

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



**IMPLEMENTACIÓN DEL REFERENDO REVOCATORIO EN GUATEMALA COMO  
INSTRUMENTO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONAL**

**ROSA MARÍA CASTAÑÓN GÓMEZ**

**GUATEMALA, AGOSTO DE 2013**

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

**IMPLEMENTACIÓN DEL REFERENDO REVOCATORIO EN GUATEMALA COMO  
INSTRUMENTO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**ROSA MARÍA CASTAÑÓN GÓMEZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, agosto de 2013

**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 I:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V:	Br. Rocael López González
SECRETARIA:	Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TECNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic. Carlos Humberto de León Velasco
Secretaria:	Licda. Waleska Romelia García
Vocal:	Lic. Carlos Antonio Rodríguez Arana

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. David Sentés Luna
Secretaria:	Licda. Edna Mariflor Irungaray López
Vocal:	Lic. Gamaliel Sentés Luna

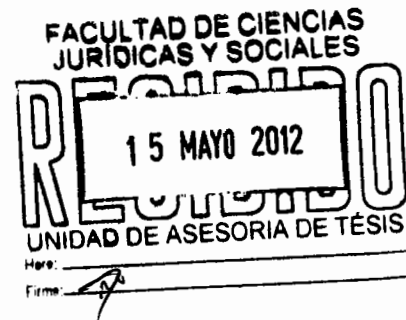
**RAZÓN:** "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Bufete Jurídico  
Gaytán González & Asociados  
Licenciado Ángel Arturo Gaytán González  
Abogado y Notario  
7<sup>a</sup>. Avenida 6-53 zona 4, 3er Nivel Oficina i Guatemala, C.A.  
Teléfono: 59047637

Guatemala, 15 de mayo de 2,012

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



Respetable Licenciado Guzmán Morales:

De la manera más atenta y respetuosa me dirijo a usted cumpliendo con la disposición contenida en la resolución emanada por la Unidad de Asesoría de Tesis a su cargo, de fecha cinco de marzo de dos mil doce, en la que se me nombró como asesor del trabajo de tesis de la bachiller **ROSA MARÍA CASTAÑÓN GÓMEZ** intitulado: **“IMPLEMENTACIÓN DEL REFERENDO REVOCATORIO EN GUATEMALA COMO INSTRUMENTO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONAL”**, por lo que al respecto opino:

- a) Luego de realizar la labor de asesoría del trabajo en mención, considero que el trabajo constituye un aporte de contenido científico y técnico, esto como consecuencia de que la investigación se realizó de acuerdo con el método científico y se ha abordado cada institución en ella desarrollada desde un punto de vista objetivo.
- b) La señora Castañón, para la realización del trabajo de tesis utilizó los métodos deductivo, inductivo y analítico; la técnica de investigación fue bibliográfica por medio de libros, diccionarios, enciclopedias, entre otros. Las conclusiones y recomendaciones fueron bien planteadas, ya que muestran los puntos específicos del problema planteado, da aportes y soluciones a la problemática en el sentido de quien sería el ente encargado para resolver la problemática, que debería de hacer para resolverlo, el cómo debe de hacerlo y con qué objeto, todo esto, para lograr solucionar el problema planteado en la investigación.



**BUFETE JURIDICO**  
**Gaytán González & Asociados**  
**Licenciado Ángel Arturo Gaytán González**  
**Abogado y Notario**  
**7ª. Avenida 6-53 zona 4, 3er Nivel Ofic. i Guatemala, C.A.**  
**Teléfonos 59047637**

- c) Considero que la redacción del trabajo de investigación se ha hecho de forma clara, precisa, utilizando un vocabulario técnico-científico adecuado.
- d) La contribución científica del trabajo de tesis de la Señora Castañón es realizar un análisis de poder aplicar la figura de la revocatoria del mandato de Presidente y Vicepresidente, mediante la implementación de un Referéndum Revocatorio, proponiendo crear una reforma parcial al Artículo 184 de la Constitución Política de Guatemala; fomentando la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas de manera directa.
- e) Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla para esclarecer el fondo de la tesis en congruencia con el trabajo realizado.
- f) La bibliografía es acertada y actualizada, lo cual comprueba que se realizó de manera adecuada la recolección bibliográfica y ella brinda la responsabilidad de ser consultada y confirmada. Debido a la forma en que ha sido abordada su planteamiento y su contenido por lo que al respecto y con base al nombramiento que me ha sido delegado:

**DICTAMINO:**

- I. Procedente otorgar dictamen favorable al presente trabajo de tesis, por los antecedentes enumerados y porque al haber analizado el contenido del mismo, éste constituye un aporte de carácter técnico-científico y debido a que el mismo se ajusta a lo prescrito por el artículo número treinta y dos (32) del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del examen general público.

