

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



CELIA ESMERALDA MÉNDEZ VELÁSQUEZ

GUATEMALA, OCTUBRE 2012

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

LA PLUTOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA



Previo a conferírsele el grado académico de

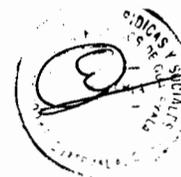
LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, octubre 2012

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

DECANO:	Lic. Avidán Ortiz 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

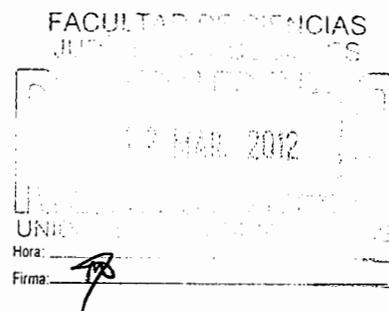
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales del Examen General Público).



Guatemala, 12 de marzo de 2012

Licenciado:

Luis Efraín Guzmán Morales
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.



Respetable Licenciado.

De conformidad con el nombramiento emitido con fecha trece de septiembre del año dos mil once, en el cual se me faculta para realizar las modificaciones de forma y de fondo en el trabajo de investigación como Asesor de Tesis de la Bachiller **CELIA ESMERALDA MÉNDEZ VELÁSQUEZ**, me dirijo a usted haciendo referencia a la misma con el objeto de informar mi labor y oportunamente emitir dictamen correspondiente, en relación a los extremos indicados en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, se establece lo siguiente:

- a) El trabajo de tesis se denomina **LA PLUTOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA.**
- b) Al realizar la revisión sugerí correcciones que en su momento consideré necesarias para mejorar la comprensión del tema desarrollado, las cuales en su momento se corrigieron, constando la presente tesis en cinco capítulos realizados en un orden lógico, siendo un aporte muy importante.
- c) En relación a los extremos indicados en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público se establece lo siguiente:
 1. **Contenido científico y técnico de la tesis:** La sustentante abarcó tópicos de importancia en materia electoral y social, enfocado desde un punto de vista jurídico, administrativo y judicial, por ser un tema importante que se enfoca al aprovechamiento del recurso monetario para establecer en las instituciones del

LIC. EDWIN ARTURO PACHECO BARCO

Abogado y Notario – Col 9758

14 C. "A" 10-58, z. 1, 2do Nivel Cd. de Guatemala

Teléfono. 2232-9278 Cels: 5206-5912



Estado a familiares o amistades ligadas al poder del Estado, representado en los principales organismos, así como ministerios y áreas administrativas.

2. **La metodología y técnicas de la investigación:** Para el efecto se tiene como base el método analítico, sintético, deductivo e inductivo. Dentro de las técnicas de investigación se encuentran inmersas en el trabajo las siguientes: la observación como elemento fundamental de todo proceso investigativo apoyándose en está, la sustentante para poder obtener el mayor número de datos. La observación científica obteniendo con ella, un objetivo claro, definido y preciso. La encuesta la cual registra los datos más importantes objeto de la investigación. La bibliográfica y documental para recopilar y seleccionar adecuadamente el material de estudio, ya que a través de las cuales se estudió el fenómeno investigado y culminó con la comprobación de la hipótesis planteada estableciendo los objetivos generales y específicos con el objeto de establecer doctrinariamente y jurídicamente como resolver ese problema en la práctica;
3. **La redacción:** la estructura formal de la tesis está compuesta de cinco capítulos se realizó en una secuencia ideal empezando con temas que llevan al lector poco a poco al desarrollo del tema central para el buen entendimiento del mismo que ha cumplido con todos los procedimientos del método científico;
4. **Conclusiones y recomendaciones:** Las mismas obedecen a una realidad política, social, laboral y jurídica. Conclusión importante a la cual arribó la sustentante es el Estado de Guatemala, fomenta estas clases de beneficios de los administradores, con cargos públicos, que tienen a sus familiares en puestos de distinta partes de la administración pública y el Estado que realizan no es democrático.

Conclusiones y recomendaciones que comparto con la investigadora puesto que las mismas se encuentra estructuradas al contenido del plan de investigación y están debidamente fundamentadas. A demás se comprobó que la bibliografía fuera la correcta, en los métodos y técnicas fueron aplicadas adecuadamente, en virtud que con ellos, se obtuvo la información necesaria y objetiva para la elaboración, redacción y presentación final del presente trabajo.

IV) En conclusión y atendiendo a lo indicado en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, informo a usted, que **APRUEBO**, ampliamente la

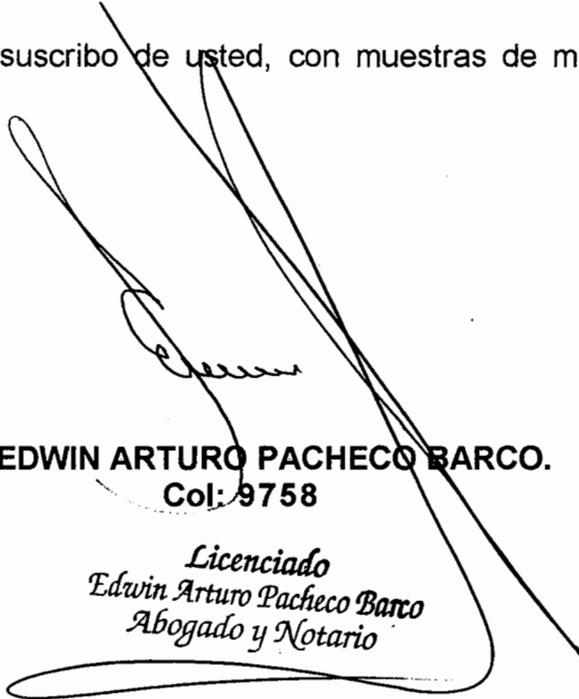


LIC. EDWIN ARTURO PACHECO BARCO
Abogado y Notario – Col 9758

14 C. "A" 10-58, z. 1, 2do Nivel Cd. de Guatemala
Teléfono. 2232-9278 Cels: 5206-5912

investigación realizada, por lo que con respecto al trabajo realizado por la sustentante, Bachiller **CELIA ESMERALDA MÉNDEZ VELÁSQUEZ**, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, ya que considero el tema un importante aporte.

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



Lic. EDWIN ARTURO PACHECO BARCO.
Col: 9758

*Licenciado
Edwin Arturo Pacheco Barco
Abogado y Notario*



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, dieciséis de marzo de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) : **JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **CELIA ESMERALDA MÉNDEZ VELÁSQUEZ**, CARNE NO. 199817544. Intitulado: **"LA PLUTOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE 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".

M. A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
LEGM/jrvch.



LIC. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS
Abogado y Notario. Col 4713
Pos grado en Derecho Constitucional Comparado
5ª. Ave.14-62 zona 1, Oficina 307. Comercial Esmol
Teléfono. 54066223



Guatemala, 23 de abril de 2012.

Licenciado:

Luis Efraín Guzmán Morales
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.

Respetable Licenciado Guzmán.

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CALLE 14-62 ZONA 1, OFICINA 307, COMERCIAL ESMOL
GUATEMALA, GUATEMALA
Firma:

En forma respetuosa y atenta me dirijo a usted para informarle que en cumplimiento del nombramiento emitido con fecha dieciséis de marzo del año dos mil doce, en el cual se me faculta para realizar las modificaciones de forma y de fondo en el trabajo de investigación como Revisión de Tesis de la Bachiller **CELIA ESMERALDA MÉNDEZ VELÁSQUEZ**, me dirijo a usted haciendo referencia a la misma con el objeto de informar mi labor y oportunamente emitir dictamen correspondiente, se establece lo siguiente:

I) El trabajo de tesis se denomina **LA PLUTOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA.**

II) Al realizar la revisión sugerí correcciones que en su momento consideré necesarias para la mejorar comprensión del tema, las cuales en su momento fueron corregidas, y existió cuestionamientos que surgieron y fueron resueltos en el desarrollo de la revisión del presente trabajo de investigación de tesis de grado, donde se abordaron temas importantes sobre la política y los cargos públicos, por lo cual el presente trabajo de investigación consta de cinco capítulos realizados en un orden lógico, siendo un aporte invaluable, por el contenido desarrollado, análisis, aportaciones y teorías sustentadas por la autora.

- a) **Contenido científico y técnico de la tesis:** La sustentante abarcó de importancia en materia Electoral enfocado desde un punto de vista jurídico, por la dificultad en la posición de familiares en cargos del Estado, en las distintas áreas de la administración pública, por ser un tema importante que se enfoca en la problemática de encontrarse centralizada en familias el poder publico en el Estado;
- b) **La metodología y técnicas de la investigación:** Para el efecto se tiene como base el método analítico: con el objeto de analizar en forma separada cada una de la bibliografía ya que fueron propuestos al tema especificados en el plan de investigación y que puedan contribuir al desarrollo de la misma; el método sintético:



LIC. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS
Abogado y Notario. Col 4713

Pos grado en Derecho Constitucional Comparado

5ª. Ave.14-62 zona 1, Oficina 307. Comercial Esmol

Teléfono. 54066223



en el momento de la unificación de todos los medios informáticos para realizar la síntesis del trabajo final; el método deductivo: Con el que obtuvo los datos que comprobaron la hipótesis ; y el inductivo: al aplicar leyes, permitiéndole determinar como se ha generado el problema de la investigación. De las técnicas de investigación se encuentran en el trabajo las siguientes: la observación como elemento de toda investigación científica apoyándose en esta, la sustentante para poder obtener la mayor cantidad de información. La observación científica obteniendo con ella importantes aportes al objeto de la investigación. La bibliográfica para recopilar y documentar al seleccionar adecuadamente el material adecuado para el área del estudio determinado, ya que a través de las cuales se recabó la información de investigación y finalizó con la comprobación de la hipótesis planteada estableciendo los objetivos generales y específicos con el objeto de establecer doctrinariamente y jurídicamente como resolver ese problema en la práctica;

- c) La estructura de la tesis se compone de cinco capítulos se realizó en una secuencia ideal que inicia con temas que llevan al lector poco a poco al desarrollo del tema central para el buen entendimiento del mismo que ha cumplido con todos los procedimientos del método científico.
- d) Se corroboró la utilización correcta y docta del lenguaje y el léxico técnico jurídico propio de un profesional de las ciencias jurídicas.
- e) Respecto a la contribución científica, la sustentante indica que el Congreso de la República de Guatemala debe de velar por crear normas con relación a erradicar la plutocracia en la administración pública con los puestos por compadrazgos o relaciones familiares en distintos puestos de la administración pública.
- f) La estructura del contenido del trabajo de tesis realizado por la sustentante reúne y satisfacen plenamente todos los requisitos reglamentarios y de aportación científica a las ciencias jurídicas, tratando un tema de importancia, actualidad y valor para la práctica jurídica, justificaciones y argumentos válidos, siendo la base para formular las conclusiones recomendaciones concretas que convierte en el trabajo de tesis en material viable a la discusión para reformas y normativas específicas que puedan reducirse en cambios notorios.

IV) En conclusión y atendiendo a lo indicado en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, informo a usted, que **APRUEBO**, ampliamente la investigación realizada, por lo que con respecto al trabajo realizado por la sustentante, la Bachiller **CELIA ESMERALDA MÉNDEZ VELÁSQUEZ**, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, ya que considero el tema un importante aporte.



Lic. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS
Abogado y Notario. Col 4713
Pos grado en Derecho Constitucional Comparado
5ª. Ave.14-62 zona 1, Oficina 307. Comercial Esmol
Teléfono. 54066223



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

Lic. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS
Abogado y Notario.

Col: 4713

Jaime Rolando Montealegre Santos
Abogado y Notario



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 19 de septiembre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante CELIA ESMERALDA MÉNDEZ VELÁSQUEZ, titulado LA PLUTOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE 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/iyf.

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be 'BAMO/iyf'.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO

A large, stylized handwritten signature in black ink, overlapping the text 'Lic. Avidán Ortiz Orellana'. To the right is a circular stamp with the text 'FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES', 'UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA', 'DECANATO', and 'Guatemala, C. A.'.

Rosario

A circular stamp with the text 'FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES', 'UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA', 'SECRETARIA', and 'Guatemala, C. A.'.



DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme la vida, sabiduría y la oportunidad de llegar a la culminación de uno de mis propósitos y por haberme permitido en este arduo camino encontrar a muchas personas que me han apoyado.
- A MIS PADRES:** Juan José Méndez Martínez y Luisa Velásquez de Mendez, por su apoyo incondicional, sus sabios consejos. ¡Dios los bendiga siempre!
- A MIS HERMANOS:** Rodolfo Felipe, Fredy Orlando, Mirna Lisseth Méndez, por su apoyo y sus consejos, Dios los bendiga
- A MIS SOBRINOS:** Héctor Enrique, José Rodolfo Méndez Hernández, por haberme apoyado en el proceso de mi carrera que Dios los bendiga.
- A MIS AMIGOS:** Por la amistad brindada y los momentos compartidos durante nuestra formación profesional.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala, por haber abierto sus puertas y dejar en mí toda la ciencia y el conocimiento social para ser un buen profesional.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme preparado en mi formación académica.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. La administración pública	1
1.1. Características del derecho administrativo	3
1.2. La organización administrativa	6
1.3. La desconcentración administrativa.....	7
1.4. La descentralización administrativa.....	8
1.5. La autonomía.....	9
1.6. La centralización o concentración administrativa.....	11
1.7. Elementos de la administración pública.....	12
1.8. Principios de la administración pública.....	14
1.9. El abuso y la desviación del poder público.....	17
1.10. Clases de administración	18

CAPÍTULO II

2. El Estado y la forma de gobierno del Estado	23
2.1. El Estado	23
2.2. Objetivos del Estado.....	25
2.3. La finalidad del Estado.....	26
2.4. Elementos	28
2.5. La división y organización territorial	31



	Pág.
2.6. La organización jurídica administrativa	32
2.7. Las circunscripciones técnicas	35
2.8. Forma de organización del Estado	38

CAPÍTULO III

3. Los partidos políticos y la participación ciudadana	39
3.1. Partidos políticos	39
3.2. Origen de los partidos políticos	40
3.3. Origen de los partidos políticos en Guatemala	42
3.4. Definición de los partidos políticos	49
3.5. Naturaleza jurídica.	50
3.6. Estructura económica y social de los partidos políticos	51
3.7. Estructura de los partidos políticos	52
3.8. Requisitos legales para su conformación.....	53
3.9. Participación ciudadana.....	54
3.10. Definición de participación ciudadana	54

CAPÍTULO IV

4. Sistemas políticos electorales	57
4.1. Sistemas de elección	59
4.2. El sufragio	64
4.3. Diversas clases de sufragio	67



CAPÍTULO V

5. La plutocracia en la administración pública y la sucesión de cargos públicos	69
5.1. La plutocracia	69
5.2. Concepto.....	70
5.3. La democracia	70
5.4. Funcionarios públicos	71
5.5. Los principales puestos que se obtienen por sucesión de funcionarios públicos	71
5.6. Principales partidos políticos con mayor cantidad de miembros familiares para puestos públicos.....	73
5.7. Análisis jurídico doctrinario de la plutocracia en Guatemala...	75
5.8. Las consecuencias negativas al no encontrarse una democracia en una nación y exista la plutocracia.....	78
5.9. Partidos y fracciones.....	80
5.10. Homogeneidad y la cohesión de los miembros de un partido..	81
5.11. Los controles sobre la actividad interna.....	83
5.12. El sistema de cuotas en América Latina.....	85
5.13. Proyecto de reforma	86
CONCLUSIONES.....	89
RECOMENDACIONES.....	91
BIBLIOGRAFÍA.	93



INTRODUCCIÓN

La necesidad de fortalecer el sistema de partidos políticos, la actividad y el sistema electoral, ha sido uno de los temas centrales en varios países de América Latina; para poder asegurar una verdadera transición democrática se requieren procesos de fortalecimiento institucional, que eviten la plutocracia existente en Guatemala.

Se justifica el presente trabajo para observar la inexistencia de lineamientos en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y pude observar que el problema que existía e relacionaba a que la Ley dejaba muchas variables para que los funcionarios pudieran hacer manejo de cargos públicos sin mayor control o ley que le prohibiera crear una plutocracia en los cargos públicos.

El sistema electoral guatemalteco, regulado primariamente por la Constitución Política de la República de Guatemala, y desarrollado en la Ley Electoral de Partidos Políticos, ley de rango constitucional, ha permitido que se constituya para unos pocos de carácter político, en beneficio de los y las guatemaltecas que desean una democracia igualitaria para todos.

La tesis consta de cinco capítulos: En el primero se desarrolla lo relativo a la administración pública; el segundo capítulo trata de los el Estado y la forma de gobierno del Estado; el tercero hace referencia a los partidos políticos y la participación ciudadana; en el cuarto capítulo se desarrolla el tema de el sistema político electoral; y finalmente en el quinto capítulo se realiza un análisis jurídico sobre la plutocracia en la administración pública y la sucesión de cargos público.

Para el desarrollo de este trabajo se utilizaron diversos métodos, entre los cuales: El deductivo fue útil para determinar a partir de la observación por el fenómeno en general, la falta de lineamientos adecuados para que



los puestos públicos no sean acaparados por funcionarios públicos; a partir de ello se sintetizaron las ideas en relación a dicho fenómeno; el analítico con el cual de todos los textos que refieren al tema y que contribuyeron al desarrollo de la misma. La técnica utilizada fue la bibliográfica y documental, que permitió la consulta y análisis de la información en la legislación adecuada.

De la hipótesis de la cual inicie la presente investigación, es que si se reforma la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se podrá detener la plutocracia y estaría la política en una verdadera democracia.

Los supuestos de la integración política de familias completas, genera un reinado en cada parte donde se desarrolla, y en la integración de familiares con actividades públicos, es más común en la actualidad, y ya que su función es servir a la población, no generar poder en un núcleo familiar.

Por tal manera que el objetivo principal es demostrar los efectos jurídicos negativos que se derivan de que la sucesión o el abarcar los puestos públicos se reflejen en familias completas adineradas.

Esperando que la presente investigación de tesis, sea de valiosa ayuda para el problema existente de la plutocracia en Guatemala, y que el proyecto de ley que presento, sea una herramienta para combatir y erradicar la plutocracia en Guatemala.



CAPÍTULO I

1. La administración pública

El autor Alvarez-Gendfn, expresa: "La palabra administración etimológicamente viene del latín Ad y del verbo Ministro-as-are, administrar servir, ejecutar y singularmente del sustantivo ministratio-ministraciones, servicio, acto de servir. La preposición ad rige acusativo, de donde resulta administrationem, acerca del servicio administración, régimen, gobierno."¹

Desde un punto de vista etimológico, la palabra administración da la idea que esta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mandato de otro; de un servicio que se presta, es decir que existe subordinación así como servicio.

El autor Manuel Ossorio establece respecto a la administración: "ordenamiento económico de los medios de que se dispone y uso conveniente de ellos para proveer a las propias necesidades."²

¹ Alvarez Gendin, Sabino, **Tratado general de derecho administrativo**. Pág. 54

² Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág.36



Administración será entonces el proceso social de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar un grupo humano particular para lograr un propósito determinado.

Para Guillermo Cabanellas administración en sentido amplio es: "Gestión, gobierno de intereses o bienes; en especial, de los públicos..."³

La administración pública como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad en forma rápida, eficaz y conveniente.

El tratadista Gabino Fraga expone: "La administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal, como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión."⁴

³ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 167

⁴ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág.4



Respecto a la administración pública, el autor Manuel Ossorio señala:
"Es la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. La entidad que administra. Constituye función típica del Poder Ejecutivo, nacional o provincial, y de los municipios. Sus actividades son las que regula el derecho administrativo."⁵

Para ello a través de la evolución de la administración pública, se trata de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado señalados por la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.1. Características del derecho administrativo

Las características del derecho administrativo, han sido desarrolladas

⁵ Ossorio. **Ob. Cit.** Pág.37



por los diferentes autores del derecho administrativo. En algunas de las cuales las desarrolla el Profesor Hugo Calderón⁶, y se pueden resumir en las siguientes:

- Un derecho joven
- No ha sido codificado:
- Es un derecho subordinado:
- Es un derecho autónomo
- "Es derecho mutable,

Las cuales se desarrollan a continuación:

- El derecho administrativo es un derecho joven: El derecho administrativo es relativamente nuevo, de reciente creación, parte del último cuarto del siglo diecinueve.
- El derecho administrativo no ha sido codificado: La codificación implica la creación de una ley única que regule todo lo relacionado con una materia, con una visión de conjunto en forma completa y coherente. En derecho administrativo no se puede hablar de codificación, por lo extenso de las competencias administrativas y porque la codificación implica unificación de todo lo relativo a la administración enmarcado en una ley única.
- El derecho administrativo es un derecho subordinado: Al hablar que el derecho administrativo es subordinado, se refiere a la

⁶ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo parte general**. Pág. 81.



Constitución Política de la República de Guatemala y a leyes constitucionales. Por esa razón, como lo veremos más adelante, actualmente se habla del fenómeno de la constitucionalización del derecho administrativo.

- El derecho administrativo es un derecho autónomo: Como lo indica el autor Bielsa ya citado, mencionado por el autor Gustavo Penagos indica: "Sin que para ello sea óbice su condición de subordinado, por cuanto tiene sus propios principios y reglas, que dimanen de la naturaleza ejecutiva que lo distingue, y que es exclusiva. El principio de normatividad que lo informa, explica la subordinación, sin perjuicio de que la naturaleza ejecutiva propia de él le dé autonomía. Las relaciones entre la administración y los administrados lo exige." ⁷
- "Es derecho mutable, por cuanto vive en constante transformación, como a diario se transforma la administración al compás de las evoluciones socioeconómicas. La aparición de nuevos cometidos estatales lo mantienen en permanente desarrollo, así como los nuevos intereses sociales que demanda la comunidad y cuya satisfacción corre a cargo del Estado." ⁸

⁷ **Ibidem.** Pág. 106.

⁸ **Ibidem.** Pág. 16



1.2. La organización administrativa

Respecto a la organización de la administración pública, es necesario resaltar que todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad en forma rápida, eficaz y conveniente.

Lo anterior se lleva a cabo a través de la evolución de la administración pública, buscando formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

El Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, así como evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados por la Constitución Política, deben organizarse.

Dentro de las formas de organización administrativa, se pueden enunciar cuatro, siendo las que a continuación se desarrollan.



1.3. La desconcentración administrativa

Se denomina así a la forma de organización administrativa que tiene lugar cuando a un organo inferior se le confieren ciertos poderes de administración del que jerárquicamente depende, para que los ejerza a titulo de competencia propia, bajo determinado control del organo superior.

Se caracteriza esta forma de organización estatal principalmente por cinco circunstancias:

1. Existe una independencia relativa o parcial, pues aun existe vínculo de dependencia entre el organo superior y el inferior.
2. El organo superior es quien nombra a su personal y el que ejerce control sobre la actividad que el organo desconcentrado desarrolla en ejercicio de los poderes que le fueron dados;
3. Al organo desconcentrado se le puede otorgar cierto patrimonio y manejo autónomo de su presupuesto.
4. La competencia del inferior es limitada, pues las facultades son cierta materia, generalmente en la prestación de servicios específicos, en sus demás actividades el organo esta centralizado; y



5. El traspaso de poderes debe tener origen legal.

1.4. La descentralización administrativa

Esta representación de organización administrativa, tiene lugar cuando el Estado otorga facultades y atribuciones determinadas a un organo administrativo, quien actúa con independencia funcional al contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, a efecto de prestar ciertos servicios públicos a la colectividad. Esta se caracteriza por las siguientes circunstancias:

El organo descentralizado goza de independencia administrativa, realiza todas sus funciones sin depender directamente del gobierno central, sin perjuicio a que en ciertos casos se ejerza determinado control o vigilancia. El Estado a través de la ley ordinaria otorga personalidad jurídica y patrimonio propio para que puedan ejercer derechos y contraer obligaciones por sí mismo.

- Se crea una nueva persona jurídica de carácter público distinta del Estado pero parte de la estructura estatal;
- Se rigen por una ley orgánica, la cual regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad;



- Se transfieren del organo central poderes de decisión y de mando a otras entidades, manejando su presupuesto con el objeto de que puedan administrar sus recursos y realicen sus actividades económicas por sí mismos; y
- Se les permite emitir sus propias normas jurídicas estatutos y reglamentos, pero sin violar la ley orgánica que las creo ni la Constitución Política de la República de Guatemala.

Respecto a la independencia financiera es relativa, pues deben hacerlo conforme a su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Contrataciones del Estado, sus estatutos y reglamentos propios, con vigilancia que por mandato constitucional solo tiene la Contraloría General de Cuentas.

1.5. La autonomía

En esta forma de organización el Estado por disposición de la ley transfiere determinadas facultades y atribuciones a un organo administrativo, otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de las mismas, actuando con plena independencia funcional y autofinanciamiento, lo que se conoce como autarquía.



