



ACUERDO GUBERNATIVO No. 44 - 2017

Guatemala, 13 MAR 2017

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO

Que la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala remitió al Organismo Ejecutivo, el Decreto Número 3-2017 emitido el 7 de febrero de 2017, que contiene la "**LEY QUE DECLARA EL DIECINUEVE DE MAYO DE CADA AÑO "DÍA DE LA DIGNIFICACIÓN NACIONAL DE LA IYOM y/o RATI'T AK'AL COMADRONA DE GUATEMALA"**", para su sanción, promulgación y publicación.

CONSIDERANDO

Que el Decreto Número 3-2017 del Congreso de la República de Guatemala, contiene disposiciones que no armonizan con el funcionamiento de las políticas relativas a la salud regidas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, y contraviene los artículos 8, 75, 76 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala y fundamentalmente transgrede los principios contenidos en los artículos 4 y 240 de la Constitución Política de la República de Guatemala, motivos que justifican ejercer el derecho de veto.

CONSIDERANDO

Que el legislador Constituyente estableció, en los artículos 268 y 272 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que es función esencial de la Corte de Constitucionalidad la defensa del orden constitucional y que ejerce las funciones señaladas en la misma, dentro de las que se encuentra la de emitir opinión sobre la inconstitucionalidad de las leyes vetadas por el Ejecutivo alegando inconstitucionalidad; razón por la cual, le corresponderá emitir opinión sobre el contenido del presente veto, única forma de dirimir la diferencia de criterio entre ambos Organismos de Estado.

POR TANTO

En ejercicio de las funciones que le confieren las literales e) y h) del artículo 183 y con fundamento en los artículos 178 y 195, todos de la Constitución Política de la República de Guatemala.





EN CONSEJO DE MINISTROS

ACUERDA

Artículo 1. Veto. Vetar el Decreto Número 3-2017 del Congreso de la República de Guatemala de fecha 7 de febrero de 2017 y enviado al Organismo Ejecutivo el 21 de febrero de este año.

Artículo 2. Observaciones que fundamentan el veto. Las observaciones que fundamentan el veto al Decreto Número 3-2017 del Congreso de la República de Guatemala, de fecha 7 de febrero de 2017, son las siguientes:

- I. Razones por las cuales se considera que el Decreto Número 3-2017 del Congreso de la República de Guatemala, es contrario a las políticas de Estado:
 - a) Se denomina "*Ley que declara el diecinueve de mayo de cada año, Día de la Dignificación Nacional de la IYom y/o Rati't Ak'al Comadrona de Guatemala*" sobre el particular se aprecia un elemento que vale la pena destacar y es que la misma recoge la denominación en el idioma Kakchiquel. Sin embargo, la coexistencia multicultural de las distintas etnias mayas en Guatemala, genera que no hayan sido tomadas en cuenta en la denominación, otros pueblos importantes.

Dada esa circunstancia, se aprecia un gesto que no fomenta la inclusión de la figura de la comadrona como un elemento toral en la estructura de todos los pueblos originarios de Guatemala. A la vez, la denominación excluye *per se* a las comadronas mestizas, xincas y/o garífunas, pues no genera identificación para con el título del Decreto objeto del presente análisis.

- b) El artículo 3, numeral 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, excluye la implementación de métodos de fuerza o coerción hacia los pueblos protegidos, así: "*No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.*" Al respecto, el Decreto Número 3-2017 del Congreso de la República de Guatemala, establece dos situaciones obligatorias, que en cierto momento colisionan con principios y libertades de los pueblos originarios guatemaltecos siendo estas: la certificación y registro de las comadronas (artículos 4 y 8) como condicionante *sine qua non* para que se otorgue el incentivo económico. De tal cuenta, se genera un supuesto jurídico coercitivo, condicionante, que colisiona con la identidad y el ejercicio ancestral del don de comadrona.





