asamblea se adoptará el sistema de votación, sin embargo, también como característica del diálogo y el acuerdo *"el consenso siempre será una meta deseable"* (Art. 27 del decreto 2-2012 del Congreso de la República). Una característica importante en la integración de la asamblea y los demás cuadros del CES es que no hay participación de representantes del Gobierno.

En cuanto a sus funciones consultivas el CES lo es del Estado y sus organismos (Art. 1 y 3 del decreto 2-2012 del Congreso de la República), en relación al contenido y la gestión de políticas públicas, económicas y sociales diseñadas e implementadas por los organismos del Estado. *Sus decisiones no son vinculantes* (Art. 2 del decreto 2-2012 del Congreso de la República). También puede conocer y realizar opiniones por iniciativa propia. El CES de Guatemala adopta aquí el modelo que otros órganos similares tienen en diversos países, por ejemplo España, Francia e Italia cuyos consejos también tienen la naturaleza de órganos consultivos del gobierno en materia de políticas económicas y sociales.

Una novedad en la ley orgánica del CES en su relación con otros órganos institucionales de consulta pública, es la consignada en el Art. 10 de la ley del CES que textualmente dice *"El alcance de las funciones del Consejo se refiere al nivel estratégico nacional, y sus decisiones y opiniones complementan la de cualquier otro órgano institucional de consulta que exista para ámbitos específicos de las políticas públicas. En consecuencia, las decisiones que el Consejo emitan sobre cualquier aspecto de carácter económico y social no sustituyen a ningún otro órgano de consulta y de asesoría de los indicados en el párrafo anterior"*. Esto aclara y deslinda el supuesto problema de traslape o

duplicidad de funciones de consulta con otros órganos del Estado. Cualquier entidad o institución del Estado que tenga injerencia en materias de políticas públicas económicas y sociales pueden presentar una consulta al Consejo, cuya opinión, que es, vuelvo a repetir, la expresión del pensamiento de los sectores ahí representados, se emitirá a través de una resolución adoptada por la asamblea (Art. 24 del decreto 2-2012 del Congreso de la República).

Después del repaso de los aspectos teóricos, doctrinarios y jurídicos de la institución del Consejo Económico y Social podemos apuntar las siguientes **características** de la institución para el caso de Guatemala:

1. Es una institución permanente, de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propio. Es autónoma para el cumplimiento de sus fines y se rige por su propia ley (Art. 1 del decreto 2-2012 del Congreso de la República).
2. **Es un órgano de participación** que pretende reforzar la participación de los agentes económicos y sociales, que ayude y fortalezca la acción del Estado que, de conformidad con la Constitución Política de la República tiene en la orientación de la economía nacional, la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, el incremento de la riqueza, el pleno empleo, la equitativa distribución del ingreso nacional y la creación de las condiciones adecuadas para promover la inversión nacional y extranjera. Un órgano que sirva de plataforma institucional de diálogo y deliberación (Considerandos de la Ley y Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 del Decreto 2-2012 del Congreso de la República).
3. **Es un mecanismo formal y permanente de diálogo, comunicación, discusión, análisis y consenso** entre los representantes legítimos y formales de los sectores productivos de la actividad económica y social del país: empresarios, trabajadores y cooperativas, en relación al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas sobre aspectos económicos y sociales de Guatemala y que además, propicie que sus opiniones se traduzcan o constituyan en políticas públicas permanentes de naturaleza económica y social (Considerados segundo, tercero, cuarto y quinto y art. 2 y 3 del decreto 2-2012 del Congreso de la República).
4. **Es un órgano de naturaleza consultiva del Estado** que permite a los agentes económicos y sociales ser escuchados por este a la hora de adoptar decisiones en materia socioeconómica. Constituye un mecanismo de participación permanente (Art. 1, 2, 3 del Decreto 2-2012 del Congreso de la República).
5. **No es un órgano que reemplace a instituciones consultivas ya establecidas.** Es un órgano de intereses sociales y económicos. El artículo 10 del Decreto 2-2012 del Congreso de la República es claro al mencionar que: "El alcance de las funciones del Consejo se refiere al nivel estratégico nacional y sus decisiones y opiniones complementan cualquier órgano institucional de consulta que exista para ámbitos específicos de la políticas públicas. En consecuencia, las decisiones que el Consejo emita sobre cualquier aspecto de carácter económico y social no sustituyen a ningún otro órgano de consulta y asesoría de los indicados en el párrafo anterior.