Se caracteriza principalmente las circunstancias que se describen a continuación:

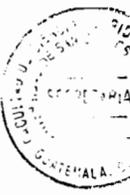
Las entidades autónomas no dependen del Organismo Ejecutivo, es decir, que este no ejerce ninguna clase de control político o financiero, pues no manejan fondos públicos sino privados;

Como órganos autónomos pueden designar a sus propias autoridades, teniendo su propio representante legal.

Se rigen por sus propias leyes, es decir que crean sus propios estatutos y reglamentos.

Generalmente la autonomía es reconocida por la ley constitucional; Están dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que sin perder su calidad de estatal constituyen una persona jurídica de carácter público distinta del Estado. Cuentan con capacidad para tomar sus propias decisiones y gestionar sus asuntos por sí mismos.

La autarquía les permite el autofinanciamiento, gozando de gran independencia económica al disponer libremente de sus propios



recursos y captarlos por sí mismos sin depender del Presupuesto General del Estado.

No existe una verdadera autonomía, ya que las entidades denominadas autónomas carecen de suficientes ingresos propios, por lo que se encuentran presupuestadas, dependiendo así financieramente del Estado, por lo que al captar fondos públicos son fiscalizadas por mandato constitucional por la entidad denominada Contraloría General de Cuentas.

Así también, el organo central ejerce control sobre las mismas y en algunos casos dependen del nombramiento de funcionarios por parte del ejecutivo, de allí que se hable de una semiautonomía.

1.6. La centralización o concentración administrativa

Se denomina así a aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando los organos de la administración tienen una relación de dependencia y subordinación directa e inmediata con el organo superior de la misma, no existe autonomía alguna, porque depende siempre de dependencia del organo superior de la misma.



Se caracteriza principalmente por dos circunstancias, la primera establecida por todas las funciones estatales que se concentran en un organo superior, ejerciendo todas las facultades públicas de decisión, revisión, mando, vigilancia, disciplina y nombramiento;

La segunda la existencia de una relación de jerarquía entre los organos inferiores con el superior, que es comúnmente como se da en la administración pública lo que permite tener establecidos los rangos o grados en la administración pública, en relación a los cargos públicos.

1.7. Elementos de la administración pública

En la administración pública, se conocen como elementos importantes al organo administrativo; la actividad administrativa; la finalidad, y el medio.

- **Actividad:** La actividad administrativa se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, obligada la administración pública, para cumplir sus fines.

Es decir, no puede concebirse una administración pública, que no



brinde servicios a sus administrados, ya que el Estado, es conformado precisamente para brindar una protección y bienestar a sus habitantes.

- El organo administrativo: Se consideran organos administrativos a todos aquellos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.
- Finalidad: La finalidad no es más que el bien común o bienestar general de toda la población, elemento no solo doctrinario sino Constitucional, expresado dentro del Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- El medio: El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público. Entre ellos se pueden mencionar algunos como lo es el transporte, la energía eléctrica, servicios de salud, seguridad social.

El medio lo constituyen las diferentes entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas, que tienen actividades administrativas claramente establecidas.



1.8. Principios de la administración pública

Los principios que rigen y sobre los cuales descansa la actuación de la administración pública son el principio de legalidad y el principio de juridicidad, los cuales son desarrollados a continuación:

- El principio de legalidad: Para este principio aplicado a la administración pública, lo fundamental es la aplicación de la ley. Es decir que el administrador o sea las entidades del Estado, no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia para poder hacerlo.

Toda la actividad administrativa del Estado se considera sometida a la ley. Esto equivale a la aceptación del principio de legalidad. Los contratos y actos Administrativos, deben respetar la legislación vigente, la doctrina y los principios jurídicos aplicables.

Es la tendencia y el criterio favorable al predominio de soluciones de estricto derecho en los asuntos sociales, políticos, económicos, culturales y de cualquier otra naturaleza. El principio de legalidad, es aplicar el derecho por medio de principios jurídicos incluyendo la doctrina jurídica administrativa.



- El principio de juridicidad: La aplicación de este principio como base fundamental de la administración pública, es que a falta de una ley que regule la actuación de la administración pública, esta puede recurrir a los principios generales del derecho o a las instituciones doctrinarias, evitando caer en una arbitrariedad.

En la administración pública es necesaria la juridicidad, puesto que elimina el empleo de la discrecionalidad y de la fuerza. Plantea la utilización del derecho como método e instrumento de las actividades y decisiones administrativas.

Cuando no existió la juridicidad como principio, el vacío y la ausencia de ley se aprovecho para actuar y decidir en forma discrecional, utilizando la fuerza la juridicidad se justifica por la necesidad de limitar la discrecionalidad y la fuerza excesiva.

La juridicidad prescinde de la escala jerárquica y funciona en cierto sentido, perfeccionando la legalidad que no ofrece respuesta a los vacíos, deficiencias e imperfecciones de las leyes.

La juridicidad obliga a la administración pública a someter sus actividades y decisiones al derecho administrativo. El Artículo 221 de



la Constitución Política de la República establece: "Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.... "

Los vacíos o lagunas legales y reglamentarias, motivan el deber de aplicar los principios jurídicos. Si no existe principio jurídico aplicable, el deber se convierte en obligación de acudir al juez gestionando la creación del principio jurídico, en todo caso, la situación se resuelve contando con todo el derecho general y especial.

El tratadista Hugo Calderón señala: " Principio de Legalidad. Este debe entenderse desde el punto de vista de ley... el administrador no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia... Principio de Juridicidad... En este caso ni la Constitución ni la ley indican que la administración pública y sus entidades deben actuar en base al principio de juridicidad, pero desde el momento en que la Constitución indica que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es contralor de la juridicidad, significa



que la autoridad administrativa debe someter su actuación a la juridicidad y en consecuencia debe aplicar este principio en sus actuaciones, decisiones, actos administrativos o resoluciones".⁹

1.9. El abuso y la desviación del poder público

Respecto al abuso de poder, este implica la extralimitación de un funcionario en las atribuciones sin tener la competencia administrativa. Entonces es el uso y el ejercicio del poder fuera de la competencia administrativa.

Respecto a la desviación de poder público, este se refiere al uso y ejercicio de la competencia administrativa con un fin distinto del que otorga la ley.

Por tal razón el poder que existe por grupos familiares en el poder hacen que la igualdad sea más dividida de lo común.

El autoritarismo guatemalteco se ha utilizado durante años como método de hacer gobierno. La discrecionalidad, sirve de fundamento para afirmar que los funcionarios y empleados públicos deben y

⁹ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** pág. 28



pueden actuar y decidir discrecionalmente, siempre que sea necesario para resolver asuntos del Estado, sin tener en cuenta el bien común.

El verdadero objetivo que persigue la confusión de los términos juridicidad y legalidad por parte de la administración pública, es someter las actividades y las decisiones a la ley, para aprovechar la inexistencia y las deficiencias de la misma, para justificar la discrecionalidad y la fuerza. Mediante el abuso y desviación de poder, se hace caso omiso de la discrecionalidad, es decir que se limita la misma por la oportunidad de escoger opciones y medios para ejecutar las actividades y tomar la decisión arbitraria.

La conveniencia que obliga a la obtención de resultados finales favorables a los intereses de la administración pública, no son observados, por lo que las opciones y los medios seleccionados causan daños y perjuicios y, la utilidad que obliga a la obtención del bien común o interés general o público es inexistente.

1.10. Clases de administración

Dentro de la administración pública, existen cuatro clases de



administración, denominadas también formas de administrar, siendo las siguientes:

- a. De planificación: El tratadista Guillermo Cabanellas indica respecto a la planificación estatal: "... establecimiento de una estructura coherente al servicio del progreso nacional o del bienestar público mediante la ejecución de obras, la intensificación productora la creación o activación de instituciones en plazos de intermedia duración...En este ultimo sentido, en moderna aceptación, la academia habla de un plan general, científicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objeto determinado; tal como el desarrollo económico, la investigación científica o el funcionamiento de una industria."¹⁰

Consiste en fijar con precisión lo que va a realizarse a futuro, determinar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, que principios habrán de orientar a la administración al desarrollo de sus operaciones determinando el tiempo y los números, necesarios para su realización.

¹⁰ **Ibíd.** Pág. 259



Se dirige a la administración pública al desarrollo de sus actividades, estableciendo las soluciones necesarias. La actividad de planificar es tan importante como el que hacer de la administración pública, ya que los planes deben ser de tal naturaleza que pueda decirse que existe un solo objetivo, un solo plan general.

Se deben contar con los elementos materiales y humanos que llenen los marcos teóricos formados por la planeación. Puesto que en las funciones que se ejerce se estudia la integración de cosas, refiriéndose especialmente a las personas y sobre todo, al aspecto específicamente administrativo.

b. Ejecutiva: Es la que decide y ejecuta, realmente tiene y ejerce la competencia administrativa.

Posee la facultad legal para poder actuar, a través de las decisiones, actos o resoluciones administrativas.

Dentro de la administración pública existen otros organos que no deciden ni ejecutan como los organos de control, los organos asesores, etc. Ejemplo de organos ejecutivos: El Presidente de la



República, Ministros de Estado, Directores Generales, Concejos Municipales, etc.

c. De control: Esta clase de administración, se encarga que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas. Son organos con independencia de funciones, tales como la Contraloría General de Cuentas, el Procurador de los Derechos Humanos, la Corte de Constitucionalidad, el Congreso de la República."

Respecto al control Guillermo Cabanellas, señala: "Predominio, hegemonía, supremacía... dirección, guía..."¹¹

d. De asesoría: Se desarrolla una actividad importante dentro de la administración pública. Su función es aconsejar o asesorar al organo ejecutivo sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomara quien tiene o ejerce la competencia administrativa, se puede citar como ejemplo a la Procuraduría General de la Nación.

El tratadista Guillermo Cabanellas, expone: "Administración

¹¹ **Ibid.**



consultiva. El conjunto de organos técnicos que asesoran a la administración central, formado por diversos Consejos, juntas, institutos, comisiones. Realizan estudios, preparan informes, evacuan consultas de las autoridades ejecutivas y cumple otras funciones asignadas...¹²

¹² **Ibíd.**



CAPÍTULO II

2. El Estado y la forma de gobierno del Estado

Al mencionar al Estado, como territorio y como poder primordial de organización de una población y representación a la voluntad de esa misma, con un ordenamiento jurídico, para lograr el desarrollo y progreso de la misma nación, solo se puede lograr cuando la organización del Estado se encuentra en una forma adecuada, y para ello es necesario establecer formas adecuadas para el buen funcionamiento.

2.1. El Estado

García Noriega, teórico sobre el Estado, explica: "éste es una organización de un grupo social, sedentario, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios, definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común." ¹³

El tratadista Gerardo Prado indica que: "El Estado, en sentido amplio,

¹³ García Noriega, Marta S. **El Estado y sus elementos**. Pág. 20



es un conglomerado social, político y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una actividad que se ejerce a través de sus propios órganos y cuya soberanía es reconocida por otros Estados."¹⁴

Respecto al estado el autor Manuel Ossorio, señala que: "es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantener en el e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio."¹⁵

El tratadista Guillermo Cabanellas, expone respecto al Estado: "Es la representación política de la colectividad nacional, para oponerlo entonces a la nación, en el sentido estricto o conjunto de personas con comunes caracteres históricos y sociales, regido por las mismas leyes y estableciendo un solo gobierno."¹⁶

El autor Francisco Porrúa Pérez expone: "El Estado es una Sociedad Humana, establecida en el territorio que corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal."¹⁷

¹⁴ Prado, Gerardo. Teoría del estado. Pág. 22

¹⁵ Ossorio, Manuel. **Ob. cit.** Pág. 382

¹⁶ Cabanellas. **Ob. Cit.** Pág. 219.

¹⁷ Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del estado.** Pág. 26.



2.2. Objetivos del Estado

Dentro de los objetivos del Estado se pueden establecer los siguientes:

- La consecución del bien común
- La interpretación y aplicación correcta del interés general.
- La obediencia del mandato popular.
- El logro del equilibrio y la armonía de toda la población

El Estado no debe tener otros fines que los de la sociedad, aunque ciertos fines forman tareas operaciones técnicas de su actividad para facilitar o preparar el cumplimiento de los objetivos del Estado. El Estado busca la obtención del bien común, tal como se observa en la teoría clásica de la administración pública. En cambio, el pensamiento político contemporáneo se refiere al bien público y el interés general.

El interés general o interés público es la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales y, asimismo, el resultado de un interés emergente de la existencia de la vida en comunidad, en la cual la mayoría de los individuos reconoce también un interés propio y directo.