- c) Por su parte, el artículo 4 del referido instrumento internacional, en los numerales 1 y 2, con claridad determina: *“Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados (...). Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.”* En ese sentido, el Decreto aprobado genera una intromisión cultural al establecer el registro por parte del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; así como una posible pérdida de identidad ocasionada por el hecho de identificarse a través de un carnet u otro elemento ajeno a su cultura.
- d) Los aspectos abordados en las literales b) y c) anteriores, fueron oportunamente revalidados por representantes de diversas organizaciones y asociaciones de comadronas, terapeutas mayas y autoridades ancestrales, en reuniones sostenidas con representantes del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; quienes en reiteradas ocasiones manifestaron que diversos elementos impuestos, ajenos a su cultura, pueden estimarse como mecanismos de control estatal que vulneran la identidad de la comadrona con el don ancestral que ejerce, además de enfatizar que el Decreto Número 3-2017 del Congreso de la República de Guatemala, no aborda temas torales de dignificación como el acceso de las comadronas a los servicios de salud, la promoción y divulgación de los saberes de las comadronas, el fortalecimiento de intercambio de saberes del sistema de salud y los saberes y prácticas comunitarias.
- e) El artículo 6 del Decreto en análisis, indica que una Política Nacional de los Cuatro Pueblos de Guatemala, habría realizado un registro de las comadronas, y que sería la base para entregar el incentivo económico, siendo lo correcto referirse a la Política Nacional de Comadronas de los Cuatro Pueblos de Guatemala, la cual en todo caso no contiene un registro o una base de datos de comadronas, sino únicamente menciona en su apartado “Análisis de la Problemática” un dato de 23,320 comadronas registradas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en el año 2013.
- II. Razones por las cuales se considera que el Decreto Número 3-2017 del Congreso de la República de Guatemala, contraviene las disposiciones del Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto:
- a) Los artículos 6 y 7 del Decreto referido, establecen la obligatoriedad tanto para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social como para el Ministerio de Educación, de modificar el Plan Operativo Anual, debido a que la Ley tiene una vigencia casi inmediata, forzando una





modificación a la planificación que se encuentra en ejecución para el presente ejercicio fiscal, resultando en contravención del artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto que establece la vinculación plan presupuesto, en la que se indica que los presupuestos son la expresión anual de los Planes de Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, dentro del cual cabe decir no encaja el contenido del Decreto en análisis, de conformidad con las razones expuestas en el numeral I que precede. Asimismo, no existe en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017, el espacio fiscal para cubrir el compromiso, sin sacrificar los bienes y servicios que regularmente se prestan, causando un desbalance en el presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

- b) Por otra parte los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, establecen que para el caso de las remuneraciones, anualmente, se debe elaborar un presupuesto analítico que contenga el detalle de puestos y sus respectivas remuneraciones. Complementariamente se establece en el artículo 76, de esa misma ley la limitante de que no **se reconocerán retribuciones personales no devengados ni servicios que no se hayan prestado**; ambas situaciones no han sido debidamente reguladas en el Decreto de marras, particularmente en el artículo 9, que establece un incentivo de tres mil quetzales (Q.3,000.00) anuales, a las comadronas, sin especificar la forma de comprobación de los servicios prestados, indicando únicamente que se tendrá el derecho mientras se *“ejerza el don y misión de comadrona”*; debe tomarse en cuenta también que el artículo 4 indica que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social certificará la *“prestación de servicios”* a la comunidad. Como consecuencia de lo anterior puede afirmarse que existe un vacío legal para la implementación de tal beneficio, ya que no se indican los mecanismos para subsanar el requisito que impone la ley específica en materia presupuestaria, tomando en cuenta además que el inicio de la vigencia será ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, lo que significa que para el mes de mayo del presente año, será necesario realizar el primer pago, infringiendo lo establecido en los artículos referidos del Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto.
- III. Razones por las cuales se considera que el Decreto Número 3-2017 del Congreso de la República de Guatemala, contraviene las regulaciones establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, contenidos en los artículos 4 y 240:





- a) El Decreto Número 3-2017 del Congreso de la República de Guatemala, quebranta el principio constitucional de igualdad, primero, porque no involucra a las comadronas de las etnias Garífuna, Xinka y Mestiza, como se señaló en la literal a) del numeral romano I del presente instrumento; y segundo, porque al aplicar una dignificación de esta naturaleza, no toma en cuenta otros actores comunitarios ancestrales vinculados a la salud, como los curanderos, contadores de tiempo y otras figuras fundamentales dentro de la cosmovisión de los pueblos ancestrales; extremo que puede generar en el futuro, la dignificación específica para cada uno de estos elementos comunitarios.