Sin otro particular, me suscribo de usted deferentemente;

**Lic. Ángel Arturo Gaytán González**  
**Abogado y Notario.**  
**Colegiado No. 10,767**

*Ángel Gaytán González*  
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, veintidós de mayo de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **CÉSAR EFRAÍN SOLÓRZANO LÓPEZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **ROSA MARÍA CASTAÑÓN GÓMEZ**, CARNÉ NO. **9315181**, intitulado: **“IMPLEMENTACIÓN DEL REFERENDO REVOCATORIO EN GUATEMALA COMO INSTRUMENTO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONAL”**.

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/iyc



**BUFETE JURIDICO PROFESIONAL**

Licenciado César Efraín Solórzano López.

Abogado y Notario

7ª. Avenida 6-53 zona 4, N.7 of. 78 Edificio el Triangulo. Guatemala, C.A.

Teléfono 2339-2656.



Guatemala, 18 de junio de 2012

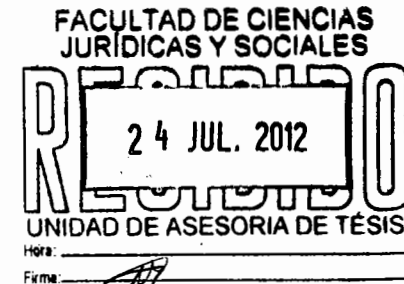
Doctor

Carlos Herrera Recinos.

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala.



Respetable Licenciado Herrera Recinos:

Cumpliendo con la disposición contenida en la resolución emanada de esa Unidad de Asesoría de Tesis, de fecha veintidós de mayo de dos mil doce, procedí a realizar el análisis correspondiente como revisor del trabajo de tesis de la Bachiller Rosa María Castañón Gómez, intitulado: **“IMPLEMENTACIÓN DEL REFERENDO REVOCATORIO EN GUATEMALA COMO INSTRUMENTO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONAL.”**, por lo que al respecto opino:

**OPINAR:**

- a) Que luego de analizar el desarrollo del trabajo de tesis presentado por la bachiller Rosa María Castañón Gómez, he podido determinar que en su desarrollo, se ha hecho uso adecuado de los métodos deductivo, inductivo, analítico y sintético, para tener una visión amplia respecto de los datos suministrados y las instituciones estudiadas, en torno al tema de investigación.
- b) Se aplicó la técnica de investigación bibliográfica y documental, que comprueba que se hizo la recolección de bibliografía adecuada, que brinda la posibilidad de ser consultada y confirmada. Las Conclusiones y recomendaciones apartan un contenido claro del problema planteado en la investigación ya que especifica en forma precisa los temas principales y da las soluciones que deben de seguirse, así como quien debe de hacerlo, de que forma y que debe de hacer.



- c) Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla para esclarecer el fondo de la tesis en congruencia con el trabajo desarrollado, brindando un aporte científico al ordenamiento jurídico de Guatemala; debido a la forma en que ha sido abordado su planteamiento y su contenido por lo que al respecto y con base en el nombramiento que me ha sido delegado:

### DICTAMINO

1. **Procedente otorgar dictamen favorable** al presente trabajo de tesis, por los antecedentes enumerados y porque al haber analizado el contenido del mismo, éste constituye un aporte de carácter técnico y científico para la legislación guatemalteca y se determina que el mismo se ajusta a lo prescrito por el **Artículo número treinta y dos (32) del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.**
2. Procedente continuar con la tramitación del presente proyecto de conformidad con lo estipulado por el Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, previo a optar a los títulos profesionales de Abogada y Notaria y el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, a la bachiller Rosa María Castañón Gómez.