2.3. La finalidad del Estado

“La finalidad del Estado ha dependido de las condiciones históricas, económicas, políticas o sociales que hayan surgido a los seres humanos”.¹⁸

La finalidad principal del Estado es el bien común, objetivo que se desea alcanzar con ayuda y participación del poder y establecimientos del orden.

La satisfacción de las necesidades de los habitantes de un territorio determinado, es prioridad estatal, se buscan que esos individuos tengan los satisfactorios sociales que les permitan vivir social y familiarmente estables, con un Estado que busca su protección y desarrollo.

El Estado utiliza distintos medios para la realización de bienestar común, podría decirse del mejoramiento de las carreteras, mayor cantidad de viviendas, centros de recreación, programas y otros.

El bien común es más que el bien humano, una nueva forma y un nuevo valor del bien de los hombres en cuanto se integran dentro de una comunidad.

¹⁸ Burgoa, Ignacio, El Estado. Pág. 199.



Se habla entonces de que el bien común es el fin que persigue todo tipo de sociedad, y bien público es el fin específico retrato de alcanzar la sociedad estatal.

Siempre que los hombres se agrupen socialmente para obtener un fin de beneficio a todos, sea éste un bien común.

El bien común es el fin verdadero de la organización y funcionamiento estatal, que debe atender las dos esferas que se registran dentro de una sociedad: tanto la particular (el individuo) y la colectiva o de grupo. “Desde un aspecto ético-político necesariamente debe abarcar la tutela y fomentación de entidades individuales y sociales”.¹⁹

El bien común se distingue del bien individual y del bien público, ya que el bien público es de todos en cuanto que están unidos y el individual es el objetivo de cada persona en cuanto ser aparte de los demás ciudadanos.

En contraparte, el bien común es de los individuos en cuanto que son miembros de un Estado. Esta manera, no aportan que la persona no la busque, basta con que alguien más lo busque para que ésta, incluso siendo apático o indiferente, en cosas del privilegio de tener.

¹⁹ Escobar Menaldo, Hugo Rolando, **Las funciones del estado en el derecho constitucional guatemalteco**. pág. 33.



2.4. Elementos

Los elementos del Estado, sólo adquieren plena verdad y realidad en su recíproca interrelación, lo cual deja clara la evidencia de que la falta de esos elementos podría dar lugar, si no a la desaparición del ente estatal, a una situación anómala.

Dentro de los elementos que conforman el Estado se encuentran el territorio, el poder o autoridad y la población, de los cuales se desarrollaran a continuación:

- El territorio: Este comprende el suelo, subsuelo, espacio aéreo y el espacio marítimo.

Según el tratadista Prado considera al territorio: "... soporte físico común de las comunidades políticas. Algunos autores lo califican como elemento previo del Estado y su estudio se lo adjudican a ciencias como la Geografía, Geología y la Geopolítica. A la primera, porque se ocupa de la descripción de la Tierra; a la segunda, porque tiene a su cargo el estudio de las materias que la componen; y a la tercera... la dependencia de los hechos políticos con relación al suelo..."



- El poder o autoridad: Si el bien que se persigue es el bien común entonces el ejercicio del poder será legítimo; es decir que una orden para ser legítima además de emanar formalmente del órgano competente debe serlo en su sustancia.

De Esta manera tenemos que el poder es la energía o fuerza necesaria con que cuenta el Estado para llevar a cabo sus objetivos.

La realización de objetivos comunitarios es la finalidad del Estado, originalmente fue un atributo otorgado a un solo hombre y dio lugar al surgimiento del absolutismo, lo cual significó ejercer la autoridad por un individuo en forma personal y por delegación divina.

Con la evolución de las ideas, ahora se considera que es un atributo que le corresponde al pueblo como grupo en convivencia, en donde se manifiesta como acción política que expresa una energía espiritual y material capaz de configurar un orden positivo de derecho.

- La población: La constituye el elemento humano, es un término quizá el más amplio y del mismo debe distinguirse entre habitantes, que son los residentes dentro del territorio y pueblo concepto más restringido, ya que se refiere a la parte de la



población que tiene el ejercicio de los derechos políticos.

El concepto de población alcanza a decir que es una especie de sociedad humana caracterizada por su alto grado de evolución sociológica e histórica, con diversos elementos comunes que con el tiempo generan un sentimiento común de solidaridad y destino.

Demografía es la disciplina que estudia, analiza el tamaño, composición y distribución de la población, sus patrones de cambio a lo largo de los años en función de nacimientos, defunciones y migración, y los determinantes y consecuencias de estos cambios, que afectarán a un determinado territorio con el correr del tiempo.

A través del estudio de la población obtenemos una información de interés para las tareas de planificación, especialmente administrativas, en sectores como sanidad, educación, vivienda, seguridad social, empleo y conservación del medio ambiente.

Lo anterior proporciona los datos necesarios para formular políticas gubernamentales de población, para modificar tendencias demográficas y conseguir objetivos económicos y sociales.



2.5. La división y organización territorial

El Estado se divide en departamentos y municipios, para su desarrollo.

El Artículo 224 de la Constitución Política establece: “División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.”

El Congreso de la República tiene facultades, que le otorga la Constitución Política, para modificar la división administrativa del



Estado de Guatemala, las cuales se pueden ejercitar en doble vía. Primero estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios; y segundo estableciendo cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Cualquier otro sistema, con menoscabo de la autonomía municipal, puede ser la creación de un sistema comunitario autónomo, al cual se conceda autonomía administrativa, basándose en las comunidades organizadas en las áreas rurales.

2.6. La organización jurídica administrativa

Los elementos a tomar en consideración y que, en una u otra forma, determinan la organización administrativa de cada país son:

- El territorio,
- El poder o autoridad
- La población,

– El territorio

Este elemento consiste en el asiento permanente o soporte físico



común de la población, nación o comunidad; considerado como elemento previo del Estado y ámbito de validez espacial de un sistema normativo. Tiene una acepción física y es un factor de influencia sobre el grupo humano ya que en él reside. Puede decirse que el territorio es el elemento geográfico dentro del cual actúa una población, es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o imperium.

– El poder o autoridad

Si el bien que se persigue es el bien común entonces el ejercicio del poder será legítimo; es decir que una orden para ser legítima además de emanar formalmente del órgano competente debe serlo en su sustancia.

De esta manera tenemos que el poder es la energía o fuerza necesaria con que cuenta el Estado para llevar a cabo sus objetivos.

La realización de objetivos comunitarios es la finalidad del Estado, originalmente fue un atributo otorgado a un solo hombre y dio lugar al surgimiento del absolutismo, lo cual significó ejercer la autoridad por un individuo en forma personal y por delegación divina.

Con la evolución de las ideas, ahora se considera que es un atributo



que le corresponde al pueblo como grupo en convivencia, en donde se manifiesta como acción política que expresa una energía espiritual y material capaz de configurar un orden positivo de derecho.

- La población

La constituye el elemento humano, es un término quizá el más amplio y del mismo debe distinguirse entre habitantes, que son los residentes dentro del territorio y pueblo concepto más restringido, ya que se refiere a la parte de la población que tiene el ejercicio de los derechos políticos.

Las inmensas concentraciones humanas en los grandes centros urbanos modernos, exigen múltiples servicios administrativos especiales e imponen determinada estructuración a otros servicios de carácter general.

Las necesidades específicas de las grandes ciudades son la causa profunda de la existencia de gobiernos municipales con amplia economía.

Para hacer la estructuración de la administración ha de atenderse



los principios generales de organización administrativa comúnmente admitidos, pero adecuándolos en todo momento a la realidad concreta del país en que esos principios han de tener aplicación.

Actualmente se conocen tres sistemas de organización territorial que permiten dividir el territorio del Estado en tres formas complementarias, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

2.7. Las circunscripciones técnicas

Se basa en el servicio público y con base en el mismo, establece otras divisiones, diferentes a la indicada anteriormente.

Cuando el servicio eléctrico es generado por un departamento, suministrado a dos o tres departamentos, origina una división nueva basada en el servicio público, es decir que los departamentos cubiertos por el servicio eléctrico forman un conjunto una división nueva basada en un servicio público.

Vincular a los departamentos, prestar servicios públicos a más clientela, bajar los costos y facilitar la regionalización del país es la

finalidad del sistema.

- Sistema regional: Se adopta con la esperanza de dar una solución a todos los problemas que no puede resolver el departamento por si solo, se basa en las regiones y su finalidad normalmente consiste en agrupar departamentos, estableciendo administraciones regionales.
- Departamental y municipal: Se basa en la división del territorio en departamentos y municipios.

Es el sistema adoptado por Guatemala, el cual data desde 1871, su finalidad es implantar una simple división del territorio para su administración.

Esta división también se conoce con el nombre de división general del territorio.

En Guatemala, el departamento es una simple y rígida división del territorio del Estado para su administración y supuestamente, para su desarrollo económico y social.



Los departamentos se organizan en dos formas, siendo las siguientes:

- El departamento jerarquizado: El departamento jerarquizado es el adoptado por Guatemala, el cual se define como una parte del territorio del Estado de Guatemala, en la cual se ha establecido la administración departamental, dentro de la jerarquía del Organismo Ejecutivo, sin autonomía.

El Gobernador depende del Presidente y Vicepresidente de la República, así como de los ministros de Estado.

El Ministro de Gobernación, es el conducto directo que los gobernadores utilizan para comunicarse con el presidente del organismo ejecutivo.

En los departamentos se ha alcanzado un alto grado de infuncionalidad, sobresaliendo así la administración municipal, minimizando la administración departamental.

Es el Estado, el principal responsable de promover políticas que



equilibren la distribución del patrimonio entre los municipios, la regulación y prestación de servicios públicos, la formulación de políticas y programas de fomento económico local y regional, y como función primordial velar y tomar medidas para mantener la estabilidad macroeconómica.

El gobierno nacional a pesar de las transferencias hacia los gobiernos municipales sigue siendo responsable por la orientación de la inversión pública en el entorno local y a través de sus decisiones influye e impulse a gran medida las condiciones para el desarrollo económico local.

2.8. Forma de organización del Estado

El gobierno de organiza como lo indica a continuación los artículos que se citan a continuación:

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



CAPÍTULO III

3. Los partidos políticos y la participación ciudadana

Los partidos políticos, en su principal acepción como la organización, para lograr un fin determinado que es el poder de una o varias instituciones públicas, por medio de elecciones populares.

3.1. Partidos políticos

Conforme a las ideas vertidas anteriormente se conoce como partido político a toda agrupación de personas que se encuentra registrada como institución de derecho público, con personalidad jurídica y con una duración temporaria indefinida, y que por ser instituciones de derecho público configuran el carácter democrático de nuestro régimen político.

Los partidos políticos como agrupaciones de personas de diferente ideario, son esenciales y necesarias dentro de los sistemas democráticos, no solo para el ejercicio de la función gubernativa en un momento determinado, sino porque les es posible ejercer como



oposición una fiscalización de los actos de los gobernantes de turno, siendo esta la principal razón por la cual los regímenes tiránicos tratan de disolver todos los partidos políticos cuando ejercen el poder de facto.

3.2. Origen de los partidos políticos

Para el tratadista Maurice Duverge, los partidos políticos “Aparecieron en principio bajo la forma de comités electorales encargados del mismo tiempo de edad a un candidato el apoyo de notabilidades y de reunir los fondos necesarios para la campaña”²⁰

Según este autor, el nacimiento de los partidos políticos está generalmente ligado al de los grupos parlamentarios y los comités electorales; los partidos políticos han nacido y se han desarrollado paralelamente a los procesos electorales y parlamentarios. Los partidos políticos, afirma el investigador mencionado, tiene una estrecha relación con la participación de electorado, con el sufragio, con la doctrina del gobierno popular.

Los partidos políticos surgen al calor de la liberación y de la

²⁰ Duverger, Maurice. **sociología política**. Siglo XXI. Pág. 74



democracia, de la democracia representativa. Las raíces de los modernos partidos políticos deben buscarse en el triunfo de la Revolución Francesa de 1789, esa Revolución Francesa que plantó los postulados de libertad, igualdad y fraternidad.

Con la desaparición del sistema político de las monarquías, el absolutismo y el nacimiento de las instituciones parlamentarias condicionadas en general por acontecimientos revolucionarios, se inicia en Europa el desarrollo del moderno partidismo.

En Francia, hasta 1848, la organización de partidos quedó reducida a fracciones sueltas y a embriones de informaciones partidistas locales (comités) y sólo se llegó al desarrollo de organizaciones nacionales después de 1871. Cuando el parlamento pudo imponerse por completo en ese país.

En Alemania. Los partidos políticos comienzan en forma embrionaria a constituirse con la revolución de 1848. En 1861, los representantes liberales constituyen el partido progresista.

