

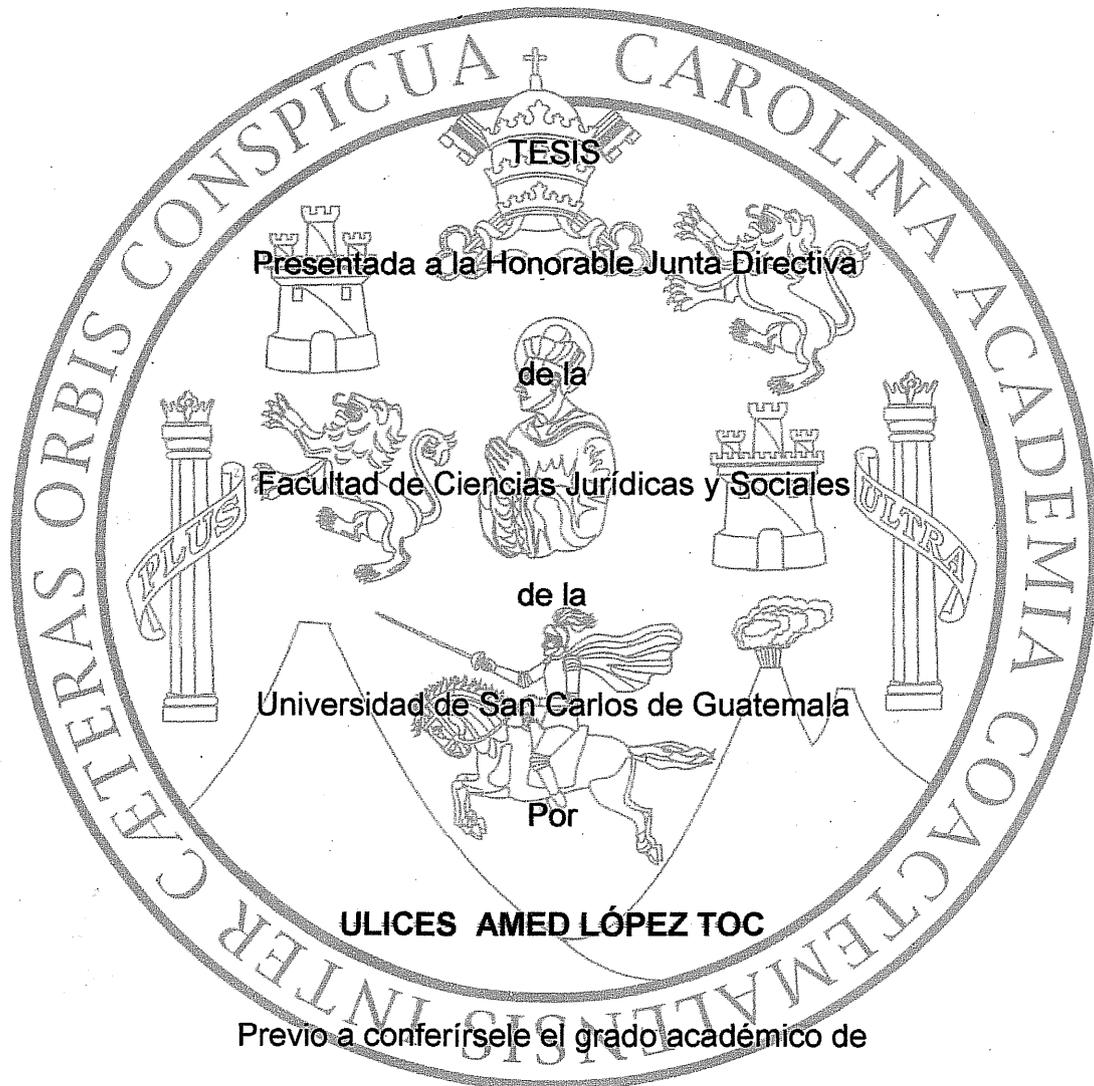
**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



GUATEMALA, OCTUBRE DE 2012

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

**LA NECESIDAD DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN GUATEMALA**



LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, octubre de 2012

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Avidán Ortíz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

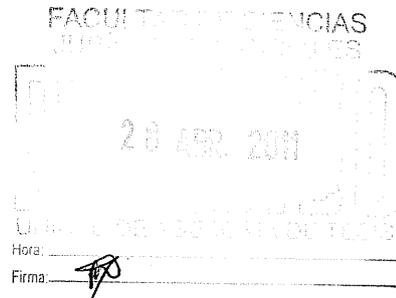


Lic. Edi Leonel Pérez
Abogado y Notario



Guatemala, 28 de abril 2011

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Licenciado:

Atentamente me dirijo a usted con el objeto de informarle que conforme a resolución de fecha 23 de marzo del presente año, he asesorado el trabajo del Bachiller: **ULICES AMED LÓPEZ TOC**, en la preparación de su trabajo de Tesis denominado **“LA NECESIDAD DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA”**.

A este respecto y en cumplimiento a lo que se establece en el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito rendir a usted el siguiente informe:

- A) El tema de Tesis, es importante ya que trata de un problema que se ha presentado desde hace algún tiempo a lo interno de los partidos políticos, como lo es la falta de democratización para optar a cargos de elección popular.
- B) Los métodos y técnicas empleados en la investigación son idóneos, utilizando el método inductivo y analítico, los cuales permitieron al bachiller la facilidad y eficacia en cuanto a la recopilación y selección de la información para desarrollar el tema de investigación jurídica aprobado.
- C) El bachiller observó las instrucciones y recomendaciones hechas en cuanto a la redacción, utilizando correctamente la aplicación del idioma Español y la redacción jurídica respectivamente.



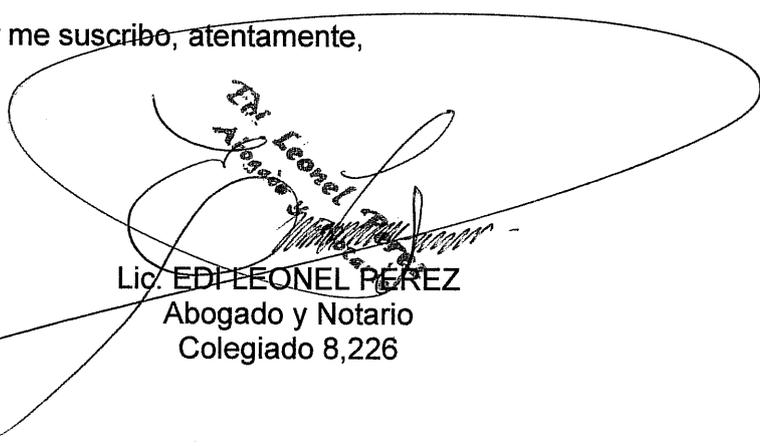
Lic. Edi Leonel Pérez
Abogado y Notario



- D) Con respecto a la contribución científica esta derivó en el marco del derecho constitucional concretamente en la necesidad de cambiar los mecanismos utilizados en la actualidad por los partidos políticos, para la selección de sus candidatos, ya que no existe internamente un mecanismo libre y equitativo para que los ciudadanos puedan optar a cargos de elección popular.
- E) Las conclusiones y recomendaciones concuerdan con el plan y el contenido de la investigación, constituyendo un aporte para la solución al tema investigado como lo es la necesidad de la democratización de los partidos políticos en Guatemala.
- F) En cuanto a las fuentes bibliográficas consultadas, son suficientes y adecuadas para el tema desarrollado, ya que contiene la exposición de autores nacionales y extranjeros.
- G) El trabajo realizado constituye un aporte para los estudiantes y profesionales del derecho por el enfoque que se le ha dado y además porque es una necesidad jurídica del país, que los ciudadanos que llenen los requisitos para optar a cargos de elección popular puedan ser electos y no designados por las bases de los mismos en un ambiente de elección democrática.

Por lo antes indicado, considero que el trabajo de investigación del bachiller: **ULICES AMED LÓPEZ TOC**, puede servir de base para la sustentación del examen público respectivo y en virtud de ello, emito mi dictamen y opinión favorable para continuar con el trámite respectivo.

Sin otro particular me suscribo, atentamente,



Lic. EDI LEONEL PÉREZ
Abogado y Notario
Colegiado 8,226

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

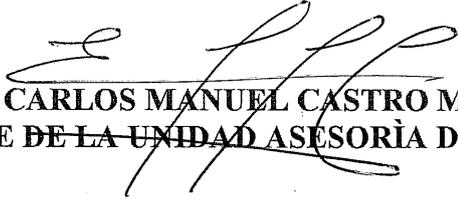
Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, C. A.



**UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, tres de mayo de dos mil once.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **VICTOR HUGO GIRÓN MEJÍA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **ULICES AMED LÓPEZ TOC**, Intitulado: **“LA NECESIDAD DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA”**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: “Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes”.


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/ brsp.



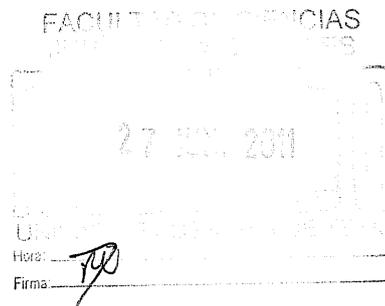
LIC. VÍCTOR HUGO GIRÓN MEJÍA

Abogado y Notario
10ª. Ave 3-68 zona 4
Guatemala, teléfono 5010-7807



Guatemala, 20 de mayo 2011

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Licenciado:

En atención al nombramiento de fecha tres de mayo del presente año, como Revisor de Tesis, del bachiller **Ulices Amed López Toc**, me dirijo a usted, haciendo referencia al tema de investigación intitulado: **LA NECESIDAD DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA**, con el objeto de informar sobre mi labor y oportunamente emitir el dictamen correspondiente; y habiendo revisado el trabajo encomendado de conformidad con el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito a usted informar lo siguiente:

a) Por el tema de investigación efectuado, es fundamental hacer referencia que el contenido del mismo es de gran importancia tomando en consideración que en la sociedad guatemalteca cada cuatro años se celebran elecciones populares donde la incidencia de los partidos políticos es fundamental en el proceso electoral y de esa manera está determinado el aporte técnico lo cual es viable por el tema presentado.

b) Con respecto a los métodos y técnicas utilizados por el investigador estos fueron de gran utilidad principalmente el método inductivo y analítico, ya que de los mismos se utilizaron las guías correspondientes a efecto de adquirir conocimientos de la forma de recepción y selección de la temática a utilizar con el propósito de desarrollar la investigación de mérito.

c) El investigador consideró oportuna la utilización del Diccionario de la Real Academia Española, en concordancia con el idioma español, además de utilizar la redacción jurídica fundamental en el desarrollo de la investigación.



LIC. VÍCTOR HUGO GIRÓN MEJÍA

Abogado y Notario
10ª. Ave 3-68 zona 4
Guatemala, teléfono 5010-7807



d) La contribución científica del tema presentado por el investigador, es de gran importancia en la actualidad tomando en consideración que en el presente año se celebran elecciones generales en el territorio guatemalteco y de allí la importancia de la democratización a lo interno y externo de los partidos políticos.

e) Con respecto a las conclusiones y recomendaciones presentadas por el investigador en mi calidad de revisor, hago constar que las mismas son congruentes con la temática investigada y fundamental para el tema presentado.

f) Respecto a la bibliografía utilizada para elaborar la investigación, considero que el investigador utilizó la referencia bibliográfica disponible tanto en autores nacionales como extranjeros para realizar un análisis y posteriormente presentó el informe final.

Por lo antes indicado, considero oportuno señalar que el investigador **Ulices Amed López Toc**, cumplió con los requerimientos exigidos por el manual respectivo y además elaboró las oportunas observaciones que le fueron señaladas y en virtud de ello, **emito dictamen favorable** para que pueda continuar con el trámite académico respectivo.

Sin otro particular me suscribo, atentamente

Lic. Víctor Hugo Girón Mejía

Abogado y Notario

Col. 5695

Victor Hugo Girón Mejía
Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, 4 de septiembre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante ULICES AMED LÓPEZ TOC, titulado LA NECESIDAD DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyc

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO



Rosario





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme fortaleza y sabiduría para alcanzar mis objetivos, demostrarme tantas veces su existencia y guiar mi camino.
- A MIS PADRES:** Porque creyeron en mí y me apoyaron, dándome toda su confianza, sin dudar ni un solo momento de mi inteligencia y capacidad.
- A MIS HERMANOS:** Por haber fomentado en mí el deseo de superación y el anhelo de triunfo en la vida.
- A MI ESPOSA:** Por brindarme todo su apoyo y estar siempre a mi lado.
- A MI HIJA:** Por darme una razón para superarme y ser mejor cada día.
- A MIS PROFESORES:** De quienes tanto he aprendido, gracias por sus enseñanzas
- A MIS AMIGOS:** Por su valioso apoyo, sincero e incondicional, los que se han quedado y los que se han ido, todos ustedes forman parte de mi vida.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



A: La gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala, de la cual siempre formáre parte y tratáre de enaltecer.

Y A USTED: Que la recibe, especialmente.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. El Estado moderno y contemporáneo	1
1.1 Origen y desarrollo del Estado moderno.....	2
1.2 Naturaleza jurídica del Estado democrático	10
1.3 Elementos del Estado actual.....	13
1.4 Finalidad y características del Estado.....	20
1.5. Funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional del Estado.....	23

CAPÍTULO II

2. La democracia y el Estado democrático.....	31
2.1. Orígenes de la democracia	32
2.2. Conceptualización de la democracia.....	36
2.3. Formas democráticas de gobierno	42
2.4. Argumentos a favor y en contra de la democracia	44

CAPÍTULO III

3. Los partidos políticos y el sistema democrático	61
3.1. Origen constitucional de los partidos políticos	64
3.2. Concepto, formación y funcionamiento de los partidos políticos.....	77
3.3. Funciones respecto a la sociedad.....	85



Pág.

3.4. El financiamiento de los partidos políticos y las elecciones	89
3.5. Regulación legal de los partidos políticos	91

CAPÍTULO IV

4. La necesidad de la democratización de los partidos políticos en Guatemala	97
4.1. Aspectos generales y funciones sociales e institucionales	97
4.2. Asambleas internas y órganos internos	105
4.3. Limitaciones a la participación	109
4.4. Necesidad de democratizar	112
CONCLUSIONES	115
RECOMENDACIONES	117
BIBLIOGRAFÍA	119



INTRODUCCIÓN

El presente estudio se justifica tomando en consideración que durante el proceso electoral; los partidos políticos hacen uso de recursos financieros y humanos, y realizan una serie de actividades en beneficio personal y no de la sociedad guatemalteca en su conjunto; por lo que se considera necesario hacer un análisis del funcionamiento de los partidos políticos en Guatemala.

Por otra parte, el enfoque en el que se realizó la investigación está enmarcado dentro del derecho constitucional, ante la necesidad de conocer aspectos de carácter general del funcionamiento, organización y participación de la población en los procesos electorales de los partidos políticos en Guatemala. Se trató de verificar si los partidos políticos realmente, una vez autorizados por el Tribunal Supremo Electoral, cumplen con todos los objetivos para los cuales fueron creados.

La hipótesis planteada, hace referencia a que los partidos políticos, una vez inscritos ante el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, y se caracterizan por que forman parte del sistema político y democrático del país. Asimismo, durante su funcionamiento, los partidos políticos deben cumplir con todos los fines para los cuales fueron creados, de conformidad con los estatutos de creación; sin embargo, se limitan los derechos de ciertos afiliados al no incluirlos en cargos de elección popular, lo que indica que no existe participación popular a lo interno de dichas organizaciones políticas.



Los objetivos de esta tesis son: conocer el origen y surgimiento de los partidos políticos en Guatemala; así como: determinar su funcionamiento interno, hacer referencia a los fines para los cuales fueron creados; pero sobre todo, dar a conocer las causas por las que los partidos políticos limitan el ejercicio democrático a lo interno.

Este trabajo está contenido en cuatro capítulos: el primero, inicia con el análisis del estado moderno y contemporáneo; el segundo, trata lo relacionado a la democracia y el Estado democrático; el tercero, se refiere a los partidos políticos y el sistema democrático; y, en el cuarto capítulo, se presenta un análisis sobre la democratización de los partidos políticos en Guatemala.

Los métodos utilizados fueron: el analítico, al revisar y comparar las normas legales que definen el proceso electoral en Guatemala, y el sintético cuando se trata de extraer conclusiones que devengan en la correcta interpretación del análisis. Dentro de las principales técnicas, empleadas están las bibliográficas, para la recopilación de documentos relacionados al tema en libros de texto, disposiciones legales, tanto de autores nacionales como de extranjeros; además se utilizó la Internet.

CAPÍTULO I

1. El Estado moderno y contemporáneo

El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.

Se puede indicar que, Estado es: “La Organización política de un país, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población. Poder, territorio y pueblo o nación son, por consiguiente, los elementos que conforman el Concepto de Estado, de tal manera que éste se identifica indistintamente con cada uno de aquellos.”¹

Para André Hauriou, el Estado es: “La Agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción.”²

Sin embargo, en términos generales se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón. El tratadista Adolfo Posada, citado por Manuel Ossorio, presenta una definición

¹ Porrúa, Francisco. *Teoría del estado*. Pág. 156

² Hauriou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Pág. 118



de Estado de la siguiente manera: “Es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse, e imponer dentro de el un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política”³.

Definirlo por sus elementos, es didáctico, pero equivale a una presentación heterogénea, que pugna con la esencia unitaria homogénea del Estado; sumar sus elementos es una manera aritmética de definirlo, pero no brinda la concepción unitaria que le corresponde. Con todo, en calidad de aproximación al personaje Estado, es válido definirlo por sus tres elementos: pueblo, territorio y poder o autoridad, agregando la finalidad que la anima, o sea el bien común. El poder y el fin son los datos que fundamentan el orden jurídico, el cuál es la textura institucional del Estado.

1.1 Origen y desarrollo del Estado moderno

En las sociedades matriarcales, anteriores a la aparición de la familia monogámica y de la propiedad privada, el poder social se distribuía de forma escalonada a partir de los consejos de ancianos y de las estructuras tribales. Las relaciones entre los miembros de la sociedad eran de tipo personal y la cohesión del grupo se basaba en prácticas religiosas y ritos sociales de tipo tradicional.

³ Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Pág. 400

El surgimiento de la agricultura y la consiguiente distribución de la tierra entre los miembros de la sociedad favoreció la aparición de la propiedad privada, de los derechos hereditarios y, por consiguiente, de la familia patriarcal, en la que la descendencia debía asegurarse mediante un sólido vínculo matrimonial de carácter monogámico (la mujer sólo podía tener un marido).

Los primeros Estados, según afirma Porrúa: en Egipto, Mesopotamia, China, la India, Mesoamérica, los Andes, surgieron: “por una parte, como una delegación del poder social en una estructura política capaz de asegurar el derecho de propiedad frente a competidores internos o externos y, por otra, como una organización destinada a hacer posible la realización de los trabajos colectivos tales como: construcción de canales, presas, acequias, necesarios para el conjunto de la comunidad.”⁴

Estos primeros Estados se caracterizaron por ejercer un poder absoluto y teocrático, en el que los monarcas se identificaban con la divinidad. Por consiguiente, el poder se justificaba por su naturaleza divina, y eran las creencias religiosas de los súbditos las que lo sustentaban.