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

**Lic. César Efraín Solórzano López**  
**Abogado y Notario.**

Lic. César Efraín Solórzano López  
ABOGADO Y NOTARIO





# USAC TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7 Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 11 de julio de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ROSA MARÍA CASTAÑÓN GÓMEZ, titulado IMPLEMENTACIÓN DEL REFERENDO REVOCATORIO EN GUATEMALA COMO INSTRUMENTO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CMCM/silh.

Lic. Avidan Ortiz Orellana  
DECANO





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser mi guía, quien me ha llenado de fortaleza y amor, quien hoy me permite culminar esta meta y agradezco sus bendiciones y protección.
- A MIS PADRES:** Guillermo Francisco Castañón (Q.E.P.D.) y María Esperanza Gómez, por su amor, sacrificio, esfuerzo, trabajo, paciencia, dedicación y apoyo siempre para mí y mis hermanos.
- A MI ESPOSO:** Norman Estuardo Rosales Arriaga, quien ha estado a mi lado brindándome su apoyo, su amor y quien siempre me impulsó a culminar esta meta y hacer un sueño realidad. Gracias Gordo.
- A MI HIJA:** Fátima Sofía, quien con su amor, ternura y confianza ha sido mi inspiración.
- A MIS HERMANOS:** Zeyla Haydee, Luis Fernando, José Francisco, por su gran amor y saber que siempre cuento con ellos.
- A MIS SUEGROS:** Olga Estela Arriaga y Marco Antonio Rosales, por brindarme su confianza y su apoyo incondicional. Gracias.
- A MIS FAMILIARES:** A todos por ser parte importante en mi vida.
- A MIS AMIGOS Y AMIGAS:** Por estar pendientes del avance de mis estudios y brindarme su amistad.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por ser mi fuente del saber y mi centro de estudios del cual guardo momentos inolvidables y me siento orgullosa de pertenecer.



## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Democracia.....	1
1.1. Antecedentes históricos.....	1
1.1.1. El mediterráneo.....	3
1.2. Historia de la democracia en Guatemala.....	11
1.3. Concepto general.....	16
1.4. Definición.....	19
1.5. Elementos de la democracia.....	22
1.6. Ventajas de la democracia.....	23
1.7. Soberanía.....	25
1.8. Democracia representativa.....	26
1.9. Democracia directa. Referéndum.....	27
1.10. Concepto de pueblo.....	28

### CAPÍTULO II

2. Institucionalidad.....	31
2.1. Concepto y definición de institucionalidad.....	31
2.2. Reseña de la institucionalidad en Guatemala.....	33
2.2.1. Una anticipada campaña.....	33
2.2.2. Parlamento desprestigiado.....	34
2.2.3. Parlamentarios en conexión con el crimen organizado.....	35
2.2.4. Las huellas de STAN.....	36
2.2.5. Malas calificaciones internacionales.....	37



2.2.6. La estructura represiva no ha cambiado.....	37
2.2.7. Corrupción rutinaria en la policía.....	39
2.2.8. Impunidad en el ejército.....	40
2.2.9. Cierta entereza en la policía.....	41
2.2.10. Encubrimiento y complicidad en el ejército.....	42
2.2.11. Una operación a gran escala.....	43
2.2.12. Dos conmemoraciones empañadas.....	44
2.3. Clasificación de la institucionalidad.....	45
2.3.1. La institucionalidad dentro del estado de derecho.....	45
2.3.2. La institucionalidad dentro del ordenamiento jurídico (sistema).....	46
2.3.3. La institucionalidad política.....	46
2.4. Características de la institucionalidad.....	47
2.4.1. Factores cruciales en la creación de una nueva institucionalidad para el desarrollo rural de la región.....	47
2.4.2. Pilares estratégicos: reducir la incertidumbre y el riesgo a la vez que se combate la pobreza rural.....	48
2.5. Elementos fundamentales de una nueva institucionalidad rural.....	50
2.6. La voz de los pobres.....	52
2.7. Arreglos institucionales y estructura de incentivos.....	53
2.8. Instituciones flexibles capaces de llevar a cabo una amplia gama de políticas.....	56
2.9. Aspectos complementarios de las intervenciones públicas.....	58
2.10. Descentralización: potencial y limitaciones para promover el desarrollo rural.....	59