Se trata del primer partido político alemán con un programa concreto
"Se ha querido ver el origen de los partidos políticos en la Revolución



Francesa y en el nacimiento de los clubes, y en ello hay algo de verdad”, dice Umberto Cerroni.²¹ Agrega este autor tiene el curso de la Revolución Francesa se registra una gran irrupción popular en la vida política y una primera colaboración social intensa de la lucha política. Sin embargo, nos dice, es innegable que sólo con la formación de los grandes partidos socialistas europeos, los nuevos organismos asumen (en la teoría y la práctica) las tres características fundamentales que serían rasgos institucionales de todos los partidos: un programa homogéneo. Una organización extendida y estable y un funcionamiento continuo.

En 1850 en Estados Unidos de Norteamérica ya se conocen los partidos políticos en sentido moderno de la palabra.

3.3. Origen de los partidos políticos en Guatemala

Los primeros partidos políticos en Guatemala están íntimamente ligados al periodismo nacional. En efecto en la difusión más efectiva de las corrientes ideológicas o la divulgación de los acontecimientos políticos que se desarrolla en el siglo XVIII, sólo era posible a través de una publicación escrita. Así, surge el primer periódico en

²¹ Umberto Cerroni. **Para una teoría del partido político**. Pág. 115.



nuestro país: la gazeta de Guatemala este hecho histórico se registró en 1729, gracias a los esfuerzos de Sebastián de arribado que fungió al mismo tiempo como editor, administrador y propietario. La mayor parte del contenido desde publicación era de carácter religioso, fiestas de iglesias o actividades universitarias, es decir, su contenido no era muy ameno o variado.

Por lo que el escritor Ramón A. Salazar, dice “antes que un periódico, aquello parece un calendario de fiestas de iglesia y de los asuntos a ella concernientes”.²² Lo anterior bien puede sacarse por tratarse del primer esfuerzo en ese sentido y por la falta de información oportuna o tecnológica periodística, es decir, recursos periodísticos para tales efectos. Ocho años después en 1737, el periódico dejó de circular.

En 1794, después de seis décadas de no evitarse un periódico en Guatemala. Ignacio Beteta, sacó nuevamente a la luz a la cazeta, con el fin de promover la civilización, la prosperidad y la agricultura en el reino de Guatemala. Sin embargo, tuvo problemas económicos y sólo pudo sostener la circulación hasta 1796.

El año siguiente, indica el historiador Horacio cabezas, “la sociedad

²² Salazar. Ramón A. **historia del desenvolvimiento intelectual de Guatemala**. Pág. 323.



económica de amigos del país patrocinó una nueva etapa del periódico, con el nombre de gazeta de Guatemala y encargó su edición al mismo Beteta. El contenido y enfoque de la publicación cambió profundamente, ya que promovió la abolición de los monopolios, la libertad de comercio, la reforma agraria, la diversidad de la economía y, en especial, la modernización cultural de la dignos e indígenas”²³

En 1820, ideólogos de la independencia, en uno de las tertulias realizadas en casa del canónigo José María Castilla, en Guatemala del Asunción, decidieron publicar un periódico para divulgar noticias relacionadas con la vida política en España, México y otras latitudes del continente. Surge así el editor constitucional, periódicos dirigidos por el prócer Pedro Molina. Alrededor de esta publicación se abortaron personas ilustres de la época, entre ellos, el propio canónigo José María Castilla, José Manuel. Ford, Marcial Zebauda, José Francisco confundía, Vicente García Granados, José Beteta y otros.

El editor constitucional, fue bautizado con éste nombre en homenaje a la constitución de Cádiz que había establecido en la monarquía constitucionalista en España y sus dominios. Las páginas de este

²³ Cabezas, Horacio. **El periodismo guatemalteco**. Pág. 944.



periódico, nos dice el escritor Alejandro Madure "las ricas en ideología política y revolucionaria, se proponían abrir los ojos del pueblo señalándole las ventajas de la independencia".²⁴

En opinión del educador guatemalteco, doctor Carlos González Orellana, "con el ofrecimiento de éste órgano combativo, surge la necesaria orientación ideológica que pronto habrían de aglutinar a un apreciable sector de la población dando origen del primer partido político de nuestra vida independiente"²⁵ este primer partido al que alude el Dr. González Orellana, no es otro que el partido liberal o constitucionalista que fue llamado por sus adversarios, el partido caco o partido de los cascos.

En 1820, José Cecilio del país, con la colaboración de otros personajes de la época, fundó un nuevo periódico: el amigo de la patria. Este órgano de prensa trataba de desvirtuar las propuestas políticas expuestas en el editor constitucional. Del grupo que se integra alrededor de este órgano de prensa surge el otro partido político tradicional de nuestra historia, el Partido Conservador, al que también se le denominó gazista por sus rivales ideológicos. Esto de

²⁴ Marure, Alejandro. "Bosquejo histórico de la revolución de Centroamérica desde 1811 hasta 1834. Pag. 126.

²⁵ González Orellana, Carlos. Historia de su educación en Guatemala. Pag.88.



gazista, según los liberales, era porque se mostraron muy amigos de los gases es decir, los licores.

A manera de conclusión la lucha ideológica en Guatemala en las primeras décadas del siglo XIX se libró a través de los periódicos “el amigo de la patria” y el “editor constitucional” y de los grupos que se formaron al alrededor de estos órganos de prensa, se originaron los dos primeros partidos políticos deslizó de Guatemala: el Partido Conservador y el partido liberal.

Durante la colonia, dice González Orellana “no existieron partidos que expresaron ideologías políticas definidas. Productos opuestos fueron los peninsulares y los criollos; los primeros estaban formados por los funcionarios de gobierno y ciertos nombres que vivían temporalmente en el reino; gozaban por lo general de grandes riquezas y extraordinario poder político y los segundos estaban formados por familiares no les hice riquezas que por haber nacido en el país, se sentían con mayor derecho sobre las riquezas; sin embargo este grupo no tenía acceso a la cosa pública”²⁶

No es sino hasta la primera década del siglo XIX, como ya he

²⁶ *Ibíd.* Pág.95.



expuesto, que surgen los primeros partidos políticos Guatemala: el Partido Conservador y el Partido Liberal.

El Partido Conservador se integró con las familias nobles y, en gran medida, por aquellas personas que se habían manifestando simpatizantes del sistema imperial eran en su mayoría, españoles, empleados civiles y militares, elementos del clero, terratenientes y comerciantes. Esta organización política representó los intereses de la aristocracia y de los sectores privilegiados.

Los conservadores se inclinan por el centralismo, con el propósito de mantener un sistema colonial. Fueron los partidarios y defensores de la anexión a México luego de lograr la independencia en 1821; se pronunciaron por no introducir cambios de la reforma feudales y atrasadas imperantes durante la colonia y apersonaron la federación centroamericana.

El Partido Conservador fue uno de los pilares en que sostuvo el gobierno llamado estos treinta años del gobierno de Rafael Carrera y durante la administración del doctor Mariano Gálvez, utilizó en contra de este toda clase de armas incluyendo la calumnia.



El Partido Liberal se integró con gente ilustrada, sin riquezas acumuladas sesiones de familia y sin pretensiones de abolengo. Este partido político estaba constituido por la mayoría de quienes se habían opuesto al plan anexionista de Iturbide; eran en su mayoría profesionales, artesanos y unos pocos comerciantes y terratenientes. Los liberales se pronunciaron por la federación, fueron partidarios de las formas políticas, económicas y culturales.

El Partido Liberal fue la base del apoyo del gobierno del doctor Mariano Gálvez los inicios de la vida independiente (1831-1839) y accedió nuevamente al poder político en 1871, con la victoria de la reforma liberal encabezada por justo Rufino Barrios y Miguel García Granados; la influencia de este partido en la vida política nacional llega hasta la revolución de 1944.

En 1944, nuevas fuerzas sociales toma del poder político del estado guatemalteco. Las clases emergentes, receptor de la pequeña burguesía, los comerciantes e industriales pero especialmente el sector magisterial junto al movimiento estudiantil universitario se organicen y logró tener "la renuncia del general Jorge Ubico, el primero de junio de 1944"²⁷ mediante la solicitud realizada con 311 firmas las que incluían a su médico particular. Con el triunfo

²⁷ Manual de los partidos políticos de América Latina. Pág. 8.



revolucionario de octubre de 1944 será una apertura política que favorecer la organización popular; surgen así organizaciones sindicales, estudiantiles y, por supuesto, organizaciones políticas. La nueva legislación va a permitir y facilitar el funcionamiento de varios partidos políticos. Entre las más importantes organizaciones políticas de esa época de visitarse al Partido Acción Revolucionario-PAR-y el Frente Popular Liberador -FPL-así como el partido Renovación Nacional. -RN-

Asimismo, en 1945 se promulgó una nueva constitución que introdujo reformas sustanciales. Así, se consagró el principio de no reelección del presidente y se limitaron las atribuciones del cargo. Además, se introdujo el sufragio femenino-aunque optativo-y se reconoció explícitamente el derecho para organizarse en partidos políticos y sindicatos.- En el ámbito social-económico, la nueva constitución prohíbe los latifundios y autorizó la expropiación por interés social”²⁸

3.4. Definición de los partidos políticos

Según el tratadista Manuel Ossorio; los partidos políticos son: “son las agrupaciones de personas que, con distinto y dial unos de otros, sostienen opiniones políticas que pretenden hacer prevalecer a

²⁸ *Ibíd.* Pág. 9



efectos de la orientación y de la gobernación del Estado; de ahí que se diga: el gobierno representativo es el gobierno de los partidos.

“Los partidos políticos son esencialmente dentro de los sistemas democráticos no sólo para ejercer la función gubernativa en un momento determinado, a causa de representar a la mayoría a la mayor minoría del país, sino también porque las agrupaciones no gobernantes ejercen desde la oposición una fiscalización de los actos de los gobernantes. Es precisamente esa razón de que todos los regímenes, autocráticos, dictatoriales, tiránicos y totalitarios manifiesten su aversión a los partidos políticos y los supriman tan pronto como alcanzan el poder, obligando a su disolución, o, lo que es más frecuentes, a actuar en una clandestinidad.”²⁹

3.5. Naturaleza jurídica

Giovanni Sartori, quien expone: “... desarrolla tres premisas claves que posibilitan entender correctamente la naturaleza esencial de los partidos políticos: 1.- Los partidos políticos no son facciones. 2.- Los partidos políticos son parte de un todo. 3.- Los partidos políticos son conductos de expresión.”³⁰

²⁹ Cabezas. **Ob. Cit.** Pág. 724.

³⁰ Sartori, Giovanni, **Los partidos políticos**, pág. 25



El autor Fernando Badia, establece: "... el sistema político y el régimen político, es un conjunto de estructuras coordinadas desde el punto de vista formal, pero que no existen necesariamente en la realidad, al menos en su estado puro..."³¹

3.6. Estructura económica y social de los partidos políticos

Se conoce como órgano a la parte de una organización, es la personalización de la organización, es la forma de que se vale una organización para satisfacer sus necesidades, un órgano es por extensión cada una de las partes del cuerpo que cumple una función determinada es el conjunto de personas que dentro de las estructuras de las sociedades con personalidad jurídica, tiene a su cargo cumplir con las funciones básicas que corresponden al funcionamiento de tales sociedades, y en particular, su gobierno, administración, representación y fiscalización.

El Decreto número 1-85 De la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, define a los partidos políticos como instituciones de derecho público, con responsabilidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en esa misma ley.

³¹ Badia, Fernando, **Sistemas políticos**. Pág. 40



3.7. Estructura de los partidos políticos

Según el Artículo 24 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, todo partido político debe constar por lo menos con los Organos siguientes:

a) Organos nacionales:

1. Asamblea Nacional
2. Comité Ejecutivo Nacional

b) Organos departamentales:

1. Asamblea Departamental
2. Comité Ejecutivo Departamental.

c) Organos Municipales:

1. Asamblea Municipal
2. Comité Ejecutivo Municipal.

Podrá tener de conformidad con sus estatutos, organos de consulta ejecución y fiscalización.

En la Ley Electoral y de Partidos Políticos de los Artículos 25 al 50 se encuentran determinadas la integración, atribuciones, regulación,



constitución, funcionamiento, normas, elecciones, sesiones, miembros, representantes legales, ausencias de los organos con lo que cuenta la estructura organizativa de todo partido político.