La primera experiencia política importante en el mundo occidental se realizó en Grecia hacia el siglo V a.C. la unidad política griega era la polis, o ciudad-Estado, cuyo gobierno en ocasiones fue democrático; los habitantes que conseguían la condición de

⁴ Porrúa, Francisco. **Ob. Cit.** Pág. 48-88

ciudadanos de la que estaban excluidos los esclavos participaban en las instituciones políticas. Esta democracia directa tuvo su más genuina expresión en Atenas.

Para los filósofos griegos, el núcleo del concepto de Estado se hallaba representado por la idea de poder y sumisión. Platón, en sus obras *La República* y *Las Leyes*, expuso que la soberanía política debía someterse a la ley y que sólo un Estado en el que la ley fuera el soberano absoluto, por encima de los gobernantes, podría hacer felices y virtuosos a todos los ciudadanos. Platón esbozó el modelo de una ciudad-Estado ideal, en el que la ley ejercía una función educadora tanto de los ciudadanos como del Estado. Aristóteles distinguió varias formas de gobierno y de constitución, y admitió límites al ejercicio del poder mediante el derecho y la justicia.

La organización política de Roma fue “inicialmente similar a la griega; la *civitas* -ciudad- era el centro de un territorio reducido y todos los ciudadanos participaban en el gobierno de la misma. Con la expansión del imperio y de las leyes generales promulgadas por Roma, se respetaron las leyes particulares de los diferentes pueblos sometidos. Marco Tulio Cicerón, orador y filósofo romano, expuso que la justicia es un principio natural y tiene la misión de limitar el ejercicio del poder.”⁵

Los modelos políticos griegos y las ideas directrices de Cicerón ejercieron una influencia decisiva en San Agustín y en todos los seguidores de su doctrina. Para San Agustín, el Estado está constituido por una comunidad de hombres unidos por la

⁵ Porrúa, Francisco. *Ob. Cit.* Pág. 55



igualdad de derechos y la comunidad de intereses: no puede existir Estado alguno sin justicia. Sólo la iglesia, modelo de la ciudad celeste, puede orientar la acción del Estado hacia la paz y la justicia.

En el Medievo surgió como elemento nuevo la teoría de que el poder emanaba del conjunto de la comunidad y, por tanto, el rey o el emperador debían ser elegidos o aceptados como tales por sus súbditos para que su soberanía fuese legítima. Este enfoque, según el cual el poder terrenal era autónomo con respecto al orden divino, dio lugar al nacimiento de la doctrina de un pacto que debía convenirse entre el soberano y los súbditos, en el que se establecían las condiciones del ejercicio del poder y las obligaciones mutuas, con la finalidad de conseguir el bien común. La ley humana, reflejo de la ley divina, debía apoyarse en la razón.

La concepción antropocéntrica del mundo que adoptaron los renacentistas trajo consigo la secularización de la política. En el siglo XVI, Jean Bodin añadió a la idea de independencia del poder político la noción de soberanía: el Estado es soberano y no ha de reconocer en el orden temporal ninguna autoridad superior, lo cual le conferirá una consistencia jurídica. A este contenido racional, aportado por el renacimiento, se debe la aparición del Estado moderno, que se distingue por estar constituido por una población amplia que normalmente reúne características nacionales, asentada en un territorio definido y regida por un poder soberano.



Desde el siglo XVI, el Estado ha conocido las siguientes configuraciones: “Estado autoritario, Estado absoluto, Estado liberal, Estado socialista o comunista, Estado fascista y Estado democrático.”⁶

La primera fase del Estado moderno se caracterizó por el reforzamiento del poder real, aunque sus medios de acción política se vieron limitados aún por la privatización de los cargos públicos.

El ejemplo más conocido de Estado autoritario fue el imperio hispánico de Felipe II. En el proceso de secularización y racionalización del poder, el absolutismo (siglos XVII y XVIII) supuso la definitiva desvinculación del Estado con respecto a los poderes del imperio y el papado, por una parte, y de la nobleza y las corporaciones urbanas, por otra. La soberanía, capacidad de crear el derecho y de imponer la obediencia a las leyes, quedó concentrada en el Estado, identificado con el monarca absoluto.

Luís XIV de Francia fue el máximo exponente del absolutismo monárquico.

El ascenso económico de la burguesía planteó en la segunda mitad del siglo XVIII la necesidad de encontrar fórmulas políticas que recogieran sus planteamientos sobre la configuración de la sociedad y el Estado: participación, igualdad jurídica, libertades individuales y derecho de propiedad.

⁶ Porrúa, Francisco. **Ob. Cit.** Pág. 61

Nuevas teorías políticas contribuyeron a conformar la ideología de la burguesía revolucionaria. Thomas Hobbes, defensor aún del Estado absolutista, introdujo el individualismo radical en el pensamiento político y estableció las bases teóricas del concepto moderno del contrato social, que posteriormente sería desarrollado por Jean-Jacques Rousseau.

John Locke expuso “el carácter natural del derecho a la vida y a la propiedad”⁷ y defendió una división de poderes orientada a combatir el centralismo absolutista.

El barón de Montesquieu definió la configuración clásica de esta división de poderes en “ejecutivo, legislativo y judicial.”⁸

La revolución francesa tuvo como consecuencia la creación de un nuevo marco político adaptado a las transformaciones económicas que estaba experimentando la sociedad con el desarrollo del capitalismo.

Para garantizar las libertades individuales, la igualdad legal y el derecho de propiedad, se limitaron las prerrogativas reales y se sometió la actuación estatal al imperio de la ley.

Con el precedente de las constituciones estadounidense y francesa, pronto empezaron a surgir en los países europeos y americanos textos constitucionales en los que se

⁷ Locke, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**. Pág. 110

⁸ Montesquieu, Carlos Luis. **Del espíritu de las leyes**. Pág. 224



consagraba el fraccionamiento del poder como garantía efectiva de los derechos del individuo.

La misión principal del Estado liberal radicaba en la protección de las libertades individuales y en el mantenimiento de un orden jurídico que permitiese el libre juego de las fuerzas sociales y económicas.

Para cumplir esta misión, el Estado se valía de los medios legales que establecía la constitución.

El crecimiento del proletariado industrial y los conflictos imperialistas entre las potencias europeas favorecieron el deterioro y el descrédito de los regímenes liberales desde finales del siglo XIX. El socialismo utópico y, después, el anarquismo y el marxismo negaron la legitimidad del Estado liberal y propusieron nuevos modelos de sociedad en los que el hombre pudiera desarrollar plenamente sus capacidades.

Realizó el anarquismo una crítica directa contra el Estado, por considerarlo un instrumento de opresión de los individuos.

Los anarquistas mantenían que todo poder era innecesario y nocivo, y propugnaban la sustitución de las relaciones de dominio establecidas a través de las instituciones estatales por una colaboración libre entre individuos y colectividades.



En la primera mitad del siglo XX, la crítica al Estado liberal se desarrolló también a partir de las ideologías fascistas, basadas en una concepción radical del nacionalismo. Tanto el fascismo italiano como el nacionalsocialismo alemán defendieron los intereses de la nación sobre la libertad de los individuos. El Estado, encarnación del espíritu nacional debía concentrar todas las energías individuales con el fin de conseguir sus objetivos últimos y trascendentales. Históricamente, el fascismo constituyó una reacción contra el auge del movimiento obrero y el comunismo internacional después de la revolución rusa, y una justificación ideológica del imperialismo para dos Estados que habían quedado al margen del reparto del mundo por parte del resto de las potencias occidentales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, dos sistemas políticos y económicos se disputaron el poder sobre el planeta.

En el bloque socialista, disuelto entre 1989 y 1991, los Estados mantuvieron sus características totalitarias, basadas en el poder absoluto de un partido único considerado intérprete de los intereses de la clase trabajadora.

En el bloque occidental, el Estado liberal se consolidó mediante la adopción, iniciada desde principios de siglo, de diversos principios democráticos y sociales: sufragio universal el cual antes era censitario, es decir, sólo para las clases ricas, voto femenino, desarrollo de los servicios públicos y sociales, intervención estatal en la economía.



Por otra parte, la tradicional división de poderes se mantuvo formalmente, pero el reforzamiento del poder ejecutivo se generalizó en casi todos los países.

A fines de la década de 1990, la globalización llevó a los Estados nacionales a integrarse en mercados comunes e instituciones de gobierno supranacionales.

1.2 Naturaleza jurídica del Estado democrático

Actualmente, es imposible hablar del derecho sin asociarlo al Estado y sus diversos órganos. En el caso de Guatemala, el Congreso emite leyes; el Poder Ejecutivo aplica políticas, y el Poder Judicial administra justicia. Los órganos del Estado están vinculados estrechamente al derecho, es decir, que no podemos considerar separadamente a los órganos estatales del mismo, ya que de ellos depende, de una u otra manera la creación, aplicación y cumplimiento del ordenamiento jurídico guatemalteco.

El Estado ha sufrido y mantiene un proceso de evolución y desarrollo continuo. Se inicia éste en épocas distintas en los diferentes lugares, pasando de la atomización del poder feudal hacia una centralización de poder en el monarca. Su fase más evolucionada en esta etapa es la monarquía absoluta de los siglos XVI al XVIII.

El término Estado, se refiere a un tipo de fenómeno social caracterizado por rasgos esenciales, como: a) una relación de autoridad y subordinación entre sus integrantes; b)



el ejercicio monopólico de la violencia por quienes son titulares de la autoridad; c) la existencia de un orden jurídico; d) relativa permanencia; y, e) dimensión institucional. El Estado no es, pues, como lo han sugerido ciertas concepciones mistificadoras, un ente que se halla por encima de la sociedad e independiente de ella. El Estado en realidad no es sino un tipo determinado de conducta social regulada jurídicamente, que se da en una situación espacio temporal definida.

El Estado no es un fenómeno físico susceptible de percibirse por los sentidos, sino un hecho social que conlleva la interacción jerárquica de sus miembros, normado por un orden jurídico.

Cuando se habla del Estado, me refiero a una conducta humana intersubjetiva jurídicamente regulada por quienes se hallan facultados para ello. Este aspecto es subrayado por Han Kelsen, en su obra *Teoría Pura del Derecho*, cuando indica que: “el Estado no son los hombres que se ven y tocan y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana.”⁹

La conducta colectiva del hombre es parte integrante del Estado en la medida en que se halle subordinada a un orden jurídico vigente y eficaz, que la encausa en un sentido determinado.

⁹ Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. Pág. 16

Como se indico el Estado, es un fenómeno colectivo que se da en un horizonte espacio-temporal. Esta afirmación parecería sugerir que los están definiendo como un fenómeno físico contradiciendo lo que hemos manifestado líneas precedentes. El carácter espacio-temporal del Estado se halla definido por la vigencia del orden jurídico en un territorio y en un período determinado. El orden jurídico de un Estado no es válido eternamente, ni tampoco para todos los Estados. Su validez es restringida a un cierto ámbito territorial y durante un cierto periodo.

En suma, el Estado es un fenómeno social complejo, cuyo rasgo distintivo es la regularización coactiva de la conducta humana a través de un orden normativo. La naturaleza del Estado es compleja por tener varias dimensiones estrechamente ligadas entre sí. Dichas dimensiones son: el horizonte espacio-temporal en el que existe, la conducta colectiva jerárquicamente articulada y el orden normativo. Es decir, que el Estado integra en su naturaleza y normas.

Ahora si se puede afirmar que, el Estado es sociedad más poder (tomémosle a éste en el sentido de autoridad), o sea una sociedad políticamente organizada. La entidad o ser del Estado deriva de la sociabilidad humana. Estado y Sociedad son indelible en la práctica, si bien se les separa conceptualmente. En cuanto a la realidad socio-política, el Estado es una obra del hombre pero de acuerdo con la naturaleza social de éste, pues, el hombre es producto y a la vez productor de la historia. En la historia que se produce actúa la ya producida.

Analizar la naturaleza y orígenes del Estado, es un medio conexo al de los elementos de su trama, que con la sociedad, el poder y el derecho, de un lado; y por otro, como elementos constitutivos, se tiene el territorio, la población y la autoridad.

1.3 Elementos del Estado actual

Los elementos del Estado son el pueblo, el territorio y el poder. Muchos autores aseguran que el poder y el gobierno son sinónimos, sin embargo, para muchos, el poder significa ser ley, ser total, y el gobierno no lo es así, el gobierno es regido por el pueblo y para el pueblo.

1) Población: el primer elemento del Estado por cuanto éste es, ante todo, una agrupación humana. La población es un conjunto de personas naturales que habitan en un territorio de manera estable. Este asentamiento estable o residencia exigida a los integrantes de la población excluye a los extranjeros de paso o transeúntes. Para el Tratadista Guillermo Cabanellas población es: “Número de hombres y mujeres que componen la humanidad, un Estado, provincia, municipio o pueblo.”¹⁰

Este conjunto humano estará integrado habitualmente por nacionales y extranjeros. Los nacionales son aquellos que tienen la nacionalidad del Estado de que se trata.

¹⁰ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de derecho usual*. Pág. 313

La nacionalidad en definitiva es el vínculo jurídico que une a un individuo a un Estado. Sin embargo, como se ha dicho, en general dentro de los Estados también pueden encontrarse extranjeros que residen dentro del estado y por tanto, deberán respetar las normas internas y, serán sujetos también de ciertas funciones del Estado respecto de la población. Entre ellas, la más relevante, su protección de diversos riesgos a que pueda estar expuesta: agresiones externas, ingreso de enfermedades.

2) Pueblo: el pueblo o ciudadanía es el conjunto de individuos que dentro de la población se encuentra habilitado para ejercer derechos políticos. Estos individuos, constituidos como pueblo integran un todo que es el titular de la soberanía.

En un régimen democrático los derechos políticos se refieren, fundamentalmente, a la participación de la comunidad en la generación y funcionamiento de órganos representativos. Así, la ciudadanía permite al individuo disfrutar del derecho al sufragio, y del derecho a ser elegido y de la posibilidad de incorporarse a la función pública, cuando para ser designado funcionario público se exige la calidad de ciudadano.

3) Poder: el poder, se entiende como la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a los seres humanos, con objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este poder puede ser por uso de la fuerza, la coerción, voluntaria, o por diversas causas, pero en toda relación social, el poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de competencias o cooperación reglamentadas. Toda sociedad, no puede existir sin un poder, absolutamente necesario para alcanzar



todos sus fines propuestos. Y toda sociedad organizada necesita de una voluntad que la dirija. Esta voluntad constituye el poder del grupo.

Manuel Ossorio define el poder como: “la Facultad para hacer o abstenerse o para poder mandar algo.”¹¹ Tal poder es unas veces de tipo coactivo; otras, carece de este carácter. El poder simple, o no coactivo, tiene capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, pero no está en condiciones de asegurar el cumplimiento de aquéllas por sí mismo, es decir, con medios propios. Cuando una organización carece de poder coactivo, los individuos que la forman tienen libertad para abandonarla en cualquier momento. Ello aparece con toda claridad incluso en las organizaciones no estatales más poderosas del mundo, como la Iglesia Católica. Esta última no puede, por sí misma, constreñir a sus fieles o a sus sacerdotes a que permanezcan en su seno, a no ser que el Estado le preste su apoyo.

Si una organización ejerce un poder simple, los medios de que dispone para sancionar sus mandatos no son de tipo coactivo, sino meramente disciplinarios. El poder de dominación es, en cambio, irresistible. Los mandatos que expide tienen una pretensión de validez absoluta, y pueden ser impuestos en forma violenta, contra la voluntad del obligado.

Cuando una agrupación no estatal ejerce un poder de dominación, éste tiene su fuente en la voluntad del Estado. Ello equivale a sostener que no se trata de un poder propio,

¹¹ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 764

sino derivado. Dicho principio, universalmente admitido en estos días, no posee, sin embargo, valor absoluto. En las épocas en que el poder político no se había consolidado, habría sido imposible postularlo. Durante la Edad Media, por ejemplo, hubo agrupaciones no estatales que gozaban, en mayor o menor medida, de un poder de dominación independiente. Éste fue el caso de la Iglesia Católica, que a menudo hizo valer su autoridad aun en contra del Estado. Lo mismo ocurrió con numerosos señores feudales, cuyo poder no era siempre el producto de una delegación de origen estatal.

4) Territorio: el Territorio es el último elemento constitutivo del Estado.

Francisco Porrúa Pérez considera al territorio como el elemento físico de primer orden para que surja y se conserve el Estado, pero agrega: “La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia de éste no podrá haber Estado.”¹²

Territorio viene de la palabra latina terra, que significa tierra; y otros indican que viene del verbo terrere, que significa desterrar. Para Guillermo Cabanellas el territorio es: “Parte de la superficie terrestre sometida a la jurisdicción de Estado.”¹³

Y el territorio, es el espacio físico en donde se asienta la población, constituye uno de los elementos fundamentales del Estado. Según algunos más que un elemento, sería una condición de existencia, ya que sin territorio desaparece el Estado. Sin embargo, si

¹² Porrúa, Francisco. **Ob. Cit.** Pág. 191

¹³ Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 204

el territorio fuera la única condición de existencia del Estado, en cualquier territorio - mutable o indeterminado- podría cumplirse la condición para establecer un Estado en particular. Esto no parece ser así, advirtiéndose que la relación entre Estado y territorio es por lo común estable y específica. El territorio se convierte en elemento de cada Estado, no cualquier territorio sino uno determinado, lo que no implica afirmar su invariabilidad, ya que éste admite cambios.

Pese a lo esencial de este elemento es admisible que, temporalmente, un Estado esté privado del control sobre su territorio debido a una invasión por otro Estado. Esto siempre y cuando se trate de un fenómeno de fuerza, de índole material y, en principio, temporal. No se afecta la figura jurídica Estado, aún cuando según las circunstancias, la invasión del territorio podría determinar el fin de la existencia jurídica del Estado. En el presente siglo se comprueban casos de Estados que han subsistido pese a carecer temporalmente de control sobre su territorio. Por ejemplo, Polonia, Francia y otros Estados ocupados militarmente por Alemania durante la Segunda Guerra Mundial, conservan sus autoridades, las que permanecen ocultas o en el exilio, no desaparecen y después de la derrota del invasor vuelven a ejercer su dominio territorial.

Por otro lado, se observa que el territorio es un instrumento para el Estado, necesario para la realización de sus funciones y cumplimiento de sus fines. El territorio es fuente de recursos, ámbito de desarrollo de actividades, hábitat de la población y se proyecta como parte del ecosistema terrestre. Finalmente, el territorio es el ámbito espacial que

delimita el ejercicio de la competencia por parte del Estado y donde se asienta su colectividad.

El territorio del Estado puede analizarse según sus distintos componentes, que son:

- a) **El territorio terrestre:** tierra física superficial dentro de los deslindes geográficos, y su proyección hacia el subsuelo.

- b) **Las aguas interiores:** que son aquellas comprendidas en el territorio terrestre (lagos, ríos) y el espacio marítimo encerrado por las líneas de base recta (líneas imaginarias que unen los puntos más prominentes de la costa).

- c) **Territorio marítimo:** Se subdivide en:
 - Mar territorial:** que es el espacio marítimo que se extiende desde las líneas de base, hasta una paralela trazada a doce millas mar adentro.
 - Zona contigua:** espacio que comprende las doce millas que siguen al mar territorial. En esta zona el Estado puede ejercer facultades de policía, inmigración, sanitarias y aduaneras.
 - Zona Económica Exclusiva:** espacio marítimo que se extiende ciento ochenta y ocho millas mar adentro, medidas desde el límite exterior del mar territorial (junto al mar territorial suman 200 millas). Se entiende territorio nacional en todo lo relativo al aprovechamiento económico de los recursos situados en ella. Hacia el exterior de la Zona Económica Exclusiva está la alta mar. El suelo y subsuelo del

mar territorial y de la Zona Económica Exclusiva pertenecen al Estado, en el ámbito de competencias que puede ejercerse en cada caso.