2.11. Paso a paso.....60  
2.12. Algunas experiencias positivas.....61

**CAPÍTULO III**

3. Referendo revocatorio.....65  
3.1. Antecedentes del referendo.....65  
3.2. Definición.....67  
3.3. Clasificación del Referéndum.....70  
    3.3.1. Con relación a sus efectos.....70  
    3.3.2. Con relación al objeto.....70  
    3.3.3. Por su naturaleza jurídica.....71  
    3.3.4. En cuanto a la oportunidad de su realización.....71  
3.4. Naturaleza jurídica del referéndum.....71  
3.5. Derecho comparado.....72  
    3.5.1. El Referéndum en Perú.....72  
    3.5.2. El Referéndum en Costa Rica.....76  
    3.5.3. El Referéndum en Venezuela.....79  
3.6. Concepto de plebiscito.....82  
3.7. Origen del plebiscito.....83  
3.8. El plebiscito en la historia.....84  
3.9. El plebiscito en la actualidad.....85

**CAPÍTULO IV**

4. Análisis del referendo revocatorio en Guatemala.....87  
4.1. El Referéndum en la actualidad.....87  
4.2. Estados democráticos que cuentan con la figura del referendo



Pág.

revocatorio.....	88
4.2.1. El referendo revocatorio en Latinoamérica.....	88
4.2.2. Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela.....	89
4.2.3 Marco jurídico y constitucional de la democracia directa en Venezuela.....	90
4.2.4. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.....	93
4.3. Implementación del referendo revocatorio en Guatemala.....	96
4.3.1. Análisis histórico del referendo revocatorio en Guatemala.....	96
4.3.2. Alcances y límites del referéndum revocatorio en Guatemala.....	97
4.4. Análisis de la viabilidad del referendo revocatorio en Guatemala.....	100
4.5. Ventajas de la revocación del mandato.....	101
4.6. Reglas generales de aplicación de la figura de la revocatoria del mandato.....	101
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>103</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>105</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>107</b>



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación trata la importancia que tiene la institución del referendo revocatorio como un instrumento con el que cuentan los ciudadanos para destituir de un cargo público a un funcionario, quien ha sido ineficiente en el ejercicio de sus funciones, por lo que la población acude a elecciones populares para decidir su destitución, así también, podrían decidir otras cuestiones de interés para el bienestar de la nación.

En el objetivo general de este estudio se analizó las probabilidades, ventajas y desventajas que se tienen al llevar a cabo una reforma constitucional para la implementación del referendo revocatorio. Como objetivo particular se pretende que la población a través del referendo revocatorio pueda mostrar sus inconformidades para el mejoramiento del país, destituir a funcionarios públicos que no estén cumpliendo a cabalidad con sus funciones y en general formar parte en la toma de decisiones y así cumplir con el objetivo principal del Estado que es la realización del bien común.

En concreto, este estudio está contenido en cuatro capítulos: el primero, trata de la democracia como un sistema político de gobierno que permite la participación de todos los ciudadanos, respetando los principios generales de igualdad y libertad; el segundo se enfoca en la institucionalidad, que involucra a todos los organismos del Estado para formar una estructura bien definida y organizada; el tercero trata del referendo revocatorio, sus orígenes, definición e instituciones importantes; y el cuarto capítulo se hace un análisis del referendo revocatorio en Guatemala, su implementación en el



ordenamiento jurídico a través de una reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para realizar este trabajo se empleó el método analítico, el método inductivo y el método deductivo; las técnicas documentales, de observación e investigación de campo, además se realizaron entrevistas a profesionales del derecho y maestros y doctores especializados en derecho constitucional.

Sirva para los estudiantes del derecho esta investigación, ya que en esta se determina la importancia que tiene la participación ciudadana en la toma de decisiones del país, ya que con la implementación del referendo revocatorio, el pueblo de Guatemala podría hacer valer sus opiniones respecto a cualquier controversia que acontezca y si fuese el caso, destituir a un funcionario público que no esté cumpliendo con sus atribuciones.





## CAPÍTULO I

### 1. Democracia

Todos tenemos fines que no podemos conseguir por nosotros mismos, pero algunos de ellos los podemos alcanzar cooperando con otros que comparten fines similares, lo cual es necesario para alcanzar determinados objetivos comunes.