3.8. Requisitos legales para su conformación

El Artículo 19 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece como requisitos para la existencia y funcionamiento legal de los partidos políticos los siguientes:

- a) Contar con un número mínimo de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral que se utilizó en las últimas elecciones generales. Y por lo menos la mitad de estos afiliados deben de saber leer y escribir. (Esta obligación es también para los partidos políticos ya institucionalizados, referidas a un nuevo padrón electoral)
- b) Constituirlo en escritura pública.
- c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener estos debidamente constituidos y en funciones; y
- d) Obtener su inscripción en el Registro de Ciudadanos y mantenerla vigente. Creado un partido político y estando debidamente inscrito, tiene los derechos señalados en el Artículo 20 de la ley



Electoral y de Partidos Políticos, siendo entre otros los siguientes: Derecho de Postulación, Derecho de Fiscalización, derecho al uso de franquicia postal y telegráfica, derecho de denunciar cualquier anomalía, y derecho a utilizar bienes de uso común para colocación de propaganda electoral.

3.9. Participación ciudadana

Conforme el Artículo 12 de la ley Electoral y de Partidos Políticos, el voto es un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único, personal y no delegable. Así también, señalamos que el Artículo 198 de la referida ley da un concepto de lo que es el sufragio, e indica que sufragio es el voto que se emite en una elección política o en una consulta popular.

3.10. Definición de participación ciudadana

Respecto a la participación ciudadana, el autor Manuel Ossorio señala que: “Es la acción de participar, de tener una parte en una cosa o tocarlo algo de ella”³²

³² Ossorio. **Ob. Cit.** Pág. 550



La participación ciudadana se encuentra limitada para elección de cargos públicos, en especial cuando no se tienen familiares en cargos públicos, puesto que su proposición se deberá a una forma de clientelismo, según los aspectos propuestos por el futuro candidato. La enciclopedia Wikipedia señala que: "... el clientelismo político es un sistema extraoficial de intercambio de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral."³³

³³ Enciclopedia Winkipedia. Cd. Room.





CAPÍTULO IV

4. Sistemas políticos electorales

El autor Fernando Badia, establece: "... el sistema político y el régimen político, es un conjunto de estructuras coordinadas desde el punto de vista formal, pero que no existen necesariamente en la realidad, al menos en su estado puro..."³⁴.

En la práctica legal denominamos y conocemos como sistema electoral, al medio que se utiliza para calificar el sufragio, por medio del cual se realiza la labor de designar por parte de un conglomerado a sus representantes en los diversos organismos que constituyen el estado, y cuya base es el voto o sufragio.

El sistema electoral se puede definir como "el conjunto de normas y procedimientos por el cual se transforma la voluntad popular (en forma de votos) en representación parlamentaria. Dependiendo del modo en que se formalice el recuento de los votos, el sistema electoral será mayoritario o proporcional. Dentro de los primeros, podemos distinguir entre los sistemas mayoritarios a una vuelta, con

³⁴ Badia, Fernando, **Sistemas políticos**. Pág. 40



dos subtipos - uninominal y plurinominal- y los sistemas mayoritarios a dos vueltas.”³⁵

El sistema mayoritario a dos vueltas provoca la existencia de un ganador con mayoría absoluta, lo que implica un importante grado de estabilidad del sistema político, cuyo candidato ganador disfruta del apoyo de la mayoría y gobierna en solitario.

Este tipo de sistema electoral es el más sencillo y ya se usaba en la Edad Media para elegir a cargos eclesiásticos. Hoy en día es el típico de los países anglosajones como Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá y Australia.

El sistema mayoritario a dos vueltas Este sistema electoral se caracteriza porque la expresión de la voluntad popular se realiza en dos tiempos. El caso arquetípico es el sistema electoral francés. Para ser elegido en la primera vuelta, es necesario obtener la mayoría absoluta, lo que haría innecesario una segunda vuelta.

Generalmente esto no suele ocurrir, ya que en la primera vuelta suele existir una dispersión ideológica en cuanto al sentido del voto, por lo

³⁵ Ossorio, Ob. Cit. Pág. 428.



que el voto útil opera con escasa intensidad.

Para una eventual segunda vuelta, pueden efectuarse otro tipo de maniobras puramente políticas, ya que se hacen alianzas de afinidad ideológica de forma que se retira el candidato peor situado para que sus votantes ejerzan el voto útil en la segunda vuelta al mejor situado del espectro ideológico. Esto provoca que el sistema se configure sino con un multipartidismo atemperado por las alianzas de las segundas vueltas, por lo menos con una mayor participación política de fuerzas que no tendrían ninguna representación.

Uno de los inconvenientes de los sistemas electorales de representación mayoritaria es su falta de equidad. En general, todos los sistemas favorecen a los grandes partidos, pero se hace mucho más evidente en los mayoritarios a una vuelta, que castigan con dureza las terceras opiniones, por lo que existe el problema de la no-representación de las minorías.

4.1. Sistemas de elección

En forma universal más o menos reconocida existen tres sistemas de elección que son:



- a) **Mayoría Absoluta.**
- b) **Mayoría relativa.**
- c) **Representación de minorías.**

El Artículo 200 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, claramente señala como sistemas los relacionados, así indica: En la calificación del sufragio se aplicarán los siguientes sistemas: a) **Mayoría Absoluta;** b) **Mayoría Relativa;** c) **Representación Proporcional de Minorías.**

Mayoría absoluta: Este sistema es aplicable únicamente a las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República como lo indica el Artículo 201 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si en la primera elección ninguna de las planillas obtuviese tal mayoría, deberá llevarse a cabo la segunda elección en un plazo no mayor de sesenta días, ni menor de cuarenta y cinco y solo figurarán las dos planillas que hayan alcanzado mayor cantidad de votos en los primeros comicios y ganará la elección la planilla que obtenga a su favor por lo menos la mitad más uno de los votos válidos.



Por lo general, en los sistemas parlamentarios y, en cualesquiera órganos colegiados públicos o privados, se dice que es necesaria la mayoría absoluta cuando la votación sobre un asunto sometido a su consideración requiere, para su aprobación, una mayoría igual o superior a la mitad más uno de los miembros del órgano en cuestión.

En este caso, no se tiene en cuenta el número de miembros presentes, de tal suerte que la mayoría absoluta de miembros presentes, si no representa la mayoría absoluta de miembros totales, no da lugar a la aprobación del acuerdo. Igualmente, se tiene en cuenta como miembros en el cómputo, no sólo a quienes puedan ejercer en ese momento su derecho, sino también a aquellos que, por diversos motivos, no puedan; bien por encontrarse ausentes, enfermos o haber cesado si el relevo de los mismos no se ha producido.

Como sistema eleccionario en varios países, se usa el concepto de mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, para decidir que un candidato ha sido electo o no. Es decir, no se consideran los ausentes ni los que votan en blanco o que su voto fue anulado.

De conformidad con el Artículo 201 de la Ley Electoral y de Partidos



Políticos en Guatemala, y en los momentos de elección, este sistema se aplica únicamente a las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República y consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos.

Si en la primera elección ninguna de las planillas obtuviere tal mayoría, deberá llevarse a cabo la segunda elección con las dos planillas que hayan alcanzado la mayor cantidad de sufragios, en un plano no mayor de sesenta días ni menor de cuarenta y cinco y conforme a la convocatoria, en la que sólo figurarán postuladas las planillas que hayan alcanzado mayor cantidad de votos en los primeros comicios, y ganará la elección la planilla que obtenga a su favor, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos.

- **Mayoría relativa:** A la denominada mayoría relativa se le denomina también mayoría simple. Se denomina mayoría simple o mayoría ordinaria al sistema de votación mediante la cual se requiere, para aprobar una decisión, más votos a favor de los que son en contra. Es decir, se elige la opción que obtenga más votos que las demás. La decisión puede ser de distintos tipos:



a) Bipolar: Son las únicas posibilidades es votar a favor, en contra o abstenerse.

En este caso con mayoría ordinaria vencería la opción a favor o en contra, que más votos obtenga.

b) Decisión entre más de dos opciones, aquí vencería la que más votos obtenga.

Si hubiese abstenciones, éstas no se tienen en cuenta para el recuento.

Se entiende por mayoría simple u ordinaria en los sistemas parlamentarios y, en cualesquiera órganos colegiados públicos y privados, la necesidad de que para la aprobación de un asunto los votos a favor sean más que los votos en contra.

La mayoría simple, por contraposición con la denominada mayoría absoluta, no requiere que el cómputo se haga sobre todos los miembros del órgano, sino sólo con los presentes. Tampoco importa el número de votos favorables con tal de que estos superen al de



votos desfavorables y, por lo tanto, no importan, para saber si se alcanza tal mayoría, el número de abstenciones o ausencias.

Hasta la fecha los sistemas de mayoría relativa puros se encuentran en el Reino Unido y en aquellos países en los que ha influido históricamente. Junto con el del Reino Unido, los casos más estudiados son los de Canadá, India, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. Sin embargo, Nueva Zelanda se cambió en 1993 a un sistema de representación proporcional.

En los sistemas de mayoría relativa, el candidato ganador es simplemente la persona que obtiene más votos. En teoría, un candidato puede ser elegido con sólo dos votos si los otros candidatos sólo lograron sacar un voto.

4.2. El sufragio

El sufragio "es un medio de emitir opiniones a través del cual se nos da a conocer el estado y alcance de la opinión pública. Pero, si nos referimos al sufragio político, este será el procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de sus gobernantes, en



oposición a la herencia o conquista violenta del poder”.³⁶

Existe también una forma directa de actuación del pueblo a través del sufragio, y es el llamado referéndum, que es el acto mediante el cual los gobernantes se dirigen a los gobernados para someter a voto una determinada medida de gobierno o la ratificación de una disposición ya adoptada. Puede ser facultativo o necesario, y vinculante o no vinculante según lo que se espera de su resultado. Se puede señalar también el llamado plebiscito, que es una forma indirecta de participación, y se trata de una forma de elección que asegura un resultado previamente determinado, buscando únicamente una forma representativa.

Se utiliza por los dictadores para justificar su llegada al poder, y que ellos responden únicamente a la voluntad popular. En Guatemala se utilizó un plebiscito como medio de justificación en el caso del Cuartelazo y golpe de Estado a la Democracia dado por la llamada Liberación Nacional. Con este procedimiento se entregó el gobierno al Coronel Carlos Castillo Armas, pretendiendo que respondía a la voluntad del pueblo. La forma en que se utilizó este plebiscito fue por medio de una pregunta en la papeleta de votación. Esta pregunta era si el votante estaba de acuerdo con la designación de este personaje

³⁶ Ossorio. **Ob. Cit**, pág. 604.



como Presidente; la forma de votación fue directa, y únicamente en la papeleta electoral debía de ponerse una X, en la respuesta SI, o bien en la respuesta NO. Para el resultado del plebiscito únicamente contaron los votos SI.

El sufragio es el derecho a votar a los cargos públicos. En un sentido amplio, el sufragio abarca la determinación de quienes tienen derecho al ejercicio del voto; y quienes y en que condiciones tienen derecho a ser elegidos. En la historia de la humanidad existen datos de que numerosos colectivos han sido excluidos del derecho a votar por razones muy variadas: unas veces porque sus miembros eran súbditos de señores feudales y no se les consideraba hombres libres; otras veces porque la votación dependía de una política explícita claramente establecida en las leyes electorales.

El derecho a votar en cierto momento histórico en la legislación excluía a grupos que no cumplían ciertas condiciones (exclusión de analfabetos, exclusión de mujeres, exclusión de hombres no libres etc.); en otras ocasiones, a un grupo se le ha permitido votar pero el sistema electoral o las instituciones del gobierno fueron diseñadas a propósito para darles menos influencia que otros grupos más favorecidos.



4.3. Diversas clases de sufragio

Podemos señalar como las principales clases de sufragio conocidas las siguientes:

- Sufragio universal: Es la extensión del derecho a votar a todos los ciudadanos sin distinción de raza, sexo, creencia o posición social. Este es el tipo de sufragio que se utiliza en las denominadas democracias. Todos tienen derecho como generalidad a votar, salvo las excepciones legales.

- Sufragio femenino: Esta es una conquista que se ubica a finales del siglo diecinueve y principios del siglo Veinte; es la consecución de la igualdad con los hombres en el derecho a votar, con la extensión del derecho a voto por parte de la mujer, se terminó con un privilegio de género.

- Sufragio igualitario: Este no es el sufragio de derecho Universal, sino una forma de utilización del mismo.

Es un término que a menudo suele confundirse con sufragio universal.



Consiste en darle a cada ciudadano un solo voto, que tiene un valor de resultado igual al de cualquier otro elector, independientemente de sus ingresos, riqueza o posición social.

- Sufragio censitario: Esta forma de votación es muy especial, ya que se restringe el derecho al voto.

Para ello es necesario un censo previo, para poder lograr la inclusión o exclusión del denominado padrón electoral. Es lo opuesto al sufragio igualitario. Es todo aquel sufragio limitado a las personas incluidas en un censo restringido. Esto no es compatible con el sufragio universal.