- d) **Espacio aéreo:** masa de aire que está sobre el territorio terrestre, aguas interiores y mar territorial. Se ejercen sobre éste plenas competencias. No está clara su delimitación en altura, lo que genera problemas por ejemplo respecto de vuelos a gran altura o espaciales (colocación de aparatos en órbita en el espacio exterior).

Muy distinto es el tratamiento dado a las naves militares. Dado su potencial destructivo se considera el espacio aéreo con un criterio muy estricto. Si a él ingresa una nave militar, sin permiso previamente concedido, se considera violación de la integridad territorial, circunstancia que autoriza según el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, un ataque físico contra el entrometido (legítima defensa).

Respecto del espacio extraterrestre, no hay reivindicación territorial sobre la base de proyecciones de los Estados subyacentes que haya sido aceptada por el derecho internacional. La colocación de artefactos espaciales sobre los territorios de los Estados es una actividad que de hecho han realizado las grandes y medianas potencias, sin que ningún Estado sometido al paso de estos equipos haya podido alcanzar el éxito en un reclamo contra ello.

Junto al territorio físico se encuentran las ficciones de territorialidad. Para un manejo más seguro de las relaciones interestatales, el derecho internacional ha consagrado

ficciones en que se reputa que determinados espacios son territorios de ciertos Estados, cuando físicamente no lo son. Por ejemplo, se ha sostenido que, desde la perspectiva jurídica, las actuaciones realizadas en las sedes diplomáticas se asimilan a las efectuadas en el territorio físico del Estado. Las ficciones se relacionan con las inmunidades y privilegios diplomáticos.

1.4 Finalidad y características del Estado

En definitiva, se puede afirmar que para conocer y comprender las instituciones, cualquiera que fuera, resulta evidentemente necesario conocer su finalidad. Y en cuanto le corresponde al Estado, tiene por finalidad el bien común. Ya Aristóteles lo había definido de este modo y hoy en día ha quedado como verdad universal.

El orden jurídico, es un elemento fundamental del bien común, pero no es el fin del Estado, sino un producto social que se inspira en el bien común. Poder y fin están contenidos en el orden, al cuál remodelan. El poder está antes del orden, pues lo dicta, y el fin está más allá del orden, pues lo inspira.

El bien común, consiste en un conjunto de condiciones sociales que favorecen el desarrollo del hombre, medio social propicio para que éste realice sus potencialidades como persona. A decir de Cayetano Núñez Rivero, en su obra Teoría del Estado y Sistemas Políticos (1996), quien comenta al referirse del bien común, que este no es



una masa de bienes por repartir, sino un orden justo, más allá del cual existe para el individuo un fin último.

Pero tal definición del bien común como medio propicio para que el ser humano se realice como tal, resulta individualista. De allí que si el hombre es un ser eminentemente social, se debe sobreponer la concepción comunitaria de Santo Tomás de Aquino, quien en su tiempo manifestó que, el bien común, es un orden justo para la vida suficiente de una comunidad. Enfocado desde luego como bien intermedio para hacer alcanzable el bien individual y familiar.

Si a la idea de bien común se le despoja de su connotación filosófica, viene a ser lo que se denomina interés social. Desde luego, el bien común no es una fórmula de gobierno, sino un principio rector, el bien de los hombres que componen la sociedad. Entonces, se puede afirmar que el bien común no se traduce en bien particular de los individuos, sino de modo indirecto o sea en función del orden y de la justicia que proporciona al conjunto.

Hoy en día se puede observar que en la sociedad humanista de Santo Tomás de Aquino, los gobernantes se distinguen por su voluntad de servir de medio, para el bien de todo el pueblo, reconociendo que el Estado existe para que puedan realizarse a la plenitud de sus facultades personales. Por todo ello, se puede afirmar que la causa final del Estado es el bien común.

Asimismo, el Estado presenta las siguientes características esenciales: a) soberanía, b) personalidad jurídica, y, c) sumisión al derecho.

La soberanía como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.

La personalidad jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.

Sumisión al derecho, que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico para lograr conseguir los fines propuestos, especialmente el bien público.

Al Estado, entonces le corresponde una realidad jurídica y, como consecuencia de ello, también tiene personalidad propia, esa personalidad jurídica es decir, al constituirse un Estado independiente y soberano tiene derechos y obligaciones, lo cual significa que puede tener un sujeto contratante, un demandado o hasta ejecutado (sujeto pasivo en un proceso de ejecución).

Las características del Estado moderno son las siguientes: a) entidad territorial, b) poder central, c) infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática, d) consolidación de la unidad económica.

Una cierta entidad territorial. Ésta se refiere al medio físico que es necesario para la sustentación del Estado y debe ser una magnitud tal que no convierta en demasiado pesadas las tareas que el Estado debe afrontar.

Establecimiento de un poder central suficientemente fuerte. Se logra suprimir o reducir drásticamente a los antiguos poderes feudales, entre ellos el propio poder de la iglesia, que se vincula a lo que actualmente se llamaría al proyecto de Estado Nacional.

Creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática. Se desarrolla una burocracia administrativa que trabaja impersonalmente para el Estado. Burocracia y capacidad financiera se retroalimentan. La obtención y administración de recursos exige personal dedicado por completo a estas tareas. La diplomacia se convierte en un instrumento indispensable para las relaciones con las demás entidades estatales que constituyen un sistema en su conjunto.

Consolidación de la unidad económica. El Estado debe ser capaz de regular y dirigir la economía en su propio seno, y con respecto al exterior, implantar un sistema aduanal y normas precisas que controlen la entrada y salida de bienes.

1.5. Funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional del Estado

El concepto de función, constituye la base de este desarrollo, la misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de Fungere, que

significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de Finire, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública.

Por naturaleza, las actividades del Estado se manifiestan en tres formas, que se les denomina funciones: legislativa, administrativa y jurisdiccional.

Mediante los actos legislativos, el Estado instituye el ordenamiento jurídico que regula su organización y su acción, así como la vida social. Mediante actos administrativos, el Estado provee las necesidades y mantiene los servicios públicos de seguridad y de vida en relación. Mediante actos jurisdiccionales, el Estado interviene en las controversias y declara el derecho concreto, en los casos en que se precisa su aplicación. Pero la conducción del Estado, es decir, la actividad política, está por encima de la clasificación de funciones. A modo didáctico se estudia cada una de estas funciones, debiendo distinguirlas desde el punto de vista sustancial o material, que atiende a la naturaleza intrínseca del acto, y del punto de vista formal, que atiende al Órgano o autoridad que realiza el acto.

En la generalidad de los casos los gobernados no requieren hacer un análisis sutil del acto para saber cuál es su naturaleza, si legislativa, administrativa o jurisdiccional, pues le basta atribuirle la materia correspondiente a la autoridad de la cual emana; así, para el común de las personas, un acto jurídico es legislativo si lo realiza el Parlamento; es

administrativo, si lo realiza el Ejecutivo; y, es jurisdiccional si lo realiza el Poder Judicial. Por razón de sustancia, es decir de contenido o materia, el acto no puede coincidir con su aspecto o forma. Así, un reglamento es una norma, o sea legislación, pero el acto de dictarlo es administrativo.

La actividad del Estado se manifiesta de tres formas, a la que se denomina funciones, siendo estas:

1) Función legislativa: Consiste en regular las reglas de derecho positivo; y como ya se indicó en líneas arriba, la acción que el Estado ejerce sobre el derecho es doble: de un lado, monopoliza su sanción, y del otro, centraliza las formas del derecho bajo la supremacía y hegemonía de la ley. Esto es, que el Estado centraliza la producción del derecho mediante una forma que le es peculiar: la Ley. Como se verá posteriormente, ella no es la única fuente de derecho, pues también lo es la costumbre, la doctrina y la jurisprudencia, que como la ley resultan ser fuentes formales, y la primera, esto es la ley, resulta ser fuente obligatoria de derecho.

2) Función administrativa: Tiene por finalidad asegurar la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servicios públicos, proveyendo a las necesidades del grupo social. Pero estos propios de administración no suelen darse por suerte del azar; de allí que los actos de administración van relacionados con otros actos, como los de reglamentación de las leyes, acto administrativo este que contiene de alguna manera una función legislativa, que siendo propia del Órgano Legislativo, le resulta necesario a

dicho Órgano, a efectos de que para el cumplimiento cabal de su función eminentemente administrativo se vea cumplida de manera efectiva. En materia de regulación del orden público propio, hasta la regulación de los servicios públicos básicos, contribuyendo estas facultades al llamado poder de policía.

Entre los otros actos administrativos que le son propios al Poder Ejecutivo, son los actos políticos, que no son necesariamente legislativos, entre los que se encuentran las leyes de amnistía; también se encuentran los actos diplomáticos, que son actos sui generis, del que se participa de la función administrativa y de la legislativa, pues son concretos y a la vez fijan normas de derecho que prevalecen sobre las leyes nacionales.

Resulta necesario distinguir entre los actos de gobierno y los actos administrativos, pese a que ambas clases de actos son del resorte del mismo poder del Estado. Los actos administrativos son recurribles y revocables, mientras que los actos de gobierno son de naturaleza eminentemente política, por lo que no puede pedirse su revocatoria. Los primeros son regulados, son de función rutinaria para cumplir con los servicios públicos, con los de orden, de policía o de sanidad, etc. En tanto que los actos políticos son eminentemente discrecionales, inspirados en las altas necesidades del Estado o en la defensa de un régimen.

3) Función jurisdiccional: Consiste en obtener en casos concretos una declaración del derecho existente, mostrando que se reúne las características previstas por la

norma, como sucede con la declaración de herederos, por ejemplo. Que indudablemente incluye las acciones coactivas de las sentencias para su cumplimiento. La declaración contenida en una resolución se obtiene mediante proceso judicial.

Resulta impropio denominarlo función judicial, porque a veces no es ejercida por el cuerpo de magistrados, cuyo conjunto constituye el Poder Judicial. Si bien éste es el encargado de ejercerla, no la ejerce completamente, ya que ciertos actos administrativos jurisdiccionales son efectuados por autoridades administrativas o por tribunales privativos.

Por su parte, Núñez Rivero manifiesta que: “la autoridad estatal, la que es ejercida por la élite política, tiene dos funciones esenciales, la arbitral y la administrativa.”¹⁴

En cuanto se refiere a la función arbitral, dicho autor hace un análisis filosófico de la organización social en términos globales, a partir de los intereses hegemónicos sobre los propios del resto de la sociedad, que resultan ser los dominados; en tal sentido, la élite establece y reproduce, mientras el resto de la sociedad lo permita, un aparato político–burocrático que garantiza su supervivencia como totalidad. Como ya se ha señalado que en las sociedades estratificadas en clases o estamentos aparecen conflictos sociales que sólo pueden ser regulados por una autoridad que se eleve por encima de los intereses particulares. Desde luego que, la autoridad estatal resuelve los

¹⁴ Núñez Rivero, Cayetano. *Teoría del estado y sistemas políticos*. Pág. 28

conflictos a favor de los intereses globales de los grupos hegemónicos en cada sociedad.

La élite política, se convierte así en reguladora de los conflictos sociales, buscando hallar fórmulas de compromiso que, manteniendo intactas las bases del sistema social, alejan el peligro de las luchas frontales, ésta es la llamada función arbitral del Estado, la cual consiste básicamente en lograr igualdad en los estratos sociales; sin embargo, la misma no se cumple a cabalidad, ya que en la realidad actual se puede evidenciar que se halla comprometida con los sectores dominantes de la sociedad.

Pero, la élite no sólo debe arbitrar entre los grupos dominantes y los dominados, sino también puede darse el caso que tenga que hacerlo entre diversas fracciones de los propios grupos dominantes; cuyos conflictos internos puede resultar ser más peligrosos para sus intereses comunes, que los conflictos con las masas.

Dicha élite política, no sólo cumple una función arbitral al resolver conflictos internos, sino que también es responsable del manejo de los conflictos externos. Es decir, la defensa nacional y las relaciones diplomáticas son otras de las múltiples tareas que debe afrontar.

En suma, en el desempeño de la función arbitral, la élite política regula los conflictos potenciales o reales que se dan en el ámbito interno y externo del Estado. Pero allí no se agota su función, pues, en efecto hay que añadir la función administrativa, la misma



que es desempeñada por la élite política al ocuparse con la marcha general de los asuntos públicos. Para ello se crea órganos específicos y se dan normas destinadas a reglamentar el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Tomando en cuenta que en todo Estado hay problemas económicos, de defensa, judiciales, de control de los recursos naturales, de salubridad, alimentación, educación, comunicación, etc., la élite política no sólo tiene la tarea de garantizar la supervivencia y reproducción del orden social existente, sino que también debe velar, con mayor o menor eficacia y equidad, según los casos, por la realización de ciertas actividades necesarias, para la sociedad como totalidad, ensayando fórmulas para atenuarlos o eventualmente solucionarlos. El prestigio o desprestigio de las élites está estrechamente ligado al éxito o fracaso de tales ensayos.

Se evidencia la importancia de la democracia en un Estado, y se hace necesaria la creación de mecanismos de participación directa e indirecta de la población en los procesos políticos, con el fin de lograr un ambiente de igualdad y libertad participativa de la población. El pueblo se limita a ir a las urnas para elegir a una fracción mínima de los poderes públicos, y muchos de ellos no son representantes suyos en sentido estricto, porque no están sujetos a su mandato imperativo, ni tampoco los electores pueden revocar la representación que les encomendaron, únicamente les queda la opción de no votar por ellos en futuras oportunidades, y mucho menos tienen la posibilidad de participar como candidatos en los procesos electorales.





CAPÍTULO II

2. La democracia y el Estado democrático

La democracia, es una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo.

En sentido estricto, la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

La democracia, se define según Norberto Bobbio también a partir “De la clásica clasificación de las formas de gobierno realizada por Platón primero y Aristóteles después, en tres tipos básicos: monarquía (gobierno de uno), aristocracia (gobierno de los pocos para Platón), democracia (gobierno de la multitud para Platón y de los más, para Aristóteles).”¹⁵

¹⁵ Bobbio, Norberto. **Democracia y dictadura**. Pág. 25.

Hay democracia directa cuando la decisión es adoptada directamente por los miembros del pueblo. Hay democracia indirecta o representativa cuando la decisión es adoptada por personas reconocidas por el pueblo como sus representantes. Por último, hay democracia participativa cuando se aplica un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas o cuando se facilita a la ciudadanía amplios mecanismos plebiscitarios. Estas tres formas no son excluyentes y suelen integrarse como mecanismos complementarios.

2.1. Orígenes de la democracia

La democracia aparece por primera vez en muchas de las antiguas civilizaciones que organizaron sus instituciones sobre la base de los sistemas comunitarios e igualitarios tribales (democracia tribal). Entre los casos mejor conocidos se encuentran la relativamente breve experiencia de algunas ciudades estados de la Antigua Grecia, en especial Atenas alrededor del año 500 Antes de Cristo.

Las pequeñas dimensiones y la escasa población de las polis (o ciudades griegas) explican la posibilidad de que apareciera una asamblea del pueblo, de la que solo podían formar parte los varones libres, excluyendo así al 75% de la población integrada por esclavos, mujeres y extranjeros. La asamblea fue el símbolo de la democracia ateniense. En la democracia griega no existía la representación, los cargos de gobierno eran ocupados alternativamente por todos los ciudadanos y la soberanía de la

asamblea era absoluta. Todas estas restricciones y la reducida población de Atenas (unos 300.000 habitantes) permitieron minimizar las obvias dificultades logísticas de esta forma de gobierno.

En América en el siglo XII se formó la Liga Democrática y Constitucional de Haudenosaunee, la cual poseía un carácter democrático, con características tanto participativas como representativas, combinadas con algunas hereditarias, estaba integrada por las naciones Séneca, Cayuga, Oneida, Onondaga y Mohicanos, donde se consagraron los principios de limitación y división del poder, así como de igualdad democrática de hombres y mujeres. Por su parte, el autor Mann Charles, indica lo siguiente: La democracia de Haudenosaunee ha sido considerada por varios pensadores como el antecedente más directo de la democracia moderna.

Durante la Edad Media europea se utilizó el término de democracias urbanas para designar a las ciudades comerciales, sobre todo en Italia y Flandes, pero en realidad eran gobernadas por un régimen aristocrático. También existieron algunas democracias llamadas campesinas, como la de Islandia, cuyo primer Parlamento se reunió en 930 y la de los cantones suizos en el siglo XIII. A fines del siglo XII se organizaron sobre principios democráticos las Cortes del Reino de León (1188), inicialmente llamado ayuntamiento, debido a que reunía representantes de todos los estamentos sociales. En escritores como: Guillermo de Ockham, Marsilio de Padua y Altusio, aparecen concepciones sobre la soberanía del pueblo, que fueron consideradas como

revolucionarias y que más tarde serían recogidas por autores como: Hobbes, Locke y Rousseau. (sic)

En Europa, el protestantismo fomentó la reacción democrática al rechazar la autoridad del Papa, aunque por otra parte, hizo más fuerte el poder temporal de los príncipes. Desde el lado católico, la Escuela de Salamanca atacó la idea del poder de los reyes por designio divino, defendiendo que el pueblo era el receptor de la soberanía. A su vez, el pueblo podía retener la soberanía para sí (siendo la democracia la forma natural de gobierno) o bien cederla voluntariamente para dejarse gobernar por una monarquía.

En 1653 se publicó en Inglaterra el Instrument of Government, donde se consagró la idea de la limitación del poder político mediante el establecimiento de garantías frente al posible abuso del poder real. A partir de 1688 la democracia triunfante en Inglaterra se basó en el principio de libertad de discusión, ejercida sobre todo en el Parlamento.

En América la revolución de los comuneros de Paraguay de 1735 sostuvo el principio democrático elaborado por José de Antequera y Castro: “la voluntad del común es superior a la del propio rey. Por su parte, en Brasil, los afroamericanos que lograban huir de la esclavitud a la que habían sido reducidos por los portugueses, se organizaron en repúblicas democráticas llamadas quilombos, como el Quilombo de los Palmares o el Quilombo de Macaco.”¹⁶

¹⁶ Mann, Charles. 1491. Pág. 56-58

La Independencia de Estados Unidos en 1776 estableció un nuevo ideal para las instituciones políticas de base democráticas, expandido por la Revolución francesa de 1789 y la Guerra de Independencia Hispanoamericana (1809-1824), difundiendo las ideas liberales, los derechos humanos concretados en la Declaración de Derechos de Virginia y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el constitucionalismo y el derecho a la independencia, principios que constituyeron la base ideológica sobre la que se desarrolló toda la evolución política de los siglos XIX y XX. La suma de estas revoluciones se conoce como las Revoluciones burguesas.

Las constituciones de Estados Unidos de 1787 con las enmiendas de 1791, Venezuela de 1811, España de 1812, Francia de 1848, y Argentina de 1853 ya tienen algunas características democráticas, que registrarán complejos avances y retrocesos. La evolución democrática inglesa fue mucho más lenta y se manifestó en las sucesivas reformas electorales que tuvieron lugar a partir de 1832 y que culminaron en 1911 con la Parliament Act, que consagró la definitiva supremacía de la Cámara de los Comunes sobre la de los Lores.