La democracia tiene su historia, al igual que cualquier institución, ésta ha contribuido a la confusión y al desacuerdo, ya que ha significado muchas cosas distintas para gente diferente en diversas épocas y lugares. La democracia fue más bien un objeto de debate filosófico que un sistema político real que pudiera ser adoptado y practicado por la gente. E incluso en los extraños casos en los que realmente existió una democracia o una república, la mayoría de los adultos no estaban autorizados a participar en la vida política. Hoy se supone que la democracia debe garantizar el derecho de voto a prácticamente cualquier ciudadano adulto.

#### 1.1. Antecedentes históricos

Durante el largo periodo en el que los humanos cohabitaron en grupos pequeños y sobrevivieron mediante la caza, pesca y la recolección de raíces, frutas, bayas y otros dones de la naturaleza, sin duda llegaron a desarrollar a veces, quizá habitualmente, un sistema en el que un buen número de sus miembros, animados por la lógica de la



igualdad –los más ancianos y experimentados, en todo caso-, participaban en cualesquiera de las decisiones que habían de adoptar como tal grupo.

Sin embargo, cuando los humanos comenzaron a asentarse durante extensos lapsos de tiempo en comunidades fijas, dedicándose primariamente a la agricultura y al comercio, el tipo de circunstancias favorables a la participación popular parece que empezaron a escasear. Formas de jerarquía y dominación devinieron más naturales. Su resultado fue que los gobiernos populares desaparecieran entre los pueblos sedentarios durante miles de años. Fueron reemplazados por monarquías, despotismos, aristocracias u oligarquías, todas ellas basadas en alguna forma de gradación o jerarquía.

En torno al año 500 a.C., volvieron a aparecer en algunos lugares ciertas condiciones favorables y unos cuantos pequeños grupos de personas comenzaron a desarrollar sistemas de gobierno que ofrecieron oportunidades bastante extensas de participación en las decisiones del grupo. La democracia primitiva, cabe decir, fue reinventada en una forma más avanzada.

La experiencia histórica ha producido y puesto a prueba dos tipos de democracia: a) la democracia directa, es decir, la democracia como participación y; b) la democracia indirecta, o sea la democracia representativa. La primera es un ejercicio en persona y en ese sentido directo del poder; mientras que la segunda es un sistema de control y de limitación del poder. En el primer caso hay un gobierno democrático basado en la participación de los ciudadanos en la administración de su ciudad: es la democracia de



la polis y de sus imitaciones medievales. En el segundo caso en cambio el régimen democrático se confía a los mecanismos representativos de transmisión del poder.

### **1.1.1. El mediterráneo**

Fue en Grecia y en Roma clásicas, en torno al año 500 a.C., donde se establecieron por vez primera sistemas de gobierno que permitieron la participación popular de un sustancial número de ciudadanos sobre bases tan sólidas que, con cambios ocasionales, pervivieron durante siglos.

#### **- Grecia**

La Grecia antigua no fue un país en el sentido moderno del término, un lugar en el que todos los griegos vivieran dentro de un único Estado con un gobierno único. Por el contrario Grecia se componía de varios cientos de ciudades independientes, cada una con sus tierras circundantes. Los Estados soberanos de Grecia fueron ciudades-Estado, La ciudad-Estado más famosa, tanto en la época clásica como en épocas posteriores fue Atenas. En el año 507 a.C., los atenienses adoptaron un sistema de gobierno popular que perduró durante casi dos siglos hasta que la ciudad fue sometida por su más poderoso vecino del norte, Macedonia; el gobierno ateniense fue sobreviviendo bajo control macedonio durante generaciones; luego la ciudad fue sometida de nuevo, esta vez por los romanos.



Fueron los griegos quienes acuñaron el término democracia, o demokratia, de las palabras griegas demos, el pueblo, y kratos, gobierno. Es interesante, por cierto, que mientras en Atenas la palabra demos se refería usualmente a todo el pueblo ateniense, en ocasiones sólo aludía a la gente corriente o incluso a los pobres. “La palabra democracia parece que fue utilizada a veces por sus críticos aristocráticos como una especie de epíteto, para mostrar su desprecio por la gente común que había arrebatado a la aristocracia su anterior control sobre el gobierno. En cualquier caso, demokratia se aplicó específicamente por los atenienses y otros griegos al gobierno de Atenas y también de otras muchas ciudades de Grecia”<sup>1</sup>.