- Sufragio obligatorio: Con este sistema, la ley impone al ciudadano elector el deber y la obligación de ejercer el sufragio. Australia, Argentina y los países Bajos son ejemplos de países en los que se practica este tipo de sufragio, pero para ello ha existido una previa concientización.



CAPÍTULO V

5. La plutocracia en la administración pública y la sucesión de cargos públicos

La plutocracia, como un sistema de gobierno disfrazado de democracia tiene una característica de ser conformados por personas de influencia económicamente estables o con bastante poder, por lo que si alguna persona con cargos en el Estado, suben económicamente por sus periodos en las que se encuentran en los cargos públicos, pudiendo nombrar a familiares a puestos públicos similares o diferentes, pero siempre con el respaldo o apoyo de los funcionarios en el poder.

5.1. La plutocracia

Consiste en la toma de decisiones, por parte de personas con grandes riquezas posicionado en puestos públicos claves para el manejo y gobierno de un Estado, y disfrazada bajo una figura de democracia mientras lo que se maneja es un flujo de influencia por medios de comunicación masiva o regalos u obsequios para inclinar las votaciones por los votantes.



5.2. Concepto

“Preponderancia de los ricos, en el gobierno del Estado. Predominio de la clase más rica de un país. Representa, por eso, un sistema político opuesto a la democracia, en la que el gobierno es de todo el pueblo, y distinto de la aristocracia y de la kukistocracia.”³⁷

5.3. La democracia

En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en el cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad al representante. El concepto Estado incluye los siguientes elementos: Su población, un territorio, su soberanía y un ordenamiento jurídico, en donde su existencia política y postulados fundamentales se regula en su Constitución Política. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la Ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

³⁷ Osorio, **Ob. Cit.**, pág. 377.



Y al carecer de participación directa del pueblo en sentido de no estar coaccionando su voto, ya no existe la democracia, ya que no se establece por quien se esta votando en distintos mecanismos que se encuentran vigentes todavía en Guatemala, como lo son las elecciones para diputados.

5.4. Funcionarios públicos

Osorio define funcionario público a “quien desempeña alguno de los trabajos públicos; el organo o persona que posee un ejercicio al poder público. La extensión de este concepto a cuantos intervienen en un servicio público. Ofrece dificultades cuando su concesión está encomendada a simples particulares ya que resulta muy violento considerar funcionario público a un auxiliar secundario encargado de la limpieza de vehículos dedicados a las órdenes de particulares a recorrer una línea de transporte entre dos pueblos de mayor o menor importancia.”³⁸

5.5. Los principales puestos que se obtienen por sucesión de funcionarios públicos

Entre los principales puestos que se pretenden ocupar,

³⁸ *Ibíd.* pág. 377.



lógicamente tratando de evitar las prohibiciones para optar a dichos cargos, que principalmente son para presidentes y diputados están:

Presidente;

Vicepresidente;

Ministros;

Alcaldes;

Diputados;

Diputados al parlamento centroamericano;

Gobernadores y demás puestos con estrecha relación con el de presidente y los demás cargos importantes señalados;

Principalmente los cargos de diputados, por estar elegidos de una forma masiva no se sabe por quien se esta eligiendo para estar en un cargo como diputado, que estableciendo sus preferencias puede ser elegido por un partido político, pero a cierto tiempo se traslada a otros partidos políticos por beneficios y así continuar colocando a personas familiares en dichos puestos para que sean elegidos, por tal razón no suele extrañar encontrarse con padres e hijos en el mismo partido político o de políticos de gran reseña política a sus hijos o



hijas o familiares que toman o son elegidos para esos cargos, incluso cuando la población desconoce que estaban propuestos.

5.6. Principales partidos políticos con mayor cantidad de miembros familiares para puestos públicos

Entre los partidos políticos actuales donde se puede observar una carrera política se encuentran.

En el Partido Patriota, vemos que el presidenciable Otto Pérez Molina, su hijo también es alcalde de Mixco. En la misma organización política estaban los candidatos a alcalde de Villa Canales, Chinautla y Santa Catarina Pinula, donde van sus esposas o hijos para diputados, en igual circunstancia está el alcalde de Fraijanes, que ahora se reelige por la Unida Nacional de la Esperanza, su hijo fue como candidato a diputado.

El alcalde capitalino Álvaro Arzú es más descarado, como al fin entendió que no se podía reelegir para presidente de la república, pero no conforme con eso, como dirigente de su partido Unionista, postulo a su esposa, Patricia de Arzú, para presidente de Guatemala y a su hijo como diputado.



Nineth Montenegro se ha distinguido por su trabajo honesto, pero su hija también es que se dirige al Parlamento Centroamericano. Quienes se llevan las palmas como ambiciosos son la familia Rivera, del partido Victoria; han copado la mayoría de cargos de elección entre hijos y cónyuges.

Los dirigentes tienen que dar el ejemplo, y darles la oportunidad a más personas capaces y honestas, que puedan aspirar a algún cargo de elección.

Pareciera que las organizaciones políticas no tuvieran más gente y acuden a su parentela, aunque es mandato constitucional que cualquier ciudadano puede elegir o ser electo, tampoco es para que se abuse de esa potestad que nos da nuestra Carta Magna.

Actualmente se constato que el hijo del diputado Mario Estrada, presenta a su hijo como Secretario del partido Unión del Centro Nacional.

De igual forma el partido político Libertad Democrática Renovada se estableció que hay familiares en el mismo Congreso de la República de Guatemala, a los cual señalan que ya se encontraban antes de los



periodos de elección trabajando en los puestos señalados, a los cual se ratifica la complicidad de familiares en perpetuar los puestos públicos de una forma sucesiva.

5.7. Análisis jurídico doctrinario de la plutocracia en Guatemala

La Oficina de los Derechos Humanos del Arzobispado señala que: “Los gobiernos débiles y apegados a los intereses del gran empresariado, los dictadores que con mano de hierro igualmente han defendido esos mismos intereses y los partidos políticos de ocasión, caudillistas, electoreros, sin ideología y sin proyectos, han sido los comparsas de este remedo de democracia que se limita a elecciones fraudulentas, campañas vergonzosas, promesas falsas, votos comprados, facturas políticas, corrupción, fugacidad, no constituyen factores reales de poder, más bien se prestan al juego y aspiran alcanzar alguna tajada de los recursos del Estado que les permita retirarse sin dignidad pero con el futuro asegurado. En esencia, las concepciones, políticas y estratégicas de los factores de poder tienen una incidencia determinada en las causas de la violencia de todo tipo que se ensaña con el pueblo de Guatemala.”

Otro de los factores que influye en la plutocracia en Guatemala su



funcionamiento recurre a cuatro formas:

1. **Financiamiento interno:** que se recauda por aporte de funcionarios y dirigentes, sus afiliados y de simpatizantes (mensuales, anuales o eventuales). Lo que en opinión de los dirigentes partidarios resulta insuficiente por la composición social de sus cuadros, en su mayoría son de recursos limitados.

2. **Financiamiento externo:** Privado: el cual proviene de donaciones y aportes de personas individuales, sectores o entidades distintas a los miembros del partido. Restricciones: “Queda prohibido recibir [...] contribuciones de cualquier índole de los Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras. Se exceptúan las contribuciones que entidades académicas o fundaciones otorguen para fines de formación, las que deberán reportarse al Tribunal Supremo Electoral en informe circunstanciado, dentro de los treinta días siguientes de recibidas”. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Artículo 21.
Cooperación internacional: el cual proviene de organismos, instituciones y organizaciones públicas o privadas.



3. Privado: el cual proviene de donaciones y aportes de personas individuales, sectores o entidades distintas a los miembros del partido. Restricciones de aportaciones. "Ninguna persona individual o jurídica, podrá hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento del limite de gastos de campaña. Artículo. 21 Ley Electoral y de Partidos Políticos, y Artículo. 14. Reglamento. Toda persona individual o jurídica, que efectúe aportaciones de diez mil dólares de los Estados Unidos de América (\$.10,000.00) en adelante o su equivalente en quetzales, deberá presentar declaración jurada en acta notarial sobre la procedencia de tales recursos. Artículo. 15 Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado, de las Actividades Permanentes de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas.

4. Financiamiento del Estado: se encuentra regulada por la Ley electoral y de partidos políticos.

De lo cual es uno de los factores más influyentes para posesionar cargos públicos, lo relacionado al financiamiento de grupos poderosos paralelos a los partidos políticos.



5.8. Las consecuencias negativas al no encontrarse una democracia en una nación y exista la plutocracia

Es importante contemplar cómo a través del desarrollo de historia, especialmente de la Ciencia Política, la organización del hombre, es también sinónimo de cambio, a través de un hilo conductor cohesionado como son los Partidos Políticos, donde se puede también apreciar la diferenciación del tipo de organización por el fin-meta que se persigue, y cual es la relación entre el Partido Político, y las facciones del mismo, entre los grupos de interés que en términos sistémicos rodean al partido político y que influyen en su trayectoria, así como en su forma de actuar; la relación entre el partido político con el Movimiento Social, ya sea con fines de mimetismo como se observa en América Latina un uso de doble vía, para los intereses de ambos.

Las corrientes internas del partido son la manifestación social de mismo, y el mantenimiento de la cohesión tiene varias repercusiones, y la manera de mantener el equilibrio de poder dentro del mismo, es parte fundamental dentro de la institucionalización partidaria, se puede leer o investigar aparte sobre asuntos de corrientes internas y cohesión partidaria, pero es importante que este tema va íntimamente ligado a temas como el de financiamiento de la vida partidaria, y el



de democracia interna, por lo que a través de la lectura se pueden apreciar en esos momentos que un análisis hacia estos temas es necesario, y no se puede olvidar que el objetivo primero de cualquier partido político es alcanzar el poder o cuotas del mismo, y para ello también podemos indicar la importancia de una cohesión partidaria, y el éxito electoral, previendo que en muchas de nuestras nacientes democracias mucho de ello desemboca el desencanto de los ciudadanos y de los propios miembros del partido, por ser una moda, o una fiebre electoral, dejando de lado aspectos importantes como la gobernabilidad nacional, y el respaldo del partido hacia sus miembros en posiciones de gobierno.

“Podremos apreciar, el sistema de cuotas, aplicado como una necesidad, y un logro del movimiento de género en América Latina, por la escasa participación de la mujer en la política, en donde podremos apreciar con datos y tablas ilustrativas como se da el sistema de cuotas en diferentes países y poder compararlas con países donde dicho sistema no se aplica y poder darnos un juicio propio, acerca de la factibilidad o validez de dicho sistema”³⁹.

El poder de las familias o grupos económicamente estables, deteriora las leyes y los principios de toda sociedad, al observarse tanta

³⁹ Ochaeta A., Wolfgang. **Financiamiento de partidos políticos. Pág. 126.**



arbitrariedades, como son los casos de los hijos, esposas, familiares, seguridad de funcionarios públicos, que algunos tiene figuras como antejuicios o inmunidades por los cargos que poseen, son casos reales que no solamente se dan el departamento de Guatemala sino que en todos los departamentos de Guatemala.

5.9. Partidos y fracciones

“En el término facción predomina el sentido. La palabra deriva del verbo latino *facere* (hacer, actuar). La palabra *factio* indicó, para los autores que escribían en latín, un grupo político dedicado a un *facere* perturbador y nocivo, a actos siniestros. El término partido deriva también del latín, del verbo *partire*, que significa dividir; sin embargo, no entró en el vocabulario de la política sino hasta el siglo XVII. La palabra partido tuvo, casi desde su ingreso al lenguaje político, una connotación más suave y menos peyorativa que facción, aunque autores como David Hume utilizaron indistintamente ambos términos. Para Hume, los partidos o las facciones subvierten el gobierno, hacen impotentes las leyes y suscitan la más fiera animosidad entre los hombres de una misma nación, que por el contrario debieran prestarse asistencia y protección mutuas”⁴⁰.

⁴⁰ **Ibíd.**



5.10. Homogeneidad y la cohesión de los miembros de un partido

En general, los estudios actuales sobre los miembros de los partidos, se concentran, en las interrogantes de que tipo de individuos se afilian a un partido y que tan similares son los miembros entre sí. Esta temática usualmente es calificada como “El estudio de la Cohesión Partidaria” y coloca un énfasis especial en la determinación de que tan parecidos entre sí son los miembros de un Partido Político en términos de clase, religión, antecedentes étnicos, lenguaje y/o idioma, lugar de residencia, etc... Cuando, de otra forma, estas características varían dentro de una misma sociedad.