En realidad recién puede hablarse de la aparición progresiva de países democráticos a partir del siglo XX, con la abolición de la esclavitud, la conquista del sufragio universal, el reconocimiento de la igualdad legal de las mujeres, el fin del colonialismo europeo, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores y las garantías de no discriminación para las minorías raciales y étnicas.

2.2. Conceptualización de la democracia

El término democracia proviene del antiguo griego (*δημοκρατία*) y fue acuñado en Atenas en el siglo V antes de Cristo, a partir de los vocablos *δημος* (demos, que puede traducirse como pueblo) y *Κράτος* (krátos, que puede traducirse como poder o gobierno). Sin embargo la significación etimológica del término es mucho más compleja. El término demos parece haber sido un neologismo derivado de la fusión de las palabras demiurgos (demiurgi) y geomoros (geomori). El historiador Plutarco señalaba que los geomoros y demiurgos, eran junto a los eupátridas, las tres clases en las que Teseo dividió a la población libre del Ática (adicionalmente la población estaba integrada también por los metecos, esclavos y las mujeres). Los eupátridas eran los nobles; los demiurgos eran los artesanos; y los geomoros eran los campesinos. Estos dos últimos grupos, en creciente oposición a la nobleza, formaron el demos. Textualmente entonces, democracia significa gobierno de los artesanos y campesinos, excluyendo del mismo expresamente a los ilotas (esclavos) y a los nobles.

El autor Charles Mann, al respecto indica lo siguiente: “Algunos pensadores consideran a la democracia ateniense como el primer ejemplo de un sistema democrático. Otros pensadores han criticado esta conclusión, argumentando por un lado que tanto en la organización tribal como en antiguas civilizaciones en todo el mundo existen ejemplos de sistemas políticos democráticos, y por otro lado que solo una pequeña minoría de la

población tenía derecho a participar de la llamada democracia ateniense, quedando automáticamente excluidos los esclavos y las mujeres.”¹⁷

El tratadista Manuel Ossorio, indica que democracia es: “Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también mejoramiento de la condición del pueblo. En sentido político es muy difícil determinar el contenido de la democracia, ya que ni siquiera existe conformidad entre los autores con respecto a lo que debe entenderse por pueblo. En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de ella elige su forma de gobierno y, consecuentemente, sus gobernantes. Es, según la conocida frase de Lincoln, el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo.”¹⁸

Guillermo Cabanellas, indica que: “Esta palabra procede del griego demos, pueblo, y cratos, poder, autoridad. Significa el predominio popular en el Estado, el gobierno del pueblo por el pueblo; o, al menos, a través sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen indirectamente la soberanía popular, en ellos delegada. Aristóteles, en su política dice: Monarquía es aquel Estado en que el poder dirigido al interés común no corresponde más que a uno sólo; aristocracia aquel en que se confía a más de uno; y democracia, aquel en que la multitud gobierna para la utilidad pública. Estas tres formas pueden degenerar: el reino, en tiranía; la aristocracia, en oligarquía; la democracia, en demagogia.”¹⁹

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 56

¹⁸ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 304

¹⁹ Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 617

La democracia se concibe como una forma de Estado dentro de la cual la sociedad entera participa, o puede participar, solamente en la organización del poder público, sino también en su ejercicio. Se denomina directa cuando todos los ciudadanos concurren a las asambleas, lo cual únicamente resulta posible ya en pequeñas colectividades. Es llamada representativa cuando los ciudadanos imposibilitados por su número u ocupaciones, para ejercer de modo efectivo e inmediato el poder, designan representantes.

De todas formas, el significado del término ha cambiado con el tiempo, y la definición moderna ha evolucionado mucho, sobre todo desde finales del siglo XVIII, con la sucesiva introducción de sistemas democráticos en muchas naciones y sobre todo a partir del reconocimiento del sufragio universal y del voto femenino en el siglo XX. Hoy en día, las democracias existentes son bastante distintas al sistema de gobierno ateniense del que heredan su nombre.

En aquellos países que no tienen una fuerte tradición democrática, la introducción de elecciones libres por sí sola raramente ha sido suficiente para llevar a cabo con éxito una transición desde una dictadura a una democracia. Es necesario también que se produzca un cambio profundo en la cultura política, así como la formación gradual de las instituciones del gobierno democrático. Hay varios ejemplos de países que sólo han sido capaces de mantener la democracia de forma muy limitada hasta que han tenido lugar cambios culturales profundos, en el sentido del respeto a la regla de la mayoría, indispensable para la supervivencia de una democracia.

Uno de los aspectos clave de la cultura democrática es el concepto de oposición leal. Éste es un cambio cultural especialmente difícil de conseguir en naciones en las que históricamente los cambios en el poder se han sucedido de forma violenta. El término se refiere a que los principales actores participantes en una democracia comparten un compromiso común con sus valores básicos, y que no recurrirán a la fuerza o a mecanismos de desestabilización económica o social, para obtener o recuperar el poder.

Lo contenido no quiere decir que no existan disputas políticas, pero siempre respetando y reconociendo la legitimidad de todos los grupos políticos. Una sociedad democrática debe promover la tolerancia y el debate público civilizado. Durante las distintas elecciones o referéndum, los grupos que no han conseguido sus objetivos aceptan los resultados, porque se ajusten o no a sus deseos, expresan las preferencias de la ciudadanía.

Especialmente cuando los resultados de unas elecciones conllevan un cambio de gobierno, la transferencia de poder debe realizarse de la mejor forma posible, anteponiendo los intereses generales de la democracia a los propios del grupo perdedor. Esta lealtad se refiere al proceso democrático de cambio de gobierno, y no necesariamente a las políticas que ponga en práctica el nuevo gobierno.

De lo anterior se hace necesario el conocimiento de algunos conceptos relacionados íntimamente con la democracia:

a) Democracia y República: Las diferencias y similitudes entre los conceptos de democracia y república dan lugar a varias confusiones habituales y diferencias de criterio entre los especialistas. En general puede decirse que la república es un gobierno regido por el principio de división de poderes y sin rey, en tanto que la democracia es un sistema en el que el gobierno es elegido por el pueblo. Una república puede no ser democrática, cuando se encuentran excluidos amplios grupos de la población, como sucede con los sistemas electorales no basados en el sufragio universal, o en donde existen sistemas racistas.

b) Democracia y autocracia: La autocracia es un gobierno absoluto, en donde el poder emana de una sola persona, es un sistema político opuesto a la anarquía, y bastante lejano de la democracia. En la actualidad la autocracia es sinónimo de tiranía. Como se puede evidenciar, es totalmente distinta a la democracia, ya que en esta última se permite la participación ciudadana en la toma de decisiones, aunque se hace de una forma indirecta, a través de la emisión del sufragio, en cambio en la autocracia dicha participación no es perceptible, ya que la única voluntad existente es la del autócrata o gobernante.

c) Democracia y pobreza: Parece existir una relación entre democracia y pobreza, en el sentido de que aquellos países con mayores niveles de democracia poseen también un mayor Producto Interno Bruto PIB per cápita, un mayor índice de desarrollo humano y un menor índice de pobreza.

Sin embargo, existen discrepancias sobre hasta qué punto es la democracia la responsable de estos logros. Sin embargo, Burkhart y Lewis-Beck (1994: 903-910) utilizando series temporales y una metodología rigurosa han descubierto que:

1. El desarrollo económico conduce a la aparición de democracias.
2. La democracia por sí misma no ayuda al desarrollo económico.

La investigación posterior reveló cual es el proceso material por el que un mayor nivel de renta conduce a la democratización. Al parecer un mayor nivel de renta favorece la aparición de cambios estructurales en el modo de producción que a su vez favorecen la aparición de la democracia:

1. Un mayor nivel de renta favorece mayores niveles educativos, lo cual crea un público más articulado, mejor informado y mejor preparado para la organización.
2. Un mayor nivel de desarrollo favorece un mayor grado de especialización ocupacional, esto produce primero el favorecimiento del sector secundario frente al primario y del terciario respecto al secundario.

Se ha señalado que ninguna democracia ha sufrido nunca una gran hambruna, incluidas democracias que no han sido muy prósperas históricamente, como India, que tuvo su última gran hambruna en 1943 (y que algunos relacionan con los efectos de la Primera Guerra Mundial), y que sin embargo tuvo muchas otras en el siglo XIX, todas bajo la dominación británica.

d) Democracia y economía: Dentro del ámbito económico es utilizado comúnmente el término democracia económica, el cual se utiliza en economía para designar a aquellas organizaciones o estructuras productivas cuya estructura decisional se basa en el voto unitario (una persona = un voto, o regla democrática), contrariamente a lo que se produce en empresas privadas típicas de carácter capitalista, donde impera el voto plural ponderado por la participación en el capital (una acción = un voto). El ejemplo típico de empresa democrática es la cooperativa, uno de cuyos Principios cooperativos es precisamente el principio democrático de decisión.

2.3. Formas democráticas de gobierno

En la práctica, existen muchas variantes del concepto de democracia, algunas de ellas llevadas a la realidad y otras sólo hipotéticas. En la actualidad los mecanismos de democracia más extendidos son los de la democracia representativa; de hecho, se trata del sistema de gobierno más utilizado en el mundo. Algunos países como Suiza o Estados Unidos cuentan con algunos mecanismos propios de la democracia directa. La democracia deliberativa es otro tipo de democracia que pone el énfasis en el proceso de deliberación o debate, y no tanto en las votaciones. El concepto de democracia participativa propone la creación de formas democráticas directas para atenuar el carácter puramente representativo (audiencias públicas, recursos administrativos, ombudsman). El concepto de democracia social, para el efecto, el autor Crawford

Macpherson, indica: “propone (el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como sujetos políticos (consejos económicos y sociales, diálogo social).”²⁰

Estas diferenciaciones no se presentan en forma pura, sino que los sistemas democráticos suelen tener componentes de unas y otras formas de democracia. Las democracias modernas tienden a establecer un complejo sistema de mecanismos de control de los cargos públicos. Una de las manifestaciones de estos contrales horizontales es la figura del impeachment o juicio político, al que pueden ser sometidos tanto los presidentes como los jueces, por parte de los parlamentos, de acuerdo a ciertas constituciones, como la de Argentina, Brasil o Estados Unidos. Por su parte, Carlos Salvadores de Arzuaga, hace referencia a que: “Otras agencias más modernas orientadas al mismo fin son el defensor del pueblo u ombudsman, las sindicaturas de empresas públicas, los organismos de auditoria, las oficinas de ética pública, etc.”²¹

Clásicamente la democracia ha sido dividida en dos grandes formas:

- a) Democracia directa: el pueblo reunido en asamblea o consejo, delibera y toma las decisiones que van a regular la vida en sociedad.
- b) Indirecta o representativa: el pueblo se limita a elegir representantes para que estos deliberen y tomen las decisiones, de forma jerárquica.

También se distingue una tercera categoría intermedia, la democracia semidirecta, que suele acompañar, atenuándola, a la democracia indirecta. En la democracia semidirecta

²⁰ Macpherson, Crawford. **La democracia liberal y su época**. Pág. 88.

²¹ Salvadores de Arzuaga, Carlos I. **Los controles institucionales en la constitución argentina 1853-1994**. Pág. 89

el pueblo se expresa directamente en ciertas circunstancias particulares, básicamente a través de los siguientes mecanismos:

- a) Plebiscito. El pueblo elige por sí o por no sobre una propuesta.
- b) Referéndum. El pueblo concede o no concede la aprobación final de una norma (constitución, ley, tratado).
- c) Iniciativa popular. Por este mecanismo un grupo de ciudadanos puede proponer la sanción o derogación de una ley.
- d) Destitución popular, revocación de mandato o recall. Mediante este procedimiento los ciudadanos pueden destituir a un representante electo antes de finalizado su período.

2.4. Argumentos a favor y en contra de la democracia

Para el Banco Interamericano de Desarrollo, la democracia es un requisito esencial para que el Estado pueda:

- a) Estabilizar la economía con altos niveles de crecimiento económico y empleo, y haber una inflación moderada.
- b) Mitigar los equilibrios verticales y horizontales.
- c) Ser eficientes en la asignación de recursos y suministro de servicios.
- d) Controlar las acciones depredadoras de los sectores públicos y privados mediante la preservación del orden público, el control abusos y arbitrariedades, y la prevención de la corrupción. Estas funciones son vitales para fomentar un crecimiento sostenible y reducir la pobreza.

Con referencia al tema se puede indicar que dentro de los argumentos a favor y en contra de la democracia se encuentran:

La democracia es una forma de gobierno en el que la toma de decisiones queda legitimada por una base racional. Una crítica común es la debilidad que muestra ante influencias desequilibradas en la toma de decisiones (conocidas como democracias autoritarias, ya que autoridad es el poder legitimado) enmascaradas bajo esta legitimación, generando otras estructuras tales como: a) **Plutocracia:** en esta existe influencias desequilibradas en la toma de decisiones a favor de los que ostentan las fuentes de riqueza. Por ejemplo mediante una inadecuada financiación de campañas y partidos políticos; b) **Partitocracia:** por ejemplo a causa de un mal conducido sistema parlamentario, en vez de uno presidencial o semipresidencial o mediante la influencia de los partidos políticos en un representante elegido por la ciudadanía; y c) **Oclocracia:** por ejemplo por la existencia de una ignorancia popular o de una poderosa acción demagógica. Para evitar esto algunos autores consideran que debe de tratarse dentro del concepto de separación de poderes un cuarto poder, los medios de comunicación.

Una de las críticas más comunes a la democracia es la que alega una supuesta ignorancia de la ciudadanía acerca de los aspectos políticos, económicos y sociales fundamentales en una sociedad, que la inhabilita para elegir entre las diversas propuestas. Este sistema fue denominado por Polibio como oclocracia. Esta ignorancia haría que las decisiones tomadas por la gente fueran erróneas en la mayoría de los casos, al no estar basadas en conocimientos técnicos. Sin embargo, los defensores de

la democracia argumentan que la ciudadanía no es ignorante, y achacan ese tipo de críticas al interés que tienen las clases poderosas de anteponer el autoritarismo y la tecnocracia a los intereses de la gente.

Este argumento suele ser esgrimido también por la clase política para descalificar los resultados de referendos y elecciones legítimas y también en contextos en los que se plantean reformas en busca de una profundización hacia formas de democracia más participativas o directas que la democracia representativa. Por otro lado, la clase política puede ser quien promueva la ignorancia de la ciudadanía para lograr objetivos personales. Para evitar esa circunstancia existen leyes que obligan a dedicar parte del patrimonio gubernamental a proporcionar información a la población mediante los boletines oficiales sobre las nuevas leyes o mediante la publicación de las sentencias sobre decisiones judiciales, o mediante campañas a la población antes de celebrarse un referéndum, etc.

En cualquier caso, en todas las sociedades en las que es posible el debate público, se asume que la democracia es el menos malo de los sistemas políticos, pues conlleva siempre una cierta aceptación del gobierno por parte del pueblo al haber sido elegido por éste. Desde los principios democráticos se considera que todo pueblo tiene derecho a equivocarse y que siempre es mejor cuando el error es asumido como propio por la sociedad que no cuando éste es culpa de unas pocas personas expertas, que podrían a pesar de todo equivocarse, o incluso actuar según intereses políticos ajenos a la mayoría de ciudadanos.

Puede argumentarse también que la ignorancia se traduce en las elecciones en abstención, por lo que es poco probable que tenga un peso real en la toma de decisiones (esto no es cierto en los países en que todos sus ciudadanos están obligados a votar, aquí la ignorancia sí desempeña un papel más importante). Pero varias tendencias de izquierda suelen pregonar por el abstencionismo electoral, ya que ven al sufragio como una mentira para el pueblo.

Aunque a efectos de cuantificar el grado de ignorancia popular a través de la abstención, se considera que la abstención recoge tanto los votos de quienes se dicen desconocedores de temas políticos (apolíticos) como de aquellos a quienes no les satisface el sistema en sí o ninguno de los candidatos o partidos que se presentan, por lo que muchas veces es difícil discernir la abstención por ignorancia y la abstención de protesta.

La regla de la mayoría en la que se basa la democracia puede producir un efecto negativo conocido como la tiranía de la mayoría. Se refiere a la posibilidad de que en un sistema democrático una mayoría de personas pueden en teoría perjudicar o incluso oprimir a una minoría particular. Esto es negativo desde el punto de vista de la democracia, pues ésta trata de que la ciudadanía como un todo tenga mayor poder.

He aquí algunos ejemplos reales en los cuales una mayoría actúa o actuó en el pasado de forma controvertida contra las preferencias de una minoría en relación a temas específicos:

- a) El tratamiento de la sociedad hacia los homosexuales se suele citar en este contexto. Un ejemplo es la criminalización de los homosexuales en Gran Bretaña durante el siglo XIX y parte del XX, siendo famosas las persecuciones a Oscar Wilde y Alan Turing.

- b) La mayoría normalmente obliga a la minoría rica a pagar impuestos sobre la renta cada vez más altos cuanto mayor es su riqueza, que si bien luego se destinan a beneficiar a la sociedad, provocan controversias.

- c) Algunos piensan que los consumidores de droga son una minoría oprimida por la mayoría en muchos países, mediante la criminalización del consumo de droga. En muchos países, los presos relacionados con la droga pierden su derecho a votar.

- d) La democracia ateniense condenó a Sócrates por impiedad, esto es, por disentir, aunque es objeto de controversia la pertinencia de este hecho de cara a las democracias modernas.

- e) En Francia, hay quienes consideran que las actuales prohibiciones sobre la muestra de símbolos religiosos personales en las escuelas públicas es una violación de los derechos de las personas religiosas.

- f) En los Estados Unidos: 1) Los activistas anti-aborto habitualmente se refieren a los niños que no han nacido como una minoría oprimida y desvalida. 2) La edad de

alistamiento para la guerra de Vietnam fue criticada por ser una opresión hacia una minoría que no tenía derecho a votar, aquellos de 18 a 21 años. Como respuesta a esto, la edad de alistamiento se subió a 19 años y la edad mínima para votar se rebajó. Aunque ya podían votar, aquellas personas sujetas al alistamiento seguían siendo una minoría que podía considerarse oprimida. 3) La distribución de pornografía es ilegal si el material viola ciertos estándares de decencia.

Los defensores de la democracia exponen una serie de argumentos como defensa a todo esto. Uno de ellos es que la presencia de una constitución que actúa de salvaguarda ante una posible tiranía de la mayoría. Generalmente, los cambios en estas constituciones requieren el acuerdo de una mayoría cualificada de representantes, o que el poder judicial avale dichos cambios, o incluso algunas veces un referéndum, o una combinación de estas medidas. También la separación de poderes en poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial hace más difícil que una mayoría poco unánime imponga su voluntad. Con todo esto, una mayoría todavía podría discriminar a una minoría, pero dicha minoría ya sería muy pequeña (aunque no por ello dicha discriminación deja de ser éticamente cuestionable).

Otro argumento es que una persona suele estar de acuerdo con la mayoría en algunos asuntos y en desacuerdo en otros. Y también las posturas de una persona pueden cambiar. Por tanto, los miembros de una mayoría pueden limitar la opresión hacia una minoría ya que ellos mismos en el futuro pueden ser parte de una minoría oprimida.