El autogobierno, el verdadero, el que practicaban los griegos, implica una devoción total del ciudadano al servicio público: gobernarse por sí mismo significa pasarse la vida gobernando. El ciudadano se entrega por entero al Estado; le daba su sangre en la guerra; su tiempo en la paz; no tenía libertad de dejar de lado los asuntos públicos para ocuparse de los suyos propios, más bien tenía que descuidarlos para trabajar en beneficio de la ciudad.

Entre las democracias griegas, la de Atenas fue con mucho la más importante, la más conocida en su época y en la actualidad, con una incomparable influencia sobre la filosofía política, y con posterioridad ha sido considerada a menudo como ejemplo de participación cívica o, como de democracia participativa.

---

<sup>1</sup> Herman Hansen, Mogens. **Para una extensa descripción de democracia en Atenas.** Pág. 7.



El gobierno de Atenas era complejo, En su núcleo y a la cabeza había una asamblea en la que podían participar todos los ciudadanos. La asamblea elegía a unos pocos cargos clave, entre estos los generales. Pero el principal método de selección de los ciudadanos que debían ocupar otros cargos cívicos fue el sorteo, al que ciudadanos elegibles se sometían para ser seleccionados en régimen de igualdad. Un ciudadano corriente tenía una razonable posibilidad de ser elegido por sorteo al menos una vez a lo largo de su vida para servir en el más importante cargo presidencial en el gobierno. La democracia ateniense acaba, como diríamos actualmente, en una lucha de clases.

En otro sentido, las instituciones políticas de la democracia griega, por muy innovadoras que fueran en su tiempo, fueron ignoradas o incluso directamente rechazadas durante el desarrollo de la democracia representativa moderna.

#### - Roma

Aproximadamente en el mismo periodo en el que el gobierno popular fuera introducido en Grecia, hizo también su aparición en la península italiana, en la ciudad de Roma. Los romanos, sin embargo, decidieron designar a su sistema con el nombre de república, de res, que en latín significa cosa o asunto, y publicus, público: referido de forma imprecisa, una república era la cosa que pertenecía al pueblo.

El derecho a participar en el gobierno de la República estaba restringido en sus comienzos a los patricios o aristócratas, pero tras muchas luchas por parte de la gente común (la plebs o plebeyos) éstos también consiguieron su integración en el sistema. Al



igual que en Atenas, el derecho a participar se restringió a los hombres, tal y como ocurrió en todas las demás democracias y repúblicas hasta el siglo XX.

La república romana se expandió mediante la anexión y conquista de territorios mucho más allá de las fronteras de la ciudad antigua. Como consecuencia de ello, la república llegó a dominar sobre toda Italia y mucho más allá. Además, la república a menudo otorgó la ciudadanía romana, que era muy valorada, a los pueblos conquistados, que así no sólo llegaron a ser meros súbditos, sino ciudadanos romanos autorizados a gozar de todos los privilegios y derechos de la ciudadanía.

Roma ha sido un pueblo altamente creativo y práctico en muchos aspectos, los romanos nunca inventaron o adoptaron una solución que hoy parece obvia: un sistema factible de gobierno representativo basado en representantes elegidos democráticamente.

Aunque la república romana duró considerablemente más que la democracia ateniense, y durante más tiempo del que ha perdurado cualquier democracia moderna, aproximadamente en torno al año 130 a.C. comenzó a verse afectada por agitaciones civiles, guerras, la militarización, corrupción y un debilitamiento del robusto espíritu cívico que previamente había existido entre sus ciudadanos. Lo poco que había quedado de las auténticas prácticas republicanas pereció con la dictadura de Julio César. Tras su asesinato en el 44 a.C., una república que antes era dirigida por sus ciudadanos se convirtió en un imperio gobernado por sus emperadores.



Con la caída de la república, el gobierno popular desapareció completamente en el sur de Europa. Excepto en los sistemas políticos de pequeñas y dispersas tribus, se esfumó de la superficie de la tierra durante casi un millar de años.