Cabe destacar que, tratándose de los partidos políticos cuya membrecía es claramente muy amplia y heterogénea como los dos principales partidos norteamericanos, obviamente este tipo de estudios no es factible.

Sin embargo, muchos partidos políticos europeos continúan integrados de manera homogénea, particularmente con base en el catolicismo o el anticleralismo, mientras en África, es aún, la identidad étnica compartida a meno, si no siempre ligada a una identidad geográfica puesto que la mayoría de los grupos étnicos se

encuentran concentrados en regiones específicas de las naciones, en cambio en América latina, el vínculo cohesionario se comparte entre intereses de clase como reproducción de dominación y el intereses sectorial (agrícola, mercantil, sindical, gremial, y otros) hacia sus intereses particulares dentro del partido de gobierno, o como puente de oposición destacada por la diferenciación entre partido y sector social.

En los estudios de Richard Rose y Derek Urwin, identifican cinco bases sociales de división partidaria: La religión, la clase, La residencia urbana- rural, el regionalismo y el comunalismo.

“El Comunalismo incluye bases étnicas nacionales y lingüísticas de diferenciación social”⁴¹.

En los estudios de los autores arriba citados, la cohesión partidaria puede ser rastreada o monitoreada desde la perspectiva religiosa o antirreligiosa. La categoría laboral se ubica en un segundo plano, sirviendo como un fuente importante de cohesión; cabe destacar que resulta interesante el resultado en particular que los partidos integrados por trabajadores, obtienen 2/3 partes de su financiamiento

⁴¹ Rose, Richard, Derek Urwin. **Social cohesión, política.** Pág. 165.



de los trabajadores con habilidades o capacitación en labores “manuales”

5.11. Los controles sobre la actividad interna

La existencia de controles para hacer factible el respeto y la garantía de los derechos humanos en el interior del partido, así como la viabilidad de sanciones para el caso de la violación a su estructura funcional y de organización, son lo que hace posible la realización de los supuestos anteriores.

Los partidos podrían contar con órganos internos y neutrales de carácter jurisdiccional, capaces de conocer de las impugnaciones a las decisiones que adopten sus órganos ejecutivos.

Una gran discusión en la teoría política y jurídica se centra en la posibilidad de que órganos del Estado, como los jurisdiccionales, se ocupen de las impugnaciones a los órganos internos de los partidos. En muy pocos países y legislaciones se contempla que los órganos jurisdiccionales del Estado realicen tal función, tanto por razones políticas como teóricas. Entre las primeras está el rechazo de los partidos a que su autonomía sea violada. La razón teórica, por su



parte, aduce el carácter esencial de los partidos como asociaciones u organizaciones de la sociedad civil, premisa que sirve para sostener que la intervención de los órganos del Estado infringe derechos como los de asociación y expresión.

A esta argumentación teórica podría responderse que los partidos, por su trascendencia, no son como el resto de las organizaciones de la sociedad civil, y que los órganos jurisdiccionales en un Estado de derecho democrático suelen funcionar con gran independencia respecto del gobierno, por lo que en este preciso caso es infundado el temor a un control gubernamental que no podría darse en el Estado de derecho, ni siquiera de manera indirecta.

Además, en las democracias los partidos son el origen de las instituciones del Estado y del derecho, por lo que sería muy conveniente que un órgano imparcial e independiente del propio Estado conociera de las posibles irregularidades que se pudieran cometer dentro de ellos, ya sea por violación de los estatutos o por afectar los derechos fundamentales de los militantes.

En la teoría constitucional hay amplio consenso en el sentido de que el control de los partidos por órganos del Estado nunca debería



avocarse a las cuestiones ideológico-programáticas, sino, en todo caso, circunscribirse a lo estructural-funcional, es decir, a lo relacionado con los procedimientos democráticos.

También hay una especie de acuerdo en favorecer los controles a posteriori sobre los controles previos, así como un evidente rechazo a cualquier control por parte de los órganos del poder ejecutivo, porque ello implicaría romper con la imparcialidad y la igualdad de oportunidades entre los partidos al estar temporalmente uno de ellos en el poder y por lo tanto fungiendo como juez y parte.

5.12. El sistema de cuotas en América Latina

Desde la antigüedad, la política ha sido una esfera de la vida pública que ha estado reservada para los hombres y ello ha implicado no sólo que los cargos públicos tanto ejecutivos como de representación fueran ocupados por los varones, sino que la política se leyera y comprendiera en códigos y pautas masculinas, marginando a las mujeres tanto en las deliberaciones como en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés para la colectividad.

La cuota en América Latina, es muy grande por la plutocracia los



países sub-desarrollados siguen siendo más pobres y los más ricos siempre siendo más ricos.

De tal manera que se presenta un proyecto de reforma por Asamblea Nacional Constituyente, para solucionar los problemas de no contar con un soporte que limite la participación acaparadora de familiares en puestos públicos en el Estado.

5.13. Proyectos de reforma

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que la finalidad de la Ley Electoral y de Partidos Políticos es regular el desarrollo social y el bienestar de la población y solucionar la problemática de la conformación de partidos políticos y los lineamientos y estatutos que los dirigen.



CONSIDERANDO:

Que la Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto 1-85. Asamblea Nacional Constituyente. El Artículo 19 de la Ley antes citada, no es actual a la realidad del país, y se aprovechan de muchas maneras por ser mínimas las limitantes para organizar partidos políticos y postulantes para cargos públicos.

POR TANTO

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 183 inciso e) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

ACUERDA:

ARTÍCULO 1. Se adiciona el Artículo 19, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual queda así:

ARTÍCULO 19. Dentro de los requisitos para la conformación de partidos políticos se establece que miembros de una misma familia no pueden ser candidatos dentro del partido para elecciones generales



en distintos puestos, tales como diputados, diputados al PARLACEM, alcaldes, gobernadores, y otros puestos públicos.

ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente acuerdo entrará en vigencia al día siguiente es su publicación en el diario oficial.

Comunicarse.

PRESIDENTE

SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA



Que la Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto 1-85. Asamblea Nacional Constituyente. El Artículo 19 de la Ley antes citada, no es actual a la realidad del país, y se aprovechan de muchas maneras por ser mínimas las limitantes para organizar partidos políticos y postulantes para cargos públicos.

POR TANTO

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 183 inciso e) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

ACUERDA:

ARTÍCULO 1. Se adiciona el Artículo 19, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual queda así:

ARTÍCULO 19. Dentro de los requisitos para la conformación de partidos políticos se establece que miembros de una misma familia no pueden ser candidatos dentro del partido para elecciones generales en distintos puestos, tales como diputados, diputados al PARLACEM, alcaldes, gobernadores, y otros puestos públicos.



ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente acuerdo entrará en vigencia al día siguiente es su publicación en el diario oficial.

Comunicarse.

PRESIDENTE

**SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA**



CONCLUSIONES

1. La legislación guatemalteca no limita el poder de funcionarios de la administración pública, y así existe una gran cantidad de funcionarios que otorgan puestos públicos por compadrazgos o relaciones familiares en distintos puestos de la administración pública, esto se puede observar en todos los Ministerios de la administración pública.
2. El Estado de Guatemala, no continúa con los empleados públicos por su capacidad de ejecución, sino por compadrazgo, afiliación política o similar por lo que al fomentar estas clases de beneficios de los administradores, con cargos públicos, pueden tener a sus familiares en puestos de distinta partes de la administración pública y el Estado que representan no es democrático.
3. Los partidos políticos son las asociaciones con mayor vínculo en la posición de cargos públicos, que van desde sobrinos, primos y no se diga de familiares del cónyuge, en distintas instituciones del Estado previo a conseguir el puesto principal que comúnmente es el de presidencia.



4. El sistema legal, en relación a la conformación de puestos en instituciones públicas, carece de mecanismos legales, sólo en ciertas ocasiones que limitan a familiares para no optar en puestos por el parentesco pero cuando hay una laguna de ley es aprovechada por familiares o personas cercanas.

5. La Ley Electoral y de Partidos Políticos, carece de mecanismos para evitar la proliferación de la plutocracia, más aun en cargos públicos de alto rango donde los familiares tienen puestos privilegiados aun cuando sean incompetentes para cumplir con ciertas funciones, mientras tanto a las personas competentes las despiden y el conocimiento público de debe de iniciar de nuevo con otro trabajador.



RECOMENDACIONES

1. Que el Congreso de la República de Guatemala, vele por la aprobación de nuevas normas que eliminen toda relación de plutocracia en la administración pública con los puestos públicos por compadrazgos o relaciones familiares en distintos puestos de la administración pública y estar en estos puestos a personas competentes.
2. Es necesario que el Estado de Guatemala, sea el primero en erradicar la plutocracia y así ver los beneficios de los puestos públicos en manos competentes y no cometer errores, poniendo a personas que por el vínculo familiar o compromisos electorales estén en puestos públicos siendo incapaces.
3. El Tribunal Supremo Electoral, debe de velar porque en los partidos políticos no exista la asociación a familiares de funcionarios públicos o incluso a familiares de candidatos a posición de cargos públicos en distintas instituciones del Estado previo a conseguir el puesto principal que comúnmente es el de presidencia.



4. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, fomente reformas constitucionales para parar el desmedido uso de poder político en la toma de decisiones para colocar en cargos públicos a familiares y así poder erradicar la plutocracia en Guatemala y fomentar un tipo de sistema democrático.

5. Los entes con iniciativa de Ley como lo es la Universidad de San Carlos de Guatemala debe de proponer la reforma en varios Artículos a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para evitar mecanismos para continuar con la plutocracia, más aun en cargos públicos de alto rango, o ministeriales, porque así inician la problemática en los ministerios, donde los familiares tienen puestos privilegiados aun cuando sean incompetentes para cumplir con ciertas funciones.



BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Derecho bancario**. Porrúa, México, 1978.

Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales. Guatemala: **Monografía de los Partidos Políticos 2004-2007**. Guatemala: ASIES. 2007.

Asociación de Investigaciones y estudios sociales. **Responsabilidad de los partidos políticos y del liderazgo emergente en la consolidación del sistema democrático**. Seminario Permanente sobre el rol de los partidos políticos, XVII Sesión Anual. Guatemala: ASIES. 2001.

AITKENHEAD CASTILLO, Richard. **Conferencia presentada en el Ciclo de Conferencias sobre el Empresariado, política y Estado, publicada en Empresariado, política y estado**. Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), Guatemala, Magna Terra Editores, 2005.

BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. Ed: Fondo de Cultura Económica. Tercera ed. México, D. F. 1986.

BOBBIO, Norberto; Matteucci Incola y Pasquino G. **Diccionario de Política**. Siglo Veintiuno, México, 1983.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Ed. Heliasa S.R.L. Argentina. 1979

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Impresora Litográfica y Publicitaria. 1995

CANASI, José. **Derecho administrativo**. Ediciones de Palma, Buenos Aires Argentina, 1974.



CASA ZAMORA, Kelvin. **La regulación de la finanzas políticas en Guatemala.** Publicación del consejo coordinador de la comisión nacional, integridad y transparencia. Revista No. 6, Febrero 2004.

DIVERGE, Maurice. **Los Partidos Políticos.** México D. F. Fondo de Cultura Económica. 1996.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Driskin S.A. Buenos Aires Argentina. 1979.

GARCÍA NORIEGA, Marta S. **El Estado y sus elementos.** Guatemala, 1984.

LÓPEZ, Claudia V. **El financiamiento de los partidos políticos en Guatemala existencia de institucionalidad formal e informal.** Análisis de los años 2003 a 2006. Guatemala: FLACSO. 2008.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Ed. Heliasta México, D.F.1982.

PATRICK KENIS. **Las precondiciones de las redes de políticas.** Imprenta de Juan Pablos, S.A. México, 1976.

TORRES RIVAS, Edelberto. **Construyendo la democracia electoral en Guatemala.** Textos para la docencia # 1. Guatemala: FLACSO. 2001.

Real Academia Española. **Diccionario de la real academia española.** España. Ed. Barcelona. 2001.

SOPENA, Ramón. **Diccionario enciclopédico ilustrado de la lengua española.** Tomo I, Ed. Ramón Sopena, Barcelona.1980



TORRES-RIVAS, Edelberto y Carla Aguilar. **Financiamiento de partidos y campañas electorales, el caso guatemalteco.** En: **La Financiación de la Política en Ibero América, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.** San José, Costa Rica, 1998.

Legislación:

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

Código Civil. Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley 106. Guatemala, 2002.

Código de Comercio. Decreto número 2-70 del Congreso de la República. 1970.

Código Municipal. Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala. 2008.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto Número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala. 1997.

Ley del Organismo Judicial. Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala. 1989.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85. Asamblea Nacional Constituyente. 1985.