También hay quienes afirman que la democracia debe tratar asuntos objetivos, ya que esta clase de opresión es subjetiva pues está sujeta al sentir o pensar de unos cuantos y que por lo general no pasan de la trivialidad. Un último argumento común es que, a pesar de los riesgos comentados, la regla de la mayoría es preferible a otros sistemas, y en cualquier caso la tiranía de la mayoría es una mejora sobre la tiranía de una minoría. Los defensores de la democracia argumentan que la estadística empírica evidencia claramente que cuanto mayor es la democracia menor es el nivel de violencia interna. Esto ha sido formulado como ley de Rummel, la cual sostiene que a menor nivel de democracia hay más probabilidades de que los gobernantes asesinen a sus propios ciudadanos.

La democracia es un sistema en el que la ciudadanía puede quitar de sus puestos a los gobernantes sin tener que cambiar toda la base legal del gobierno. En este sentido la democracia reduce la inestabilidad política y asegura a los ciudadanos que por mucho que disientan de las políticas del gobierno en un momento dado, siempre tendrán una oportunidad regular de cambiar a quienes gobiernan, o incluso de cambiar directamente las políticas con las cuales no están de acuerdo, en los casos en que la democracia representativa se combine con la democracia directa. La mayoría de la gente coincide en que esto es preferible a un sistema en el que los cambios políticos se llevan a cabo por medio de la violencia, lo que desemboca la mayoría de las veces en un golpe de estado o una guerra civil.

Por otra parte, las evidencias empíricas parecen mostrar que dos democracias nunca o casi nunca han entrado en una guerra. Un ejemplo es un estudio de todas las guerras sucedidas desde 1816 hasta 1991, en el que se definió guerra como acción militar con más de 1000 bajas en combate y democracia como un estado con más de dos tercios de la población masculina con derecho a voto. El estudio encontró 198 guerras entre no-democracias, 155 guerras entre democracias y no-democracias, y ninguna guerra entre democracias. De todas formas, este planteamiento sigue suscitando polémica y está sujeto a una gran investigación académica y debate.

Cuando la guerra se produce, las democracias a veces responden con lentitud a causa de los requisitos legales y burocráticos necesarios para tomar decisiones. En una democracia normalmente el parlamento debe aprobar una declaración de guerra antes de comenzar o incorporarse a las hostilidades, aunque algunas veces el ejecutivo tiene poder para tomar la iniciativa simplemente informando al parlamento de la decisión. Además, si se instituye un alistamiento de cara a la eventual guerra, la ciudadanía puede protestar. Las monarquías y dictaduras en teoría pueden actuar inmediatamente por no estar sujetas al funcionamiento legal y burocrático de las democracias, pero a menudo no lo hacen, e históricamente las monarquías también realizaban declaraciones de guerra. A pesar de todo lo comentado, o quizá a causa de ello, históricamente las democracias han sido capaces de mantener su seguridad.

En la democracia moderna juega un rol decisivo la llamada regla de la mayoría, es decir el derecho de la mayoría a que se adopte su posición cuando existen diversas

propuestas. Ello ha llevado a que sea un lugar común de la cultura popular asimilar democracia con decisión mayoritaria. “Sin embargo muchos sistemas democráticos no utilizan la regla de la mayoría o la restringen mediante sistemas de elección rotativos, al azar, derecho a veto, etc.”²² De hecho, en determinadas circunstancias, la regla de la mayoría puede volverse antidemocrática cuando afecta derechos fundamentales de las minorías o de los individuos.

Las democracias reales suelen ser complejos mecanismos articulados, con múltiples reglas de participación en los procesos de deliberación y toma de decisiones, en los que el poder se divide constitucionalmente o estatutariamente, en múltiples funciones y ámbitos territoriales, y se establecen variedad de sistemas de control, contrapesos y limitaciones, que llevan a la conformación de distintos tipos de mayorías, a la preservación de ámbitos básicos para las minorías y a garantizar los derechos humanos de los individuos y grupos sociales.

Existen diversas manifestaciones y ámbitos de aplicación de la democracia, y para el presente estudio, resulta importante anotar algunas de ellas:

a) La democracia liberal: Puede definirse la democracia liberal como aquella que es producto de las revoluciones históricas de los pueblos, llevadas a cabo con la finalidad de promover la participación ciudadana en las decisiones de gobierno.

²² Bobbio, Norberto. *La regla de la mayoría: límites y aporías*. Pág. 54

En muchos casos la palabra democracia se utiliza como sinónimo de democracia liberal. Para Macpherson, suele entenderse por democracia liberal: “un tipo genérico de Estado surgido de la Independencia de Estados Unidos de 1776 y luego más o menos generalizado en las repúblicas y monarquías constitucionales que emergieron de los procesos de emancipación o revolucionarios contra las grandes monarquías absolutas y establecieron sistemas de gobierno en los que la población puede votar y ser votada, al mismo tiempo que el derecho de propiedad es preservado.”²³

Sin embargo, Manuel Ossorio, la define como: “La que trata de resolver la oposición entre el poder y la libertad mediante procedimientos diversos de conciliación y de equilibrio, como los que se basan en el reconocimiento de derechos individuales oponibles al Estado, y de ellos principalmente, la libertad de oposición y regulación de la estructura del Estado en tal forma que se haga posible la limitación política del poder, lo que equivale al principio constitucional de separación de poderes y de modo muy señalado, a la independencia del Poder Judicial.”²⁴

Así, aunque estrictamente el término democracia sólo se refiere a un sistema de gobierno en que el pueblo ostenta la soberanía, el concepto de democracia liberal supone un sistema con las siguientes características:

- a) Una constitución que limita los diversos poderes y controla el funcionamiento formal del gobierno, y constituye de esta manera un Estado de derecho.
- b) División de poderes.

²³ Macpherson, Crawford. **Ob. Cit.** Pág. 90

²⁴ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 305

- c) El derecho a votar y ser votado en las elecciones para una amplia mayoría de la población (sufragio universal).
- d) Protección del derecho de propiedad y existencia de importantes grupos privados de poder en la actividad económica. “Se ha sostenido que esta es la característica esencial de la democracia liberal.”²⁵
- e) Existencia de varios partidos políticos (no es de partido único).
- f) Libertad de expresión.
- g) Libertad de prensa, así como acceso a fuentes de información alternativa a las propias del gobierno que garanticen el derecho a la información de los ciudadanos.
- h) Libertad de asociación.
- i) Vigencia de los derechos humanos, que incluya un marco institucional de protección a las minorías.

A partir de lo anterior algunas estudiosos han sugerido la siguiente definición de democracia liberal: la regla de la mayoría con derechos para las minorías. Históricamente, la democracia liberal ha sido compatible con la esclavitud, como sucedió en Estados Unidos entre 1776 y 1865, el racismo y la falta de reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres.

b) La socialdemocracia: La socialdemocracia puede definirse como aquella en la que la población de un Estado, goza de las mismas oportunidades y derechos de participación, en donde no existe la desigualdad social, en pro del bienestar común.

²⁵ Macpherson, Crawford. **Ob. Cit.** Pág. 90

La socialdemocracia es una versión de la democracia en la que se recurre a la regulación estatal y a la creación de programas y organizaciones patrocinados por el Estado, para atenuar o eliminar las desigualdades e injusticias sociales que existen en la economía libre y el capitalismo. La socialdemocracia se apoya básicamente en el sufragio universal, la noción de justicia social y un tipo de Estado denominado Estado de Bienestar. La socialdemocracia busca impulsar formas de democracia directa y participativa, con el fin de atenuar la democracia meramente representativa.

La socialdemocracia surgió a finales del siglo XIX a partir del movimiento socialista, como una propuesta alternativa, pacífica y más moderada, a la forma revolucionaria de toma del poder y de imposición de una dictadura del proletariado, que sostenía una parte del movimiento socialista, dando origen a un debate alrededor de los términos de reforma y revolución. En general se ha presentado como ejemplo real de socialdemocracia al sistema de gobierno que predomina en los países escandinavos, sobre todo en Suecia.

c) La democracia como sistema de relaciones horizontales: La democracia como sistema de relaciones horizontales, es aquella que realza la participación ciudadana en los procesos de elección popular, y en la toma de decisiones de gobierno en forma conjunta, por parte de los grupos que componen la sociedad..

El término democracia también se utiliza ampliamente no solo para designar una forma de organización política, sino una forma de convivencia y organización social, con

relaciones más igualitarias entre sus miembros. En este sentido es habitual el uso del término democratización, como por ejemplo la democratización de las relaciones familiares, de las relaciones laborales, de la empresa, de la universidad, de la escuela, de la cultura, etc., tales ejercicios están orientados básicamente al ámbito de la participación ciudadana, cuyos principales mecanismos utilizados para tales efectos son elecciones a través de voto popular, asambleas, propuestas de proyectos y todos aquellos en que se canaliza la voluntad de cambios o aprobaciones con participación directa de los distintos grupos sociales.

d) Democracia en las monarquías constitucionales: Este tipo de democracia se da en aquellos países en donde las normas que regulan la participación ciudadana, no son iguales para todos, ya que existe desigualdad en la aplicación de las mismas, dependiendo del estrato social en el cual se encuentre la persona.

Dos casos especiales para la idea de democracia son las monarquías constitucionales y las democracias populares que caracterizan al socialismo real. La monarquía constitucional es una forma de gobierno que caracteriza a varios países de Europa (Gran Bretaña, España, Holanda, etc.), América (Canadá, Jamaica, etc.), y Asia (Japón, Malasia, etc.). Las monarquías constitucionales varían bastante de país a país. En el Reino Unido las normas constitucionales actuales le conceden ciertos poderes formales al rey y los nobles (designación del Primer Ministro, designación de gobernantes en las dependencias de la Corona, veto suspensivo, tribunal de última instancia, etc.), además de los poderes informales derivados de sus posiciones.

Existe una tendencia general a la reducción progresiva del poder de los reyes y nobles en las monarquías constitucionales que se ha ido acentuando desde el siglo XX. Si bien, por tratarse de monarquías, en estos países existe una notable desigualdad ante la ley y de hecho de los reyes y demás nobles frente al resto de la población, la severa restricción de sus facultades de gobierno y judiciales ha llevado a que su participación en la mayoría de los actos de gobierno sea excepcional y sumamente controlada por otros poderes del Estado. Ello ha dado origen al expresivo dicho popular de que los reyes reinan pero no gobiernan para referirse a la débil influencia legal que los reyes y eventualmente los nobles tienen en los actos de gobierno cotidianos.

En el Reino de España el Rey promulga las leyes, convoca y disuelve las Cortes Generales, convoca referéndum, propone y cesa al Presidente, ejerce el derecho de gracia (indulto y conmutación de penas), declara la guerra, hace la paz, etc. En el ejercicio de todas sus funciones, el Rey actúa como mediador, árbitro o moderador, pero sin asumir la responsabilidad de sus actos que han de ser refrendados por el poder ejecutivo o legislativo, lo que lo convierte en una figura representativa del estado pero sin poder político. El rey también tiene el privilegio de la impunidad y no puede ser juzgado por crimen alguno.

Los opositores a las monarquías constitucionales sostienen que no son democráticas, y que un sistema de gobierno en la que los ciudadanos no son todos iguales ante la ley, a la vez que no se puede elegir al Jefe de Estado y otros funcionarios estatales, no puede denominarse democracia.

e) Democracia en el socialismo real: Es aquella democracia que se desarrolla en las sociedades basadas en la producción y distribución de bienes y servicios, en donde la participación de los ciudadanos en la vida política, resulta igual en todos los estratos sociales.

Los países con sistemas políticos inspirados en el comunismo marxista conocidos como socialismo real como China o Cuba poseen sistemas de gobierno que suelen utilizar la denominación de democracias populares. Las llamadas democracias populares se caracterizan por estar organizadas sobre la base de un sistema de partido político único o hegemónico, íntimamente vinculado al Estado, en el que según sus promotores puede participar toda la población y dentro del cual debe organizarse la representación de las diferentes posiciones políticas, o al menos de la mayor parte de las mismas. Por otra parte “en las llamadas democracias populares actuales la libertad de expresión y de prensa están restringidas y controladas por el Estado.”²⁶

Según sus defensores, la democracia popular es el único tipo de democracia en la cual se puede garantizar la igualdad económica, social y cultural de los ciudadanos, ya que los poderes económicos privados no pueden influir en el sistema de representación.

Algunos marxistas opinan también que las actuales democracias populares no son verdaderas democracias y que constituyen una deformación de los principios originales del marxismo. En el caso concreto de China, sostienen que ha desarrollado una

²⁶ Macpherson, Crawford. **Ob. Cit.** Pág. 103

economía orientada al capitalismo, pero se vale de su título de República Democrática Popular para poder contar con mano de obra barata, mediante la explotación de los trabajadores chinos, hasta niveles de vida calificados como infrahumanos.

f) Los derechos humanos como parte de la democracia: Por derechos humanos y de los ciudadanos se entiende el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que están en la base de la democracia moderna. Estos alcanzan su plena afirmación en el siglo XX. Para el efecto, resulta importante anotar la definición de tres tipos de derechos que son de suma importancia para el estudio de los derechos humanos como parte de la democracia, siendo éstos: a) Derechos civiles: libertad individual, de expresión, de ideología y religión, derecho a la propiedad, de cerrar contratos y a la justicia. Afirmados en el siglo XVIII; b) Derechos políticos: derecho a la participación en el proceso político como miembro de un cuerpo al que se le otorga autoridad política. Afirmados en el siglo XIX; y, c) Derechos sociales: libertad sindical y derecho a un bienestar económico mínimo y a una vida digna, según los estándares prevalentes en la sociedad en cada momento histórico. Afirmados en el siglo XX. También se ha distinguido entre derechos humanos de primera (políticos y civiles), segunda (sociolaborales), tercera (socio-ambientales) y cuarta generación (participativos).

g) Mecanismos de control de la democracia: Guillermo O'Donnell puso de manifiesto la importancia de los mecanismos de control o accountability horizontal, en las democracias modernas, a las que él prefiere denominar poliarquías. “El control horizontal, se diferencia del control vertical democrático que se realiza por medio de las



elecciones periódicas, visualizado como una conformación del Estado, integrado por diversas agencias con poder para actuar contra las acciones u omisiones ilícitas realizadas por otros agentes del Estado.”²⁷ Las democracias modernas tienden a establecer un complejo sistema de mecanismos de control de los cargos públicos.

Finalmente, se establece que la democracia como sistema político es aplicable en Guatemala, dentro del marco constitucional, no así a lo interno de los partidos políticos quienes desde hace muchos años o desde la creación de los mismos, son algunas personas las que tienen el control, el poder y la decisión de las actividades desarrolladas por dicha organización política y en ese sentido no existe una verdadera democratización en las mismas, generando una problemática para los miembros de dicho partidos., quienes libremente no pueden decidir ni elegir, a persona determinada para ser representada, sino por el contrario, la designación no es a través de elección sino de designación afectando la democratización de dichas personas jurídicas.

²⁷ O'Donnell, Guillermo. *Accountability horizontal, agora cuaderno de estudios políticos*, N° 8. Pág. 5-34

CAPÍTULO III

3. Los partidos políticos y el sistema democrático

En la actualidad es común afirmar que los partidos políticos son imprescindibles para el funcionamiento de la democracia representativa. La mayor parte de las definiciones de democracia expresan que ésta es un sistema basado en partidos que compiten por alcanzar y ejercer el poder político, mediante su participación en elecciones universales, directas y secretas, que se realizan periódicamente. En éstas los ciudadanos delegan su representación en quienes eligen, por el voto mayoritario, para que ejerzan las principales funciones de dirección del Estado ya sea en el gobierno central, en el parlamento o en el gobierno municipal durante un período de tiempo previamente establecido en la ley constitucional.

De acuerdo con la anterior afirmación, los partidos políticos son: “Organizaciones que se han fijado como meta el ejercer una influencia continua sobre la formación de la voluntad política y, en virtud de ello, precisan de estructuras permanentes y de enunciados programáticos.”²⁸

En la vida diaria, los partidos políticos desempeñan la función de interpretar, agregar y articular intereses, expectativas y demandas de la sociedad. Es decir, que aparte de la

²⁸ Thesing, Josef. *Al rescate de la democracia en Guatemala*. Pág. 1

función de representación (desde el ejecutivo, el parlamento o desde la oposición) ejercen una función de intermediación entre la sociedad y los órganos del Estado.

En función de su objetivo natural, sobre los partidos políticos García Coratelo, indica lo siguiente: “Incluyen entre sus actividades el reclutamiento de líderes, la nominación de candidatos y la promoción de candidaturas, por una parte, y la elaboración y difusión de programas y definiciones discursivas acerca de cómo gobernar y cuales políticas públicas promover.”²⁹

Cuando la sociedad guatemalteca emprendió a mediados de la década de los 80 la transición del autoritarismo a la democracia, se consideró que los partidos políticos, algunos ya activos en el período autoritario y otros de reciente fundación al amparo de la apertura democrática, contribuirían de manera determinante a apuntalar tal transición. Sin embargo, a pesar de haberse efectuado 11 procesos electorales de diversa índole entre 1984 y 1999, y que en estos 15 años han transitado por el escenario político alrededor de 50 partidos, aquellas expectativas no han sido satisfechas. Por el contrario, existe una generalizada percepción en cuanto a que el sistema de partidos políticos sufre una severa crisis, la que se ha ido agravando conforme pasa el tiempo, poniendo en riesgo la sostenibilidad del proceso de democratización del Estado y de la sociedad guatemaltecos en el mediano y largo plazo.

²⁹ García Cotarelo, Ramón. **Los partidos políticos**. Pág. 56

Los partidos políticos son organizaciones que se caracterizan por su singularidad, de base personal y relevancia constitucional, creadas con el fin de contribuir de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la formación y orientación de la voluntad de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines. Su principal tendencia es durar y consolidarse, y su finalidad última y legítima es obtener el poder mediante el apoyo popular manifestado en las urnas.

En un Estado de derecho, los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres, y su estructura interna y funcionamiento han de ser democráticos. Su existencia deriva del ejercicio de la libertad de asociación. No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos y por tanto sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, los asumen al integrarse en tales organizaciones.

Los militantes de los partidos tienen derecho a ser electores y elegibles para todos sus cargos, a estar informados sobre sus actividades y situación económica, y a concurrir para formar sus órganos directores mediante sufragio libre y en la mayoría de los casos

secreto, aunque no resulta preciso que sea directo. Los partidos tienen derecho a obtener ayuda financiera del Estado, a utilizar los medios de comunicación públicos y a constituir coaliciones o agrupaciones electorales.

3.1. Origen constitucional de los partidos políticos

Las exclusiones políticas, al igual que otras, forman parte de la historia guatemalteca. No obstante que prácticamente en todos los textos constitucionales aparece regulado lo concerniente a la ciudadanía, ello se queda más en la instancia formal que en la real. En Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano, publicación del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, se mencionan aspectos de inclusión y exclusión que ha padecido Guatemala; entre los últimos aparecen los políticos, que han impedido que importantes sectores de la sociedad guatemalteca hayan tenido participación en la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con el ejercicio del poder.

La primera Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centro América dictó, el 17 de diciembre de 1823, las bases constitucionales de 1823, que contienen los principios constitutivos que comienza a desarrollar en la creación de un nuevo orden social, el más análogo a las luces del siglo, y a los deseos y disposición actual de las provincias unidas del centro de América, en donde el Artículo 31 señala: habrá un consejo compuesto de un representante por cada dos partidos, elegido por sus respectivos pueblos. Es importante resaltar que en ese texto se encuentran elementos que favorecen la ciudadanía y la participación, así en el Artículo 1o. se dice



que se afianza los derechos del hombre y del ciudadano, sobre los principios eternos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad. Además, declara que la forma de gobierno es republicana representativa federal, y tanto los representantes del poder legislativo de la federación como los del senado serán elegidos popularmente. En el caso del presidente se señala que será nombrado por el pueblo de todos los estados federados. Por último, la Suprema Corte de Justicia se integraba de individuos elegidos por el pueblo.