6. **Es un órgano independiente en la formación y emisión de sus criterios.** Por lo anterior se excluye la participación de representantes de gobierno y se dota al Consejo Económico y Social de amplias facultades de auto organización para garantizar su autonomía funcional. El artículo primero de la ley establece que el Consejo Económico y Social goza de autonomía para el cumplimiento de sus fines y se rige por su propia ley. Esto es importante también ya que su función no se enmarca dentro de las otras funciones jerarquizadas y supeditadas de los organismos de la administración pública, especialmente de aquellos que dependen del Organismo Ejecutivo.
7. **Su autoridad suprema es la Asamblea del Consejo.** Integrada por los consejeros, representantes legítimos y formales de los sectores que la integran de donde emanan todas la opiniones, consultas y estudios que el CES decida emitir a través del dictamen correspondiente. Sus resoluciones y dictámenes se adoptan por votación siendo deseable el consenso (Arts. 12 incisos b) y c) del decreto 2-2012 del Congreso de la República).

3.2.2 PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación es un organismo que forma parte integrante del organigrama de la administración pública del Estado. Sus funciones podríamos enmarcarlas dentro de las funciones administrativas que ejerce el Estado a través de sus diferentes órganos. Es la institución que constitucionalmente tiene la representación del Estado de Guatemala y las funciones de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales. Los actos de la Procuraduría General de la Nación se rigen por los criterios de legalidad imparcialidad, objetividad y fidelidad a los fines del Estado.

Como fuente de interpretación de las funciones de la Procuraduría General de la Nación tomo su plan estratégico en el que se encuentra definida su misión la cual reproduzco textualmente: "*La Procuraduría General de la Nación es una institución pública de carácter técnico y jurídico, creada por mandato constitucional, a quien se le encomienda la personería jurídica del Estado de Guatemala, de la niñez y juventud, así como las funciones de asesoría y consultoría jurídica de la administración pública, y otras específicas que las leyes establecen, todas las cuales son cumplidas con estricto apego a la ley y en atención al principio de supremacía constitucional*".⁽¹⁰⁾ Más adelante ese mismo plan estratégico tiene en sus objetivos entre otros "*Incidir en el correcto desempeño de la administración pública a través de una adecuada y pronta asesoría técnico jurídica*".⁽¹¹⁾

10. Procuraduría General de la Nación, "Plan Estratégico, Misión, Guatemala, fecha s. d.

11. Procuraduría General de la Nación, Idem.

Las funciones de la Procuraduría General de la Nación se encuentran definidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Decreto Legislativo 512 del Congreso de la República y sus reformas, este último Decreto regulaba conjuntamente las funciones de la Procuraduría General de la Nación y la Jefatura del Ministerio Público cuando constituían una sola institución.

Cuando en el año de 1994 fue aprobada y sancionada la ley orgánica del Ministerio Público Decreto 40-1994 del Congreso de la República y esta entra en vigencia, la Procuraduría General de la Nación queda en un impase al no haber sido aprobada su ley orgánica por lo que para lo que le fuera aplicable se siguió utilizando el Decreto Legislativo 512 del Congreso de la República a la par del Decreto número 25-97 del Congreso de la República el que establece en su artículo primero que "salvo en materia penal, procesal penal, penitenciaria y en lo que corresponde a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y en la propia Ley Orgánica del Ministerio Público, en toda norma legal y reglamentaria en que se mencione Ministerio Público deberá entenderse que se refiere a la Procuraduría General de la Nación".

La Constitución Política de la República de Guatemala al referirse a la Procuraduría General de la Nación establece que "Tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales, su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica" (Art. 252 primer párrafo). Como ya vimos, al no haber ley orgánica de la Procuraduría General de la Nación, esta se rige supletoriamente por el Decreto Legislativo 512 del Congreso de la República. Dicho decreto en su artículo uno establece que "El Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación) es una institución auxiliar de los tribunales y de la administración pública que tiene a su cargo: ...5. Asesorar jurídicamente a la administración pública en todos los casos que aquella le consulte". El capítulo cuarto Arts. 34 al 45 del mismo decreto legislativo, regula lo relativo a la función de consultoría de la Procuraduría General de la Nación que para los efectos del presente análisis es el área que nos interesa. Dichos artículos establecen que la institución asesorará a los Ministerio de Estado y dependencias del Organismo Ejecutivo en todos aquellos asuntos en que se le mande a oír. La consultoría la ejercerán el Procurador General, el Jefe de Sección de Consultoría, los abogados permanentes de la institución y los adscritos a los ministerios y dependencias del Ejecutivo que trabajen ya sea en oficinas jurídicas o departamentos legales o consultivos. Por último consultado la página de internet de la Procuraduría General de la Nación, en el perfil institucional, y en la sección de autoridades, encontramos la sección de consultoría la que se define como "*El trabajo en esta sección es desarrollado por un equipo de abogados, asesores consultores, revisores, auxiliares jurídicos y personal administrativo, bajo la dirección de la jefatura de sección y el Procurador General de la Nación, el mismo se circunscribe al análisis jurídico de los expedientes*". De la lectura de los artículos relativos a la Procuraduría General de la Nación que están incluidos en el capítulo IV del Decreto