- b) El Decreto Número 3-2017 del Congreso de la República de Guatemala, incluye varias funciones que implican la erogación de recursos dentro de ellos se puede destacar los siguientes aspectos.
 - b.1) El artículo 3, se instruye al Ministerio de Educación y al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social realice la edición de ilustraciones oportunas para la formación de niños y niñas para que se dignifique el servicio que realizan.

 - b.2) En el artículo 5, se instruye al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para que a las comadronas se le faciliten los medios y condiciones para que las mismas puedan ejercer sus servicios a nivel comunitario y nacional, reconociendo ese conocimiento y practica ancestral como alternativa de salud integral.

 - b.3) Según el artículo 6, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social a través de la implementación de la Política Nacional de los Cuatro Pueblos de Guatemala, realizó un registro de las comadronas, el cual se deberá utilizar como base para otorgar el incentivo de dignificación económica a través de la Unidad que el Ministerio considere que es la más adecuada para esto.

 - b.4) Por su parte el artículo 9, otorga un incentivo económico de tres mil quetzales (Q.3,000.00) anuales, que deberá ser pagado en dos fases, la primera en los primeros días del mes de mayo de cada año y la segunda durante la primera quincena del mes de diciembre de cada año.

Todo lo anterior representa un gasto, cuya vigencia es prácticamente inmediata, y sin que haya sufrido los procesos normales de planificación y presupuestario. La Corte de Constitucionalidad ha expresado que *“cualquier gasto por muy altruista y conveniente que se plantee, necesita estar respaldado por su correspondiente estimación realista del ingreso destinado a darle cumplimiento”*, (Expedientes acumulados 909,1008 y 1151-2006) situación que no acontece en el referido





Decreto Número 3-2017 del Congreso de la República de Guatemala, puesto que en ninguno de los artículos que lo integran señala, cuál es la fuente de la cual se obtendrán los recursos suficientes para sufragar tales obligaciones ahí creadas.

Aunado a lo anterior, se presenta la dificultad que implica la falta de certeza del número de comadronas que serán beneficiadas con el incentivo económico, lo cual dificulta cuantificar el monto total de la erogación. Establece además obligaciones no cuantificables fácilmente, pues se indica que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social deberá facilitar los medios y condiciones para el ejercicio de la práctica ancestral de comadrona. Puede afirmarse entonces que el Decreto bajo análisis no cuenta con una base cierta que permita su cálculo, determinación y programación presupuestaria, dificultando así la ubicación de fuentes de financiamiento y la consecuente erogación presupuestaria.

Para ilustrar lo expresado con anterioridad, es necesaria la cita textual de un extracto de lo considerado por la Corte de Constitucionalidad en sentencia de fecha 19 de julio de 2006, emitida en los Expedientes acumulados Números 909, 1008 y 1151 todos del año 2006, que dice:

“La disposición de orden constitucional relativa a la provisión de fondos para ordenar cualquier gasto, tiene no sólo una antigüedad que la consolida sino una extensión tan generalizada, que su relación fortalece la tesis de esta Sentencia, de que cualquier gasto por muy altruista y conveniente que se plantee, necesita estar respaldado por su correspondiente estimación realista del ingreso destinado a darle cumplimiento. Esta norma no es insólita en el ordenamiento jurídico constitucional, sino ha sido constante en la historia fidedigna de dicha institución, según la recogieron los textos constitucionales anteriores. La primera vez que fue formulada se ubica en la Constitución de la República promulgada como producto del movimiento popular revolucionario de octubre de mil novecientos cuarenta y cuatro, y que fue el primer código político que constitucionalizó específicamente el Derecho Social, figurando en el artículo 179 (...).”

Dentro de las consideraciones que realiza la Corte de Constitucionalidad, vale mencionar por aplicación expresa al presente caso, la contenida en el Considerando -X-, de la sentencia citada ut supra, que dice:

“El artículo 240, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de la República contienen la redacción que literalmente dice: “Si la inversión o el gasto no se encuentran incluidos e identificados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado aprobado para el ejercicio fiscal respectivo, el Presupuesto no podrá ampliarse por el Congreso de la República sin la opinión favorable del Organismo Ejecutivo. Si la opinión del Organismo Ejecutivo fuere desfavorable, el Congreso de la República sólo podrá aprobar la ampliación con el voto de por lo menos las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran. El





tratadista español Javier Sainz Moreno, respecto de institución semejante, acota: "desde la perspectiva del sujeto, la Hacienda es la misma persona la que ingresa y la que gasta." (Elementos de Derecho Financiero, Castellanos Editor, Madrid 1988, página 148) Este autor cita el artículo 134 apartado 6 de la Constitución Española que dispone: "toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación." Comentando esta disposición, podría afirmarse que el Parlamento lo puede todo menos aprobar o modificar los Presupuestos sin la conformidad del Gobierno (obra citada, página 811). La disposición guatemalteca no es tan terminante, porque prevé la posibilidad de que el Congreso de la República pudiera ampliar el Presupuesto en ejercicio mediante un trámite constitucional: a) primero recabar la opinión favorable del Organismo Ejecutivo; b) de no darse dicha opinión favorable, aprobar la ampliación por un procedimiento agravado (votación de por lo menos los dos tercios del total de los congresistas). Al hacer las estimaciones anteriores, esta Corte determina los alcances de lo preceptuado en los párrafos segundo y tercero del artículo 240 de la Constitución, que son exactamente aplicables al caso que se examina, en tanto que la ley impugnada entraba a modificar un Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado cuya vigencia sería coetánea con los efectos de la ley cuestionada."

Artículo 3. Devolución. Devolver al Congreso de la República de Guatemala, el Decreto vetado, identificado con el Número 3-2017 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene la "**LEY QUE DECLARA EL DIECINUEVE DE MAYO DE CADA AÑO DÍA DE LA DIGNIFICACIÓN NACIONAL DE LA IYOM y/o RATI'T AK'AL COMADRONA DE GUATEMALA**", emitido el 7 de febrero de 2017.



COMUNÍQUESE

JIMMY MORALES CABRERA

JAFETH ERNESTO CABRERA FRANCO
VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



Francisco Manuel Rivas Lara
Ministro de Gobernación

Anamaria Diéguez Arévalo
Viceministra de Relaciones Exteriores
Encargada del Despacho

Williams Agberto Mansilla Fernández
Ministro de la Defensa Nacional

Julio Héctor Estrada Domínguez
Ministro de Finanzas Públicas

Aldo Estuardo García Morales
Ministro de Comunicaciones,
Infraestructura y Vivienda

Oscar Hugo López Rivas
Ministro de Educación

Mario Méndez Montenegro
Ministro de Agricultura,
Ganadería y Alimentación

Rubén Estuardo Morales Monroy
Ministro de Economía





Lucrecia María Hernández Mack
Ministra de Salud Pública y
Asistencia Social

Aura Leticia Teleguaro Sincal
de González
Ministra de Trabajo y
Previsión Social

Luis Alfonso Chang Navarro
Ministro de Energía y Minas

José Luis Chea Urruela
Ministro de Cultura y Deportes

Sydney Alexander Samuels Milson
Ministro de Ambiente y
Recursos Naturales

José Guillermo Moreno Cordón
Ministro de Desarrollo Social

Carlos Adolfo Martínez Gularte
SECRETARIO GENERAL
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA





DIRECCIÓN LEGISLATIVA
CONSEJO DE LA REPÚBLICA
13 MAR 2017
HORA: 14:55 FERIA: Adolfo

Oficio No. 12

Guatemala, 13 de marzo del año 2017

Señor Presidente:

Atentamente me dirijo a usted y por su medio al Congreso de la República para devolver el Decreto número 3-2017, remitido a esta Presidencia el 21 de febrero del presente año, por medio del cual se emite LEY QUE DECLARA EL DIECINUEVE DE MAYO DE CADA AÑO, "DÍA DE LA DIGNIFICACIÓN NACIONAL DE LA IYOM Y/O RATI'T AK'AL COMADRONA DE GUATEMALA". Dicho Decreto ha sido vetado por Acuerdo Gubernativo número 44-2017, emitido en Consejo de Ministros, en ejercicio de la función establecida en el artículo 183, literal h) de la Constitución Política de la República y por las razones que en el mismo se expresan.

Por lo anterior y en los términos que establece el artículo 178 constitucional, procedo a devolver el decreto vetado, asimismo se envía copia del Acuerdo Gubernativo de mérito, para conocimiento del Congreso de la República.

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



JIMMY MORALES CABRERA
Presidente de la República

Carlos Adolfo Martínez Gularte
SECRETARIO GENERAL
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Señor
Oscar Stuardo Chinchilla Guzmán
Presidente del Congreso de la República
Su Despacho.