Al revisar todas las leyes fundamentales que han regido la organización política de la República de Guatemala hasta 1944, todas las leyes fundamentales, desde la Constitución de Bayona hasta la Constitución Política de la República decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 15 de septiembre de 1965, no incluyéndose la última, que se encuentra vigente desde el 14 de enero de 1986, no se encuentran en ellas normas específicas sobre partidos políticos, y la relacionada con los derechos de ciudadanía obviamente no favorecía la formación de esas entidades, ya que éstos se reservaban únicamente a hombres alfabetos, analfabetos propietarios de bienes, a artesanos con talleres en cabeceras municipales y a funcionarios municipales, factores que, aunados al férreo control político que ejercieron las dictaduras de la época, frenaban, por no decir obstaculizaban, la existencia de organizaciones políticas.

En la Constitución de 1945, sancionada luego de la revolución del 20 de octubre de 1944, que puso fin a una de las dictaduras de la primera mitad del siglo XX, se ratifica el principio del voto como una obligación ciudadana, se extiende el derecho de elegir a las mujeres alfabetas y a los analfabetos; a estos últimos se les garantiza incluso el acceso



a cargos municipales. En el Artículo 33 se establece: los guatemaltecos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos, los cuales deben inscribirse de conformidad con lo que determine la Ley Electoral. Dicha ley debe conformarse respecto al principio de que en las elecciones de cuerpos colegiados las minorías estimables, de acuerdo con el sistema técnico que se adopte, gozarán del derecho de representación.

Luego del golpe militar que puso fin violentamente, en 1954, al segundo gobierno de la revolución, se dicta una nueva Constitución en 1956, en la que el Capítulo II de su Título III se dedica a los partidos políticos, y en los Artículos comprendidos del 23 al 28 se reconoce que es libre su formación y funcionamiento, aunque prohíbe la organización de aquellos que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario. La Constitución antes señalada duró poco, pues el 15 de septiembre de 1965 se decreta otra en la que también se dedica un capítulo especial a los partidos políticos, manteniéndose el modelo anterior, con la salvedad que en ésta se incluye que sólo podrán inscribirse como partidos políticos las entidades formadas por un mínimo de cincuenta mil afiliados.

Derogada la Constitución de 1965 como producto del golpe militar que derrocó el 23 de marzo de 1982, al gobierno instituido, se dicta la actual, que garantiza la libre formación y funcionamiento de organizaciones políticas, remitiendo a una ley de rango constitucional todo lo relacionado con el ejercicio del sufragio, derechos políticos, organizaciones políticas y otros temas de naturaleza electoral. En este texto legal



constitucional se reconoce el derecho que deben tener los partidos políticos a financiamiento.

En el periodo comprendido de la Independencia hasta las postrimerías de la llamada dictadura de los treinta años, se celebraron varias y variadas elecciones en las cuales se convocaba para elegir a diferentes autoridades pero no se reguló específicamente sobre la existencia y funcionamiento de partidos políticos.

En 1871 se inicia otro periodo en la historia del país, ya que un movimiento revolucionario depone al régimen autoritario y se producen varios cambios en la vida institucional de Guatemala. Por medio del Decreto Gubernativo 38, del 11 de diciembre de 1871, se convoca a todos los pueblos de todos los departamentos, para que por elección directa nombren representantes a una Asamblea Nacional Constituyente, dictándose el correspondiente reglamento en donde se establecen las calidades de elegibilidad, los registros de los electores, pero no se hace mención alguna a organizaciones políticas. Este Decreto tuvo varias reformas que quedaron contenidas en los decretos gubernativos 848, del 15 de noviembre de 1923, y 935, del 29 de noviembre de 1926. El 30 de mayo de 1931, la Asamblea Legislativa decreta la Ley Electoral, la que conservó la estructura del Decreto 403, y reguló únicamente seis materias división territorial, electores, requisitos para ser electo, de las elecciones, faltas y delitos electorales y modelos de libros de elecciones y de actas de cómputo.



El Decreto Legislativo 1863, del diez de agosto de 1936, y el Decreto Legislativo 2244, del 22 de abril de 1937, son una subrogación de la Ley Reglamentaria de Elecciones, y fueron emitidos para regular procesos electorales celebrados en esos años. El 24 de junio de 1946 el Congreso de la República aprueba la Ley Electoral, que en el Párrafo III del Capítulo II, incluye ocho Artículos dedicados a los partidos políticos. Una característica principal de esta Ley es que el derecho de organizarse en partidos políticos aparece por primera vez legislado, estableciendo los requisitos para su organización. El número de afiliados no podía ser menor de tres mil. Establece las condiciones para que pueda reputarsele partido político a la organización que las cumpla.

El texto anterior fue modificado el 30 de noviembre de 1946 en el Congreso de la República, por medio del Decreto 313, y tuvo por objeto vedar la organización de partidos políticos que formaran parte o actuaran de acuerdo o bajo la subordinación a una organización internacional o extranjera. El 21 de septiembre de 1954 se dicta el Decreto Presidencial 85 para regular las elecciones de diputados para una nueva Asamblea Nacional Constituyente. El 21 de abril de 1956, se publicó el Decreto 1069 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene una nueva Ley Electoral, en la que el Capítulo III se destina a los partidos políticos.

El Decreto Ley 141 y el 175 del 19 de noviembre de 1963 y cinco de febrero de 1964, en su orden, son dignos de citar en vista de que a través del primero se disuelven los partidos políticos y por medio del segundo se establece que es libre la formación y



funcionamiento de partidos políticos que se normen por principios democráticos. La Ley que rigió los procesos electorales de 1966, 1970, 1974, 1978 y 1982 es la contenida en el Decreto Ley 387 del Jefe del Gobierno de la República de Guatemala, denominada Ley Electoral y de Partidos Políticos, que se mantuvo vigente hasta el último año citado en que se produjo un golpe militar. Esta Ley fue sustituida por tres leyes que están contenidas en los Decreto Ley 30-83, 31-83, 32-83, que en su orden son la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Ley del Registro de Ciudadanos y Ley de Organizaciones Políticas.

Por último, está la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, en vigencia desde el 14 de enero de 1986, y que ha sido modificada varias veces por el Congreso de la República (la primera modificación está contenida en el Decreto 51-87 del Congreso de la República y publicada en el Diario Oficial el 25 de septiembre de 1987, se limitó a modificar el Artículo 127 que se refiere a ausencias y vacantes de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, agregando a la norma original un párrafo que indica cómo debe procederse cuando por cualquier causa no existiere la lista que debe elaborar una Comisión de Postulación o se hubiere agotado. La segunda modificación está contenida en el Decreto 74-87 del Congreso de la República de Guatemala, publicado en el Diario Oficial el 27 de noviembre de 1987, se hizo atendiendo propuesta que hizo el Tribunal Supremo Electoral y se reformaron 74 Artículos. La tercera modificación está contenida en el decreto 35-90 del Congreso de la República de Guatemala, fue publicada en el Diario Oficial el ocho de junio de 1990, y se reformaron tres Artículos, el del



presupuesto, elección de Diputados al Parlamento Centroamericano e integración del Congreso de la República. La cuarta modificación fue aprobada por el Congreso de la República el 21 de abril de 2004, correspondiéndole el número 10-04 y fue publicada en el Diario Oficial el 26 de mayo siguiente.

La quinta reforma fue publicada en 2006, la cual contiene varias reformas de las cuales no hay mucho que destacar y que están contenidas en el Decreto 35-06 podemos mencionar lo referente a la creación de nuevas atribuciones para el Tribunal Supremo Electoral.

De conformidad con el Artículo 177 de la Constitución Política, “la Junta Directiva del Congreso debe enviar los proyectos de ley aprobados, en un plazo no mayor de diez días, al Ejecutivo, para su sanción, promulgación y publicación. El Presidente de la República, dentro de quince días de recibido el Decreto, previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, podrá vetarlo devolviéndolo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes. En el caso de estas reformas, el Ejecutivo las sancionó el 24 de mayo de 2004.”³⁰ Luis Fernando Mack y Paola Ortiz Loaiza, del Área de Estudios Sociopolíticos, de la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales al referirse a la historia de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, afirman que: “El golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 tuvo su motivación, entre otras cosas, en el fraude electoral que se suponía cometido en las recién efectuadas elecciones del siete de marzo del mismo año, por lo que al ser suspendido el orden constitucional éstas fueron anuladas y se

³⁰ Medrano, Gabriel y Conde César. **Regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala.** Pág. 26

instauró una Junta Militar de Gobierno que posteriormente emitió el llamado Estatuto Fundamental de Gobierno, instrumento que le permitiría ejercer normativamente el poder, el cual se encontraba contenido en el Decreto Ley 24-82.³¹

Los problemas nacionales de orden económico, político y social de inicios de la década de 1980, sumados a la presión internacional enmarcada en el conflicto de la Guerra Fría y el cambio del discurso de la Administración Reagan que exigía regímenes democráticos con gobernantes democráticamente electos, forzaron la búsqueda de un cambio político por parte de la oligarquía guatemalteca, especialmente por los sectores moderados y medianamente progresistas del ejército. Además, existía una urgencia del Alto Mando del Ejército por dejar el primer plano de la conducción política, precisamente porque esto representaba un alto costo político, incompatible con los planes de la institución militar de bajar el perfil político institucional que les permitiera desarrollar su estrategia política.

Así pues, con el golpe de Estado de 1982 se buscaba iniciar el proceso de reforma del Estado guatemalteco que, durante ese periodo, quedó estipulado en el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, mientras los derechos constitucionales continuaban suspendidos. De hecho, el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo claramente establecía la creación de mecanismos e instituciones para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente que sentara las bases para el retorno al orden constitucional y el inicio de un nuevo sistema electoral que garantizara, como mínimo, elecciones libres y

³¹ Mack, Luis Fernando y Ortiz Loaiza, Paola. Cuadernos de información política, No. 2, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. **El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones.** Pág. 7.

transparentes. El énfasis y el reto lo constituía el lograr elecciones creíbles, dada la larga historia de procesos electorales fraudulentos.

Para ello se procedió, en primera instancia a la creación de leyes que habrían de darle soporte al nuevo sistema político y electoral: Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, contenida en el Decreto-Ley 30-83; Ley del Registro de Ciudadanos, Decreto-Ley 31-83; Ley de Organizaciones Políticas, Decreto-Ley 32-83; y Ley de Empadronamiento, Decreto-Ley 138- 83. Además de las leyes mencionadas, fue emitida la Ley del Registro General de Población Decreto-Ley 33-83, que contenía lo relativo a un nuevo documento de identificación que sustituiría, tanto a la cédula de ciudadanía, como a la de vecindad, que además incluía a los extranjeros residentes legalmente en el país. Sin embargo, ésta tuvo que ser derogada debido a la situación política prevaleciente, pues no existía institución alguna que gozara de credibilidad y confianza para ponerla en marcha y se expresó un rechazo generalizado a la propuesta inicial de que fuera el Ejército quien tuviera a su cargo esa función. Esto dio como resultado que se pusiera en marcha la Ley de Empadronamiento, apoyada en la siempre objetada cédula de vecindad, que ya traía sus propios vicios e inercias.

Estas leyes representaban innovaciones importantes y un avance en la construcción de la credibilidad, principalmente por la creación de la nueva autoridad electoral, el Tribunal Supremo Electoral. Este último se presentaba como una garantía de imparcialidad y gozaría de total independencia y autonomía frente a los poderes del Gobierno, características de las que carecía el tradicional Consejo Electoral de la época de las

dictaduras militares, conformado por un representante del órgano Ejecutivo y otro del Legislativo. Además, se pretendía, en lo relativo a las organizaciones políticas, que éstas pudieran estar mejor estructuradas y se buscó garantizar su conformación con mayor libertad.

El Tribunal Supremo Electoral plenamente integrado, “de acuerdo a la nueva legislación, se constituyó en la autoridad encargada de realizar las primeras elecciones en el año de 1984 para la integración de la Asamblea Nacional Constituyente. Posteriormente esta Asamblea promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala en 1985, la que en lo relativo a la estructura y organización del Estado, regula lo referente al régimen político electoral, en que se establece la función del Estado de garantizar la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, el ejercicio del sufragio, los derechos políticos de los ciudadanos, la autoridad y órganos electorales, así como el proceso electoral.”³²

La Constitución Política remite a la ley constitucional de la materia que se implementó mediante la emisión del Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos de la Asamblea Nacional Constituyente, que deroga toda disposición anterior que contravenga ese cuerpo legal en materia electoral. Tanto la Constitución Política de Guatemala y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, entraron en vigencia el 14 de enero de 1986. A partir de esta fecha se marca una nueva etapa para Guatemala pues se pone en marcha el proceso que dará fin a la larga lista de gobernantes militares y se

³² Ibid. Pág. 8

reestablece el derecho constitucional, emanado por una Asamblea Constituyente democráticamente electa.

La transición iniciada desde arriba se hizo palpable con la convocatoria a elecciones generales bajo el nuevo marco legal, que permitiría, por primera vez en muchos años, la elección libre de presidente, vicepresidente, diputados, alcaldes y corporaciones municipales.

Sin embargo, el reto era aún enorme: “la lucha armada continuaba y con ella todas las acciones aberrantes que, en muchos casos se etiquetaban como actos de legítima defensa del Estado (violaciones a los derechos humanos, secuestros, desaparecidos, reclutamiento forzoso, etc.), por lo que las condiciones para la realización del proceso electoral eran muy limitadas y contradictorias; por un lado, había un clima de tensión, que se reflejó en una gran falta de participación de los ciudadanos, lo cual amenazaba el éxito del proceso electoral mismo. Sin embargo, por otro lado, también se mostraba gran algarabía y un clima de esperanza para aquellos que, después de mucho tiempo, lograron emitir un voto libre y secreto.”³³

En 1985 se logró la transición hacia un gobierno civil con el triunfo de Vinicio Cerezo y la Democracia Cristiana Guatemalteca. A partir de entonces empezaron otros procesos y luchas políticas para ponerle fin al conflicto armado que se extendieron una década. Debido a una amplia conjunción de factores, entre ellos una decidida estrategia del

³³ Ibid. Pág. 8

ejército por desarmar a la guerrilla, y un cambio en la coyuntura internacional, el fin de la Guerra Fría, que entre otras cosas facilitó la voluntad de la izquierda para negociar, en diciembre de 1996, finalmente, se logró la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la guerrilla, que pusieron fin a más de treinta años de lucha armada.

Dentro del Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral se estipula el compromiso para el Tribunal Supremo Electoral de conformar y presidir una Comisión de reforma electoral, para proponer reformas que contribuyan al fortalecimiento institucional, tanto de la autoridad electoral como de los partidos políticos; que garanticen procesos electorales eficientes y promuevan la participación ciudadana amplia, con el objetivo final de consolidar la democracia. Desde la emisión del Decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos, éste fue reformado por los decretos 51-87, 74-87, 10-89 y 35-90 todos emanados del Congreso de la República, sin mayores cambios, por lo que con la iniciativa de reforma de la Comisión de Reforma Electoral, se buscaba realizar cambios más importantes y de fondo, que los Acuerdos de Paz sugerían, pero esto no ocurrió como se esperaba.

La Comisión de Reforma Electoral elaboró el informe titulado: Guatemala, paz y democracia, y presentó una iniciativa de ley que contemplaba las reformas consensuadas a la Ley electoral y de partidos políticos, en 1998. Sin embargo, la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República, emitió un dictamen, que contenía cambios a la iniciativa, que por la naturaleza y el rango constitucional de la ley suponían implicaciones importantes. En 2002 las reformas fueron evaluadas por la

Corte de Constitucionalidad, que dictaminó favorablemente sobre casi la totalidad del proyecto. Sin embargo, no fue posible darle seguimiento ni aprobarla pues no se logró llegar a la cantidad de votos requerida, de dos terceras partes del número de diputados del Congreso de la República, por lo que la iniciativa de reforma quedó olvidada.

En el 2002 el Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo promovió la constitución del Diálogo Multipartidario, como proyecto de encuentro y acuerdo entre políticos, que en 2003 apuntaló la construcción de una agenda nacional compartida que contenía, entre otros aspectos, el compromiso de modernizar el sistema político mediante la reforma a la ley en cuestión. Este compromiso fue retomado por el recién constituido Foro Permanente de Partidos Políticos, el cual reimpulsó las postergadas reformas a la Ley, iniciativa que coincidió con la renovación de las fuerzas políticas en el Congreso y la decisión de la nueva legislatura de avanzar dicha iniciativa. Se aprobó el Decreto 10-04, que contiene 152 reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la que es una versión bastante modificada de la propuesta original de la Comisión de Reforma Electoral, vigente a partir del 26 de mayo de 2004.

Finalmente, “se aprobó la reforma contenida en el Decreto 35-06 del Congreso de la República de Guatemala. Sin embargo el proceso de reforma aún no concluye. Las incongruencias, errores, vacíos y temas postergados de la última reforma aprobada, obligan a los legisladores a aprobar de urgencia nacional, en un futuro muy cercano, una serie de cambios de armonización.”³⁴

³⁴ Ibid. Pág. 9.



Es importante hacer notar que a partir de la vigencia de la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos es el Congreso de la República y los diputados representantes de los partidos políticos, quienes tienen a su cargo las reformas a la ley, por lo tanto, son juez y parte en el proceso.

3.2. Concepto, formación y funcionamiento de los partidos políticos

Un partido político es el encargado de reclutar candidatos para ocupar los cargos gubernamentales y los escaños legislativos. Para eso, movilizan el apoyo electoral. También organizan la labor legislativa, articulan y agregan nuevos intereses y preferencias de los ciudadanos. Es esencial para estructurar el apoyo político a determinados programas, intereses socioeconómicos y valores. Agrega las preferencias de los ciudadanos, forma gobiernos y establece acuerdos políticos en el ámbito legislativo.

Al respecto, Giovanni Sartori, define a un partido político como “Cualquier grupo político identificado por una etiqueta social que presenta a las elecciones y puede sacra en elecciones libres o no candidatos a cargos públicos.”³⁵

Los partidos políticos son “organizaciones que se han fijado como meta el ejercer una influencia continua sobre la formación de la voluntad política y, en virtud de ello, precisan de estructuras permanentes y de enunciados programáticos.”³⁶

³⁵ Sartori, Giovanni. **Partidos y sistemas de partidos**. Pág. 30

³⁵ Thesing, John. **Ob. Cit.** Pág. 28



El partido político, como se conoce en la política y en derecho, es mucho más reciente que la existencia de su contenido. Con un sesgo negativo, atribuido a su papel de dividir a la sociedad y de gobernar en beneficio de unos pocos, la noción de partido fue objeto de estudio a partir del siglo XVIII. En los grandes acontecimientos políticos de los albores de la Edad Moderna (la revolución francesa, la independencia norte y latinoamericana y antes, la revolución inglesa), los partidos políticos fueron mirados con desconfianza y culpados de la falta de convivencia pacífica en que tales sucesos se desarrollaron.

La legitimación de los partidos en el orden político fue apoyada decisivamente por dos fenómenos: 1) el desarrollo del sufragio; 2) el aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos, tanto grupos medios como proletarios. La democratización de la sociedad produjo la integración de la mayoría de los partidos que hoy se conocen en el sistema político desde socialistas hasta conservadores, ya a la altura de principios de este siglo.