Legislativo 512 del Congreso en los artículos que van del 34 al 45 se puede llegar a determinar dos características primordiales que la función de consultoría que la Procuraduría General de la Nación tiene y estas son:

1. **Asesorará a los Ministerios de Estado y dependencias del Organismos Ejecutivos** en todos aquellos asuntos en que, sin tener intervención obligatoria se le mande oír. Vemos aquí que su ámbito de competencia se refiere a los asuntos del Organismo Ejecutivo y su relación es de supeditación en la jerarquía.
2. **La función de consultoría** la ejercerán abogados ya sean estos consultores permanentes de la Procuraduría o adscritos a los ministerios y dependencias del Organismo Ejecutivo. De lo anterior se puede colegir que los asuntos en que deban emitir dictamen u opinión **son del ámbito estrictamente jurídico.**

3.2.3 CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL

Los consejos de Desarrollo Urbano y Rural en sus diferentes niveles: Nacional, Regional, Departamental, Municipal y Comunitario son también una nueva forma adoptada por nuestra legislación para canalizar las opiniones de diferentes actores en la sociedad y su fundamento doctrinario en cuanto a representación de intereses es similar a lo expuesto para el Consejo Económico y Social. Los Consejos se rigen por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales y se hace efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisión, en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo (Quinto considerando del Decreto 11-2002 del Congreso de la República).

Ahora bien, su naturaleza es de orden diverso ya que los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tal y como lo establecen los artículos 119 literal b) y 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 1 del Decreto 11-2002 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es la de promover sistemáticamente la descentralización económico administrativa como medio para promover el desarrollo integral de la país, a través de una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano rural, así como la de ordenamiento rural.

Es importante para ello detenernos en dos artículos de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que reafirman estas particularidades:

- a) Al hablar de su naturaleza el Artículo 1 establece que: *"El sistema de Consejos de desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional multiétnica pluricultural*

y multilingüe de la nación guatemalteca". De lo anterior podemos suponer que mas allá de emitir opiniones o dictámenes, los Consejos de Desarrollo respetando la cultura de los pueblos, en armonía en sus relaciones interculturales y como canales efectivos de diálogo y expresión participan en el proceso de planificación del desarrollo en coordinación con las autoridades tanto a nivel nacional como local quienes participan también en la integración de los Consejos.

- b) El artículo 3 cuyo epígrafe es **objetivo**, nos indica que el objetivo del sistema de Consejo de Desarrollo es "*Organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación institucional, pública y privada*". Este objetivo se ve plasmado en las funciones de los cinco niveles de Consejos resaltando siempre la función de formular planes y políticas de desarrollo.

Para definir de una mejor manera la naturaleza de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la legislación guatemalteca lo hacemos enumerando sus principales características:

- a) Se enmarcan dentro de la obligación constitucional del Estado de promover en forma sistemática la **descentralización económica administrativa** para lograr un adecuado desarrollo del país.
- b) El sistema comprende cinco diversos niveles: Nacional, Regional, Departamental, Municipal y Comunitario.
- c) Es un medio de **participación de toda la población**.
- d) En la integración de los Consejos participan autoridades y representantes de todas las organizaciones sociales, económicas y académicas del país.
- e) **Su función no es consultiva sino de coordinación y seguimiento** a la administración pública y a la relación interinstitucional pública y privada, mediante la formulación de planes, programas y políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y la promoción y facilitación, tanto de la descentralización de la administración pública, como de la coordinación interinstitucional.
- f) Por la naturaleza de **sus decisiones las mismas son vinculantes**. Estas se toman por consenso o votación de mayoría simple.