En la actualidad, los partidos son definidos en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos. Prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad, ideologías, entre otras).



De conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, se regulan las disposiciones que deben de cumplir los partidos políticos desde su formación hasta su funcionamiento, dichos Artículos se citan a continuación:

El Artículo 18 regula que los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.

En la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, en el Artículo 19, reformado por el Artículo 8 del Decreto 10-04 del Congreso de la República y por el Artículo 3 del Decreto 35-2006 del Congreso de la República, hace referencia a los requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos. Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere:

- a) Que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad deben saber leer y escribir;
- b) Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece;
- c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones; y,
- d) Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.



Todo partido político debe contar por lo menos con los órganos siguientes:

1. Órganos nacionales:

- a) Asamblea Nacional
- b) Comité Ejecutivo Nacional
- c) Órgano de Fiscalización Financiera
- d) Tribunal de Honor.

2. Órganos departamentales:

- a) Asamblea Departamental
- b) Comité Ejecutivo Departamental.

3. Órganos municipales:

- a) Asamblea Municipal
- b) Comité Ejecutivo Municipal.

Podrá tener, de conformidad con sus estatutos, otros órganos de consulta, ejecución y fiscalización. Los órganos establecidos en el literal a), numerales 2, 3 y 4, deberán ser electos en Asamblea Nacional.

La Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido y se integra por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país en donde la entidad tenga organización partidaria vigente, los cuales serán electos por la Asamblea

Municipal respectiva para cada Asamblea Nacional que se reúna. Dichos delegados deberán ser afiliados integrantes de la misma Asamblea Municipal. No podrán designarse delegados a una Asamblea Nacional sin que previamente se haya hecho la convocatoria respectiva. La acreditación de los delegados deberán hacerla los Secretarios de Actas Municipales de las organizaciones correspondientes o por quien haya actuado como Secretario en la Asamblea Municipal respectiva. Salvo lo dispuesto en el Artículo 76, la Asamblea deberá reunirse obligatoriamente cada dos años, previa convocatoria.

Con respecto a la inscripción de los partidos políticos, la referida ley establece en el Artículo 63, reformado por el Artículo 13 del Decreto 35-2006 del Congreso de la República, que después de haber cumplido los trámites y requisitos que se señalan en el Capítulo Cuatro del libro Dos de esta ley, se podrá proceder a la constitución del partido político, por medio de escritura pública que deberá contener los requisitos siguientes:

- a) Comparecencia personal de todos los integrantes de la Junta Directiva Provisional del Comité, con indicación del número del documento de identificación personal de cada uno de ellos;
- b) Los datos relativos a la inscripción, en el Registro de Ciudadanos, del comité para la constitución del partido;
- c) Ratificación de la declaración de principios que regirán al partido político;
- d) Declaración jurada de los comparecientes acerca de que el partido cuenta con el número de afiliados y con la organización partidaria a que se refieren los

Artículos 19 inciso a) y 49 de esta ley, salvo en lo relativo a la inscripción de los órganos permanentes en el Registro de Ciudadanos;

- e) Nombre y emblema o símbolo del partido;
- f) Estatutos del partido:
- g) Integración del Comité Ejecutivo Nacional Provisional, con los miembros de la junta directiva provisional del comité, determinando los cargos que desempeñarán. En la citada escritura deberá constar que los respectivos directivos han tomado posesión de sus cargos;
- h) Designación del lugar donde tendrá su sede el partido; e,
- i) Procedimiento de liquidación así como mención expresa del destino de los bienes del partido en caso de disolución y liquidación.

En el Artículo 65, reformado por el Artículo 44 del Decreto 10-04 del Congreso de la República de la norma precitada, se establece el mínimo que deben contener los estatutos, indicando que los estatutos del partido deben contener, por lo menos:

- a) Nombre y descripción del emblema o símbolo distintivo del partido y principios ideológicos que lo rigen.
- b) Procedimiento de afiliación y derechos y obligaciones de sus miembros.
- c) Órganos del partido, forma de integrarlos, atribuciones, facultades y funciones. Además de los mencionados en el Artículo 24 de esta ley, todo partido político debe tener un órgano colegiado de fiscalización financiera y un tribunal de honor.
- d) Representación legal.

- e) Formalidades de las actas de los órganos colegiados del partido y las responsabilidades de éstos por el manejo de sus libros autorizados por el Registro.
- f) Forma de fijación de cuotas y demás contribuciones a favor del partido.
- g) Sanciones aplicables a los miembros.
- h) Fecha en que deben celebrarse la Asamblea Nacional, las Asambleas Departamentales y las Asambleas Municipales.

Por su parte, el Artículo 66 de la ley citada regula que el nombre y el emblema o símbolo del partido deben ser distintos de los que corresponden y usan los demás partidos políticos inscritos en proceso de constitución. La inscripción de un comité para la constitución de un partido político, le da derecho de prelación al nombre, emblema o símbolo adoptados por dicho comité. Queda prohibido el uso del ave símbolo el Quetzal la bandera y el escudo nacionales.

El Artículo 67, reformado por el Artículo 45 del Decreto 10-04 del Congreso de la República regula que la inscripción del partido político debe solicitarse al Registro de Ciudadanos, por escrito, antes del vencimiento del plazo señalado en el Artículo 58 de esta ley. A dicha solicitud deben acompañarse:

- “a) Testimonio de la escritura constitutiva con duplicado.
- b) Nómina de los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional provisional.
- c) Copia de las resoluciones en las que se ordene la inscripción de las primeras Asambleas Departamentales y Municipales, de los Comités Ejecutivos electos

en las mismas, y de los delegados electos para la primera Asamblea Nacional. La organización partidaria mínima puede probarse con actas de Asambleas Municipales y Departamentales celebradas en cualquier momento antes de la inscripción del partido político. Los Comités Ejecutivos Departamentales y Municipales electos en las Asambleas a que se refiere este inciso, al estar inscrito el partido político adquieren el carácter de permanentes para todo el período que fije la ley.”

Los partidos políticos son donde se forman los dirigentes que luego deberán desempeñarse en el ejercicio de los cargos gubernamentales. Asimismo, los partidos brindan un espacio para que hombres, mujeres y jóvenes participen, se informen y vuelquen sus inquietudes hacia la vida política de su país.

Ramón García Coratelo, al respecto indica que: “En función de su objetivo natural, los partidos políticos incluyen entre sus actividades el reclutamiento de líderes, la nominación de candidatos y la promoción de candidaturas, por una parte, y la elaboración y difusión de programas y definiciones discursivas acerca de cómo gobernar y cuales políticas públicas promover”³⁷

Se puede decir, de conformidad con Ramón García Coratelo, que; “se tienen funciones con respecto a la sociedad y con respecto al poder,”³⁸

³⁷ García Coratelo, Ramón. **Los partidos políticos**. Pág. 56

³⁸ Ibid. Pág. 57

3.3 Funciones respecto a la sociedad

Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas se puede indicar:

1) la socialización política: la socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia. En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los mismos.

Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mismos afiliados prefieren una información menos doctrinaria. Las que si tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad.

2) la movilización de la opinión pública: los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera.

Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos, usando para ello la propaganda, donde desarrollan y comparten su ideología.

Con la crisis del parlamento, que en la tesis clásica de la democracia liberal era el lugar idóneo para que un público razonador e informado (los diputados) discutiera los asuntos públicos, los partidos, por lo menos en el inicio de este siglo, fueron los espacios para canalizar la opinión pública. En efecto, corresponde a ellos permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos políticos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

No obstante, algunos críticos de los partidos han señalado que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se

requiere. Otros, en cambio, actualizan y reformulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.³⁹

3) la representación de intereses: la tercera función social de los partidos es la representación de intereses. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o derecha. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que los partidos no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El por qué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la prevalencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger.

4) la legitimación del sistema político: la última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político. Los criterios para medir la legitimidad de un sistema son múltiples, y van desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los

³⁹ Ibid. Pág. 61



derechos humanos en todas las esferas del poder. Uno de los criterios más aceptados en una democracia para medir la legitimidad del sistema alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticos y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

Dicha función es cumplida en gran parte a través del proceso electoral. Por una parte los candidatos o postulantes a serlo deben percibir los problemas de sus electores, debido a lo cual las campañas se orientan preferentemente a ese fin. Por otra parte, el otorgamiento de preferencias del electorado a los partidos les indica a éstos la cercanía entre sus ideas y programas con los problemas que los electores aspiran a que sean

resueltos en el sistema político. La movilización y socialización son funciones que pertenecen al centro de los componentes electorales. Esto vale tanto para una orientación de consolidación de valores (como en una democracia en marcha), como orientada hacia un cambio de ellos (como en los procesos de reformas o de revolución).

El reclutamiento de adherencias y la integración de la sociedad son funciones inmersas en las ya descritas.

3.4 El financiamiento de los partidos políticos y las elecciones

El reconocimiento legal y la legitimación de los partidos políticos como organizaciones formadoras de la voluntad popular ha puesto en un plan más transparente el financiamiento de sus tareas. Dentro de los objetivos del financiamiento se cuenta como uno de los principales las campañas electorales o los gastos electorales. En esta materia es posible distinguir los siguientes aspectos.

a) Financiamiento público: El reconocimiento de que son los partidos políticos quienes principalmente intervienen en las elecciones y de que éstas constituyen la base de la democracia, ha implicado que el Estado asuma financiar los gastos que los partidos incurran en las campañas electorales. Este criterio ha sido seguido por varios países, especialmente en las últimas décadas. Las características de esta modalidad SON generalmente las siguientes:

- 1) De conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Decreto número 1-85 del Congreso de la República, los partidos políticos cuentan con un aporte que tiene un monto de \$2.00 en proporción a un porcentaje de la votación de cada partido. Así, se establece un criterio de igualdad en la prestación.

- 2) El monto asignado por partido se entrega en calidad de adelanto, lo que, en algunos casos, se denomina deuda electoral. En Guatemala, aun esto no es viable, lo que ocurre, que de conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos una vez finalizadas las elecciones el Tribunal Supremo Electoral procede a entregar a cada representante de los partidos políticos una cantidad de dinero por cada voto que hayan obtenido, dicho pago se hace en forma proporcional durante los cuatro años de gobierno.

- 3) Para la estimación de cuál es el monto por voto se establece un criterio de gastos razonables en propaganda, considerando el alto costo de las campañas modernas.

- 4) El aporte total tiene generalmente un límite.

- 5) El financiamiento público a los partidos puede ser también efectivo sin indicar como objetivo expreso el gasto electoral, establecen ese tipo de financiamiento directo, el que también, sin embargo, es calculado sobre la base de la votación.

b) El financiamiento privado: Las actuales tendencias en este aspecto son a limitar los aportes privados, su publicidad y control. La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85, en el Artículo 21 inciso “a”, prohíbe expresamente los aportes privados o de determinadas instituciones nacionales o extranjeras. El requisito principal para el control de las donaciones privadas reside en la centralización de un organismo único destinado a recibir las donaciones, el cual requiere de la debida confiabilidad administrativa y de la real capacidad de sanción en caso de contravención.

El hecho de que exista prohibición para el financiamiento privado en las campañas electorales, radica fundamentalmente en evitar que los partidos políticos adquieran compromisos con grupos de poder económico, quienes al momento de obtener un resultado favorable a sus intereses, buscan posicionarse en puestos claves de gobierno para alcanzar beneficios en sus relaciones comerciales.

3.5 Regulación legal de los partidos políticos

La Constitución Política de la República de Guatemala fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, y se encuentra vigente desde el 14 de enero de 1986. Su Artículo 223 señala: Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen. Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será



regulado por la ley constitucional de la materia. Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al presidente de la República, a los funcionarios del Organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.

El último párrafo no aparecía en el texto original; el mismo es producto de las reformas introducidas a la carta magna por el Congreso de la República y aprobadas por la ciudadanía mediante consulta popular en 1994. El Artículo 17 de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución señala: Financiamiento a Partidos Políticos. Los partidos políticos gozarán de financiamiento, a partir de las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985, el que será regulado por la Ley Electoral Constitucional.

La ley constitucional de la materia es la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, dictada por ese órgano el 3 de diciembre de 1985 y con vigencia desde el 14 de enero de 1986. No existen leyes ordinarias sobre partidos políticos, ya que la Constitución es clara al respecto que todo lo concerniente a estas organizaciones debe figurar en la ley constitucional respectiva.

A nivel reglamentario se encuentra el Reglamento a la Ley Electoral, emitido por el Tribunal Supremo Electoral el 7 de diciembre de 1987, el que ha sufrido algunas reformas aprobadas por éste, que en su condición de máxima autoridad en materia

electoral puede dictar disposiciones generales para regular diversas cuestiones acerca de los partidos políticos.

Sobre los partidos políticos se incluye una normativa, complementaria de la Constitucional, que regula diversos aspectos que van desde las disposiciones generales, el procedimiento de inscripción, la propaganda, la fiscalización del proceso y el financiamiento. Se considera que juegan un papel fundamental, como lo advierten las constituciones, cuya finalidad está íntimamente ligada con la democracia.

La propuesta toma posición considerando a los partidos políticos como entes públicos de carácter no estatal, lo cual los mantiene fuera de la estructura del Estado pero manteniendo una naturaleza pública. Estas entidades o corporaciones están integradas por los propios interesados que conforman su organización y realizan funciones públicas, como también privadas, las cuales tienen menos relevancia jurídica.

La finalidad de los partidos políticos se regula. Las normas programáticas que expresan valores fundamentales permiten darle un papel significativo a estas organizaciones en los procesos participativos de consolidación democrática y facilitan la interpretación del organismo electoral respecto del papel de estos organismos.

Se recoge también una norma que obliga a que la organización y funcionamiento sea democrática: La organización y funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos. Los procesos para designar los candidatos a los cargos representativos



deberán respetar los principios democráticos, garantizar la igualdad de oportunidades entre los aspirantes y la libre participación de sus asociados.

Por otra parte, el expediente número 90-90 de la Corte de Constitucionalidad con fecha treinta y uno de julio de mil novecientos noventa indica que para consolidar el sistema democrático y garantizar el pluralismo político que le es inherente, se hace insoslayable otorgar financiamiento estatal a los partidos políticos con el propósito de lograr una mayor equidad en la competencia que se suscita con motivo de las elecciones.

Es necesario e indispensable contribuir asimismo a la consolidación del sistema democrático preservando el derecho de todo ciudadano a la recreación, esparcimiento e información, sin caer en excesos, extralimitaciones o abusos a que se ve sometido el ciudadano durante las campañas político electorales, para lo cual deben establecerse límites máximos a la propaganda política que se transmite a través de los medios de comunicación social con motivo de las elecciones. Y que la entidad más idónea para atender, regular y supervisar todo lo relativo al financiamiento estatal a la propaganda política electoral y a los límites máximos de la misma, es aconsejable que lo sea el Tribunal Supremo Electoral, dada la naturaleza de sus funciones.

El Acuerdo número 330-2002 del Tribunal Supremo Electoral regula en el Artículo 1 que se debe instruir a las organizaciones políticas inscritas en el Registro de Ciudadanos así como a aquellas que se encuentran en formación, que las actividades que las mismas efectúen con carácter de proselitismo o difusión ideológica son libres. Debe entenderse

por divulgación o propaganda política la que realizan los partidos políticos para difundir sus principios, programas e ideología, así como su pensamiento frente a los distintos asuntos de interés nacional. Mediante este tipo de publicidad no podrán promover candidatos a cargos de elección popular.

Asimismo el Acuerdo, antes citado regula en el Artículo 2, que se entiende por propaganda electoral la que realicen los partidos y comités cívicos, lo mismo que los candidatos a cargos de elección popular, con el fin de obtener apoyo electoral. Éstas actuaciones quedan reguladas conforme a lo dispuesto en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y el Reglamento a la Ley Electoral (Acuerdo Número 181-87 del tribunal Supremo Electoral), y podrán desarrollarse libremente y sin más limitaciones que las contempladas en dicha Ley y su Reglamento desde el día siguiente a la convocatoria a elecciones y hasta 36 horas antes de la señalada para el inicio de la votación.

Es indiscutible la importancia de que exista una regulación legal adecuada para el funcionamiento de los partidos políticos en Guatemala, pero no solamente en lo relativo a su formación y funcionamiento, sino también en lo que concierne a su desenvolvimiento interno, y de participación de sus miembros en los cargos de elección popular que se pretendan alcanzar.





CAPÍTULO IV

4. La necesidad de la democratización de los partidos políticos en Guatemala

4.1. Aspectos generales y funciones sociales e institucionales

Evidentemente, en las democracias liberales los partidos desempeñan funciones específicas de las que carecen en los regímenes no democráticos. Las funciones de los partidos en las democracias han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional.

a) Las funciones sociales: Son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas podemos destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.

La socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia.

Los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de

promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los partidos. Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mismos afiliados prefieren una información menos doctrinaria. Las que si tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad.

En la tesis clásica, la democracia liberal era el lugar idóneo para que un público razonador e informado (los diputados) discutiera los asuntos públicos, los partidos, por lo menos en el inicio de este siglo, fueron los espacios para canalizar la opinión pública. En efecto, corresponde a ellos permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

No obstante, algunos críticos de los partidos han señalado que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se requiere. Otros, en cambio, actualizan y reformulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.

La tercera función social de los partidos es la representación de intereses. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o derecha. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que los partidos no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El por qué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la prevalencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger.



La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político.

Los criterios para medir la legitimidad de un sistema son múltiples, y van desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los derechos humanos en todas las esferas del poder. Uno de los criterios más aceptados en una democracia para medir la legitimidad del sistema alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticos y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

b) Las funciones institucionales: El reclutamiento y selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado, son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social. Son funciones indispensables para la integración de los órganos del Estado y, por tanto, para la existencia de la organización estatal y del Estado de derecho.

La primera de las funciones institucionales, el reclutamiento y la selección de gobernantes, obedece a la necesidad que tiene cualquier sociedad de contar con un grupo dirigente que se encargue de la cosa pública, es decir, de la administración de los asuntos comunes. Antiguamente, las corporaciones, los sindicatos y las asociaciones de profesionales eran las principales vías para reclutar al personal gobernante. En la actualidad, son los partidos los que escogen a los miembros de ese personal e impulsan sus carreras políticas.

Una de las consecuencias más nefastas que trae consigo esta función, cuando no se realiza utilizando métodos y procedimientos democráticos internos, es la tendencia al funcionamiento oligárquico de los partidos. Tal riesgo, sigue siendo el desafío más grande que enfrentan los partidos. La organización formal que requiere el partido para desarrollarse lleva en ocasiones a que los dirigentes adopten decisiones por encima de los intereses y deseos de la base. No obstante este lado oscuro, el reclutamiento de gobernantes, tiene efectos positivos en el sistema en su conjunto: contribuye a darle

estabilidad, a profesionalizar la política y a alentar liderazgos que suelen ser determinantes en la vida de los Estados.

La segunda función institucional es la de organizar elecciones. Implica la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.

La preponderancia de los partidos sobre las candidaturas independientes, cuando éstas existen, es más que notable. El predominio de los partidos en las sociedades industriales avanzadas resulta imprescindible para vertebrar la organización social. Los partidos, así, presentan candidaturas, llevan a cabo la totalidad de la campaña electoral, determinan qué candidatos o afiliados participan en dicha campaña, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para plantear los recursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de derecho electoral.