4. CONCLUSIONES

En cumplimiento a los objetivos de la consultoría, de elaborar un dictamen jurídico sobre la ley del Consejo Económico y Social Decreto 2-2012 del Congreso de la República de Guatemala, que permita establecer si existe o no duplicidad de funciones con las establecidas en la Constitución Política de la Republica de Guatemala para la Procuraduría General de la Nación, y con las establecidas por decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, estableciendo claramente si de acuerdo a su espíritu el Consejo Económico y Social es

un órgano consultivo, de representación y de diálogo social, por este medio procedo a **emitir dictamen** basado en el análisis doctrinario y jurídico anterior:

1. El Consejo Económico y Social es un órgano de representación de intereses económicos y sociales y es un órgano de diálogo social, gozando de autonomía para el cumplimiento de sus fines.
2. Bajo la anterior premisa, sus opiniones son la expresión de los sectores que la integran y las mismas se refieren al ámbito económico y social.
3. Es un órgano consultivo del Estado en materia económica y social.
4. Su función de consultoría no sustituye, sino más bien complementa las de cualquier otro órgano institucional de consulta que exista para las políticas públicas económicas y sociales.
5. La Procuraduría General de la Nación es un órgano de consulta del Estado en el ámbito estrictamente jurídico y su relación con los demás órganos de la administración es de supeditación jerárquica en la estructura administrativa del Estado.
6. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural son mecanismos de participación social cuya función no es consultiva sino de coordinación y seguimiento a la administración pública, a través de la formulación de políticas de desarrollo urbano rural y ordenamiento territorial. Sus decisiones son vinculantes.
7. A mi juicio **no existe una duplicidad de funciones entre las tres instituciones analizadas**, ya que las mismas son de naturaleza diversa: a) El Consejo Económico y Social emite opinión consultiva como expresión de la opinión y el diálogo de los sectores productivos nacionales en materia económica y social; b) La Procuraduría General de la Nación emite opinión y asesora jurídicamente a la administración pública en todos los casos que aquella le consulte; c) Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural coordinan y dan seguimiento a la administración pública a través de la formulación de planes, programas y políticas de desarrollo.

5. BIBLIOGRAFIA

1. Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *"Introducción al Derecho Constitucional Comparado, las formas del Estado y las formas de Gobierno"* Fondo de Cultura Económica, México 1996.
2. Bonifaz, Francisco *"Hacia el Restablecimiento de la confianza y la Reconstrucción del Tejido Social a través del diálogo"* en *"Elementos para una Agenda de profundización de la democracia en Centroamérica"*, Diálogo Subregional de los miembros del SICA y México. Daniel Zovatto, Cecilia Cortés compiladores FUNPADEM San José, Costa Rica 2011.
3. Esteban, Jorge de *"La Representación de intereses y su institucionalización: Los diferentes modelos existentes"* Revista de Estudios Políticos, Madrid, 1966
4. García Laguardia, Jorge Mario y Vásquez Martínez, Edmundo, *"Constitución y Orden Democrático"*, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1984
5. García Ruiz, Luis *"El Consejo Económico y Social"* Colección Estudios CES, Madrid, 1995
6. Loewenstein, Karl, *"Teoría de la Constitución"*, Ariel, Barcelona, 1986
7. Naranjo Mesa, Vladimiro, *"Teoría Constitucional e instituciones políticas"* Editorial Temis, Bogotá 1961.
8. Planas, Pedro, *"Regímenes Políticos Contemporáneos"* Fondo de Cultura Económica, México 1997
9. Procuraduría General de la Nación, *"Plan Estratégico, Misión, Guatemala"*, fecha s. d.
10. Sánchez Agesta, Luis *"Principios de Teoría Política"*, Editora Nacional, Madrid 1967

LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política de la República de Guatemala
2. Ley Orgánica del Consejo Económico y Social de Guatemala, Decreto No. 2-2012 del Congreso de la República de Guatemala
3. Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 512 del Congreso de la República de Guatemala.
4. Decreto No. 25-97 del Congreso de la República.
5. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2012 del Congreso de la República de Guatemala

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción
2. Antecedentes
3. Consideraciones Doctrinarias y Jurídicas
 - 3.1 Comprendiendo la Naturaleza del Diálogo como constructor de confianza
 - 3.2 Naturaleza Jurídica de las instituciones a examen
 - 3.2.1 Consejo Económico y Social
 - 3.2.2 Procuraduría General de la Nación
 - 3.2.3 Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
4. Conclusiones
5. Bibliografía