Es casi imposible que funcione un sistema electoral sin el concurso de los partidos políticos. Su influencia en el proceso electoral legal es grande, pero aún lo es mayor en los aspectos prelegales. Por ejemplo, la organización del partido influye en las carreras políticas de los afiliados, la determinación de los propios sistemas electorales, la conformación de los distritos electorales, etcétera.

La tercera de las funciones institucionales de los partidos es su papel en la organización y composición de los poderes públicos, principalmente del poder legislativo. Los candidatos triunfadores de los partidos integran las cámaras y conforman grupos parlamentarios; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del congreso.

En el caso del poder ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfantes llenan casi en su totalidad los cargos públicos. Respecto al poder judicial, los partidos suelen tener en varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la judicatura, pues mediante sus representantes en las cámaras y en el poder ejecutivo determinan quiénes serán los próximos ministros o magistrados.

Sobre el resto de los órganos del Estado, los partidos tienen también la función de organizarlos e integrarlos, influyendo en la designación o el veto de sus miembros y aprobando, por la vía legislativa, la estructura de los distintos cuerpos de autoridad. Esa es la razón por la que se ha sostenido que el Estado moderno es un Estado de partidos, y cuando degenera en corrupción y clientelismo deriva en partidocracia.

En los regímenes no democráticos (autoritarios, totalitarios, posttotalitarios, sultanistas), los partidos también desempeñan funciones, aunque éstas persiguen propósitos diferentes. Para empezar, en este tipo de regímenes el sistema es casi siempre de un solo partido, el cual tiene como función representar los intereses y la ideología del Estado. En los regímenes totalitarios, caso extremo de los regímenes no democráticos,



el partido se encarga de acomodar los valores y las pautas de la ideología del Estado al resto de la población; los partidos se consideran guardianes y celosos defensores de la ideología hegemónica; son los encargados de vigilar cualquier desviación de la ortodoxia, y en algunos casos ocupan todos los espacios de la vida social y privada. En estos regímenes los partidos promueven su ideología entre la población, pero lo hacen para determinar quiénes son los amigos y quiénes los enemigos. Evidentemente, los enemigos serán los disidentes o críticos de la ideología estatal-partidaria.

En los regímenes no democráticos los partidos no articulan intereses, como lo hacen en los democráticos, pues pretenden uniformar las conciencias o las ideologías, de ser posible en una sola clase, categoría o interés: el partido reproduce el interés de la clase dominante, y éste puede ir desde el interés de la dictadura del proletariado hasta el de una oligarquía o grupo en el poder, verbigracia, la "clase trabajadora" o la falange.

En cuanto a las funciones institucionales de los partidos en este tipo de regímenes, es claro que los aparatos del Estado se integran, estructuran y componen no a través de una pluralidad de partidos, pues no la hay, sino por medio del partido único, es decir, el partido monopoliza la organización del Estado y se confunde con él. Aquí el partido no está situado en el plano de la sociedad civil ni en un plano intermedio entre lo público y lo privado, sino totalmente incrustado en la esfera de lo estatal, es decir, no goza de autonomía frente a los órganos del Estado, pues las instituciones estatales y el partido son una sola cosa.

4.2. Asambleas internas y órganos internos

a) **Asambleas internas:** Se denomina asamblea a “la reunión de individuos con la finalidad de tomar alguna decisión de forma conjunta. La importancia jurídica del vocablo está relacionada con el Derecho Político, ya que significa también cuerpo político deliberante.”⁴⁰

Existen muchas organizaciones que forman parte de una sociedad democrática y que tienen a la asamblea como al organismo de máxima autoridad para la toma de decisiones.

Desde la perspectiva del anarquismo, una asamblea era el modo de dirimir un problema en el que un grupo de individuos se veía afectado. Allí, estos buscaban la solución a una determinada cuestión eludiendo la mediación de todo representante, por lo que es posible hacer referencia a una democracia directa.

Este tipo de modo de interactuar conjuntamente para el tratamiento de cuestiones que afectaban a una sociedad debe rastrearse en la antigüedad, pudiéndose citar el caso de Grecia, Roma, tribus germanas, etc. Fue una forma de toma de decisiones que contribuyó a superar el despotismo o acumulación de poder en una sola persona.

⁴⁰ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 103



Un ejemplo actual de asamblea puede ofrecerlo el denominado congreso constituyente. Este tipo de organismo tiene una serie de características especiales, en la medida en que está dotado de plenos poderes y que adquiere mayor autoridad que cualquier otro organismo público; esta circunstancia se debe a que su conformación tiene como objetivo dictar o reformar la constitución de una nación. Sus orígenes pueden rastrearse hasta el siglo XVII, cuando se conformó la Asamblea Nacional que dictó la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

No obstante, a pesar de este caso excepcional, lo cierto es que en las democracias actuales la organización bajo la forma de una asamblea tiene un rol de gran importancia en el tratamiento de asuntos más ordinarios, en la medida en que está especialmente presente en el poder ejecutivo.

El Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos Acuerdo Número 018-2007 el Tribunal Supremo Electoral, en el Artículo 49 regula la celebración de asambleas, indicando que: Los partidos políticos, para participar en elecciones generales, podrán celebrar sus asambleas nacionales, departamentales o municipales, ordinarias o extraordinarias y elegir y proclamar a sus candidatos a cargos de elección popular, dentro de sus respectivas competencias, siempre y cuando dichos partidos cuenten con la organización partidaria mínima que señala el Artículo 49 de la Ley Electoral, en la fecha de tales asambleas.

En casos de coalición, sea que las asambleas se celebren antes o después de la convocatoria a elecciones, ellas deberán conocer o aprobar los convenios de coalición mediante los cuales postularán iguales candidatos, o bien efectuar dicha aprobación mediante otra asamblea a la mejor conveniencia de los partidos interesados. Cuando la coalición sea a nivel nacional, una asamblea podrá celebrarse en días sucesivos, si así lo dispone la mayoría de delegados, conforme el Artículo 27 literal c) de la Ley Electoral.

b) Órganos internos: La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Numero 1-85 Asamblea Nacional Constituyente en el Artículo 24, regula que todo partido político debe contar por lo menos con los órganos siguientes:

- a) Órganos nacionales: Asamblea Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Órgano de Fiscalización Financiera y Tribunal de Honor.
- b) Órganos departamentales: Asamblea Departamental y Comité Ejecutivo Departamental.
- c) Órganos municipales: Asamblea Municipal y Comité Ejecutivo Municipal.

El Artículo 65, por su parte, señala que todo partido político debe tener un órgano colegiado de fiscalización financiera y un tribunal de honor. La Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía de la organización, y se integra por dos delegados, con derecho a voz y voto, de cada uno de los municipios del país en donde el partido cuente con organización partidaria. Debe reunirse obligatoriamente por lo menos una vez cada dos años.



El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano permanente de dirección del partido, se debe integrar con un mínimo de veinte miembros, que son electos por la Asamblea Nacional para un periodo de dos años. La Asamblea Departamental se integra con hasta dos delegados, con voz y voto, por cada municipio del departamento donde el partido tenga organización partidaria vigente, y debe reunirse obligatoriamente por lo menos una vez al año. Esto figura en el Artículo 35, donde también se contempla que esta asamblea puede celebrar sesiones de carácter facultativo cuando para el efecto sea convocada de conformidad con los estatutos partidarios. El Comité Ejecutivo Departamental es un órgano permanente de cada partido y se integra con un mínimo de 13 miembros titulares y hasta tres suplentes para un periodo de dos años.

La Asamblea Municipal se integra por todos los afiliados del partido que estén registrados como ciudadanos y sean vecinos del municipio respectivo, debe reunirse obligatoriamente cada año. La ley dice que para que exista organización partidaria es forzoso que el partido cuente con más de cuarenta afiliados en el municipio, requiriéndose por imperativo legal para instalarse la Asamblea que por lo menos cinco se encuentren presentes, lo que sucede frecuentemente.

El Comité Ejecutivo Municipal se integra por el número de miembros que establezcan los estatutos del partido, pero no pueden ser menos de 13. Las funciones y atribuciones de este órgano y de sus integrantes no aparecen señaladas expresamente en la ley, la que remite a las que se establezcan en los estatutos y las resoluciones de la Asamblea Nacional. Los miembros de este Comité duran en el ejercicio de sus cargos dos años.



En los estatutos de los partidos se encuentran contemplados otros órganos, instancias o secretarías, tales como consejos políticos, consejos de desarrollo, consejos técnicos, secretarías sectoriales, secretarías adjuntas, secretarías de organización nacional, de información, secretarías de formación política, comités de fiscalización financiera, tribunales de disciplina y tribunales de honor, que no responden a modelos, más bien resulta que cada organización tiene su propio tipo.

En la práctica resulta que no siempre se respeta esa estructura, siendo el comité ejecutivo y dentro de éste el secretario general quien tiene la dirección del partido y lo conduce, quedando sujetas las diferentes instancias a lo que ahí se ordene, cuestión que varía de grado dependiendo de cada organización en particular.

4.3. Limitaciones a la participación

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto número 1-85, Asamblea Nacional Constituyente, en el Artículo 66 regula que: El nombre y el emblema o símbolo del partido deben ser distintos de los que corresponden y usan los demás partidos políticos inscritos en proceso de constitución.

La inscripción de un comité para la constitución de un partido político, le da derecho de prelación al nombre, emblema o símbolo adoptados por dicho comité. Queda prohibido el uso del ave símbolo (el Quetzal), la bandera y el escudo nacionales.

El Artículo 93 de la citada Ley, señala que procede la cancelación de un partido político:

- a) Si por acción propia o de acuerdo con funcionarios electorales ocasiona fraude que cambie los resultados verdaderos de las votaciones o la adjudicación de cargos en un proceso electoral, vulnerando la voluntad popular expresada en el mismo, sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondan a las personas involucradas.
- b) Si en las elecciones generales no hubiese obtenido, por lo menos, un cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República. Si el partido ha participado en dichas elecciones como parte de una coalición, se procederá para determinar el porcentaje de votos, en la forma que señala el Artículo 86 de esta ley;
- c) Si transcurrido el plazo de seis meses que señala el Artículo 92 de esta ley, el partido político sancionado no hubiere presentado al Registro de Ciudadanos prueba fehaciente de que las causales de suspensión mencionadas en dicho Artículo han sido corregidas.

El Artículo 94 regula que: El Registro de Ciudadanos podrá declarar la suspensión o cancelación de un partido político.

Previamente a resolver, el Registro de Ciudadanos deberá correr audiencia al partido afectado por un plazo de treinta días en relación a los hechos que configuran la causal de suspensión o cancelación.



Al evacuar la audiencia, el partido podrá ofrecer prueba de descargo que corresponda. Si se pidiere, el Registro de Ciudadanos abrirá a prueba el proceso por el plazo de treinta días para que se reciban los elementos de convicción ofrecidos, con apego a las normas del Código Procesal Civil y Mercantil.

Vencido el plazo de la audiencia o el período de prueba, el Registro de Ciudadanos resolverá lo pertinente en diez días.

Y el Artículo 95 señala que: Firme la resolución que ordene la cancelación de un partido político, el Registro de Ciudadanos procederá a efectuar las anotaciones correspondientes en todas sus inscripciones. El nombre y símbolo o emblema del partido cancelado no podrán ser usados ni registrados por ninguna organización política antes de diez años.

La resolución que acuerde la suspensión o la cancelación de un partido político deberá publicarse en el diario oficial y en otros dos diarios de circulación, en un plazo de quince días.

El Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos Acuerdo Número 018-2007 el Tribunal Supremo Electoral, en el Artículo 43 indica lo siguiente: Por su naturaleza, las asociaciones con fines políticos no pueden postular candidatos para cargos de elección popular, ni pueden fusionarse o coaligarse con otras organizaciones políticas.

4.4. Necesidad de democratizar

Con la vigencia de la Constitución Política de la República en el año de 1986, se implementó el marco constitucional que establece los derechos fundamentales de los habitantes guatemaltecos, y en ese orden también se establece el régimen político electoral, los cuales de conformidad con la ley constitucional de la materia, se denominan organizaciones políticas entre las que se encuentran los partidos políticos, los comités cívicos electorales, y las asociaciones con fines políticos.

Con respecto a los partidos políticos, dentro del sistema democrático electoral, se establece que estos deben definir su ideología en el marco político así como la elección de sus autoridades, mismas que se deben desarrollar de acuerdo a la ley antes mencionada, en un ambiente de armonía y verdadera fiesta cívica, para que los representantes de los partidos políticos puedan ser electos por las bases de los mismos y no nombrados por los dirigentes políticos, que organizan, inscriben y dirigen a un partido político como que fuera este una empresa, causándole perjuicio a muchas personas que desean participar en actividades políticas y se les restringe porque deben tener una recomendación o deben realizar una aportación monetaria para poder optar algún cargo de elección popular, lo que perjudica y atenta contra el sistema democrático, principalmente a lo interno de los partidos políticos.

De lo antes mencionado, se puede establecer plenamente, que los dirigentes políticos han hecho uso y abuso de la facultad constitucional y la personalidad jurídica otorgada



al partido político, quienes en algunas oportunidades arrendan la franquicia, limitando de esta manera que muchas personas no solo participen en organizaciones políticas sino también no existe en la actualidad un régimen democrático y representativo que facilite a todo ciudadano ejercer el derecho de elegir y ser electo y ser miembro activo de una organización política.

Como consecuencia de lo anterior, concretamente se puede establecer que en Guatemala, hay dos clases de electores, los activos que forman parte de una organización política, ejercen el voto, optan a cargos de elección popular, organizan y participan en asambleas mítines y recorridos programados, por los dirigentes políticos, apoyando cada una de las actividades realizadas. También está el electorado pasivo, que son los ciudadanos que no están interesados en participar en actividades políticas, no ejercen el voto, tienen poco interés y credibilidad en los políticos, en los partidos políticos y son severos críticos de todas las actividades que realiza el gobierno central.

Particularmente, es necesario hacer mención que la diversidad de partidos políticos, existentes en Guatemala, tienen una participación directa, como organizaciones políticas, sin embargo, dichas instituciones son dirigidas por un grupo de personas que limitan la participación directa de otros, y para el efecto, la problemática existente, en todos los partidos políticos es que los fundadores actúan como propietarios de los mismos, y para optar algún cargo público, se requiere en algunas oportunidades de un financiamiento, constituyendo de esta manera, una inversión y no una participación democrática. Además, no existe en la actualidad, ninguna agrupación política que



realmente, proporcione los espacios de participación sin nada a cambio, lo que perjudica grandemente al sistema democrático en Guatemala, además, las personas que forman parte de un partido político o simpatizantes del mismo, deben seguir líneas de dirección o mando que precisamente no constituyen una efectiva democracia interna de los mismos.

CONCLUSIONES

1. De acuerdo con la Constitución Política de la República, Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano; además, que su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo, lo cual no se desarrolla en su plenitud a lo interno de los partidos políticos, principalmente la actividad democrática.
2. La democracia, como sistema de gobierno permite, para todos los habitantes, una participación libre para el desarrollo de la vida social y política de un Estado, así como para participar a cargos de elección popular, lo que en Guatemala, a pesar de ser permitido, no es practicado plenamente, a lo interno de los partidos políticos, porque quienes dirigen dichas organizaciones no permiten una participación libre, directa y democrática.
3. Los partidos políticos inscritos legalmente, ante el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, son instituciones autorizadas para desarrollar actividades de carácter político, de conformidad con la ley y los estatutos de su creación, pero en Guatemala, desarrollan actividades bastante distintas a lo establecido en dichos estatutos, principalmente la apertura de participación a cargos de elección popular, ya que los candidatos no son electos internamente sino designados.
4. El fortalecimiento del sistema democrático en Guatemala, requiere de un desarrollo y madurez política, mediante el cual se pongan en práctica sistemas



de elección interna y que sean respetados; solamente de esa forma se motivará la ciudadanía a participar en cargos de elección popular, pues como los realizan en la actualidad, desmotiva pertenecer a dichas entidades políticas.

5. Los dirigentes de los diferentes partidos políticos de Guatemala, no promueven la democratización interna de éstos; tomando en consideración que existen dirigentes que, por muchos años desempeñan los mismos cargos, limitando que nuevos afiliados tengan la oportunidad de ejercer estos puestos.



RECOMENDACIONES

1. El Organismo Ejecutivo debe analizar y realizar profundas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, con la finalidad de democratizar dichas instituciones; ya que en la actualidad, a pesar de existir un sistema plenamente democrático, no existe democracia a lo interno de dichas organizaciones políticas.
2. El Tribunal Supremo Electoral debe implementar cursos, charlas, seminarios o quioscos de información para que los habitantes del territorio guatemalteco conozcan los diferentes partidos políticos legalmente inscritos, y tener la oportunidad de conocer sus ideologías y programas de trabajo.
3. El Tribunal Supremo Electoral, como máxima autoridad en materia electoral, debe fiscalizar las actividades que desarrollan los partidos políticos cuando reciban denuncias de restricciones o limitaciones al derecho de participar y de elegir y ser electo y comprobar si efectivamente existen principios democráticos, tanto de elección como de participación.
4. El Tribunal Supremo Electoral debe sancionar a los partidos políticos, cuando comprueben que existe violación constitucional a la participación libre y democrática, cuando un ciudadano llene los requisitos exigidos por la ley para optar a un cargo público.



5. Todo partido político debe realizar un inventario de bienes y capitales con que participará en cada proceso electoral, para que la Contraloría General de Cuentas pueda fiscalizar y auditar los gastos efectuados de conformidad con el patrimonio político iniciado.



BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto. **Democracia y dictadura**. Enciclopedia Einaudi, México, 1978.
- BOBBIO, Norberto. **La regla de la mayoría: límites y aporías**. Buenos Aires: Ed. GUDEP, 1998.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires: Ed. Heliasta, 1977.
- GARCÍA COTARELO, Ramón. **Los partidos políticos**. España: Ed. Sistema, 1985.
- HAURIUO, André. **Derecho constitucional e instituciones políticas**. Barcelona. Ed. Ariel, 1980.
- KELSEN, Hans. **Teoría pura del derecho**. México: Ed. Ciudad Universitaria, 1959.
- LOCKE, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**. España: Ed. Aguilar, 1969.
- MACK, Luis Fernando y Ortiz Loaiza, Paola. Cuadernos de información política, No. 2. **El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones**. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, 2006.
- MACPHERSON, Crawford. **La democracia liberal y su época**. Madrid: Ed. Alianza, 1981.
- MEDRANO, Gabriel y César Conde. **Regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala**. Guatemala: Editorial Instituto de Investigaciones jurídicas internacional –IDEAS-, 2006.
- MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat y de la Bréde barón de, **Del espíritu de las leyes** Casa Ed. Garnier Hermanos, Paris, 1926



NÚÑEZ RIVERO, Cayetano. **Teoría del Estado y sistemas políticos**. Madrid: Ed. UNED, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal**. Buenos Aires: Agora Cuaderno de Estudios Políticos, N° 8. 1998.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires: Ed. Heliasta, 2000.

PORRÚA, Francisco. **Teoría del Estado**. México: Ed. Porrúa, 1999.

SALVADORES DE ARZUAGA, Carlos. **Los controles institucionales en la Constitución Argentina 1853-1994**. Buenos Aires: Ed. La Ley, 1999.

SARTORI, Giovanni. **Partidos y sistemas de partidos**. Madrid: Ed. Alianza, 1980.

THESING, Josef. **Al rescate de la democracia en Guatemala**. Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos-Fotopublicaciones, 1993.

Legislación:

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

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos Acuerdo Número 018-2007 el Tribunal Supremo Electoral.