- **Italia**

El gobierno popular comenzó a reaparecer en muchas de las ciudades del norte de Italia en torno al 1100 d.C. Una vez más el gobierno popular se desarrolló en ciudades-Estado relativamente pequeñas, no en grandes regiones o países. Siguiendo una pauta ya familiar en Roma y que luego se repetiría durante la aparición de los modernos sistemas de gobierno representativos, la participación en los cuerpos gubernamentales de las ciudades-Estado se restringió en principio a los miembros de las familias de las clases altas: nobles, grandes terratenientes y similares. Pero, a su debido tiempo, residentes urbanos de menor nivel socio-económico comenzaron a reclamar el derecho a participar. Grupos de los que hoy llamaríamos clases medias no solo eran más numerosos que los de las clases altas dominantes, sino también capaces de organizarse a sí mismos. Aún más, eran capaces de amenazar con rebeliones violentas y, si fuera necesario, llevarlas a la práctica. Como consecuencia, estos grupos obtuvieron el derecho de participar en el gobierno de la ciudad.

Estas repúblicas florecieron durante más de dos siglos en algunas ciudades italianas. Muchas de ellas fueron, como Florencia y Venecia, centros de extraordinaria prosperidad, con una esmerada artesanía, arte y arquitectura soberbia, insuperables diseños urbanos, magníficas música y poesía, y participaron en un entusiasta



redescubrimiento de mundo antiguo de Grecia y Roma. Lo que las generaciones posteriores llegaron a denominar como la Edad Media llegó a su fin, y apareció el renacimiento.

Pero, desafortunadamente para el desarrollo de la democracia, a partir más o menos de mediados del siglo XIV, el gobierno republicano de algunas de las principales ciudades comenzó a dar paso a los perennes enemigos del gobierno popular: declive económico, corrupción, oligarquía, guerra, conquista, y toma del poder por parte de gobernantes autoritarios, ya fueran príncipes, monarcas o jefes militares.

En conclusión, los griegos inventaron el término de democracia. Los romanos se apoyaron en su lengua nativa, el latín, para calificar a su gobierno como república, y después, los italianos utilizaron ese mismo término para desnominar a los gobiernos populares de algunas de las ciudades-Estado.

La palabra democracia y república no designaban diferencias entre tipos de gobierno popular. Lo que reflejaban, al coste de una ulterior confusión, era una diferencia entre el griego y el latín, las lenguas de las que provenían.

#### - **Europa del norte**

Los sistemas de gobierno popular en Grecia, Roma e Italia, carecían todos de algunas de las características cruciales de los gobiernos representativos modernos. La Grecia clásica, así como la Italia medieval y renacentista, se componían de gobiernos





populares locales, pero no poseían un gobierno nacional efectivo. Roma contaba con un gobierno local apoyado sobre la participación popular, pero no un parlamento popular de representantes electos.

Desde la perspectiva de nuestros días, estaban visiblemente ausentes instituciones políticas básicas: un parlamento nacional compuesto de representantes electos, y gobiernos locales elegidos por el pueblo que en última instancia estaban subordinados al gobierno nacional. Un sistema que combinara la democracia al nivel local con un parlamento elegido por el pueblo al nivel superior aún tenía que ser inventado.

Esta combinación de instituciones políticas se originó en Gran Bretaña, Escandinavia, los Países Bajos, Suiza, y otros lugares al norte del Mediterráneo. En diferentes localidades, hombres libres y nobles comenzarían a participar directamente en asambleas locales. A éstas se sumarían asambleas regionales y nacionales compuestas de representantes, de los que algunos o todos ellos llegarían a ser electos.

#### - **Asambleas locales y parlamentos**

La idea de igualdad operaba de tal manera, viva y segura entre los hombres libres vikingos lo atestigua la respuesta dada por algunos vikingos daneses cuando, mientras viajaban río arriba en Francia, fueron preguntados desde la orilla por un mensajero,

“¿Cómo se llama vuestro señor?, no tiene nombre - respondieron- somos todos iguales”.<sup>2</sup>

Al referirse de la igualdad mencionada es de resaltar que la igualdad de la que presumían los vikingos sólo se aplicaba a los hombres libres, e incluso éstos diferían en riqueza y condición. Por debajo de los hombres libres estaban los esclavos. Al igual que los griegos y romanos, o incluso los vikingos también poseían esclavos, enemigos capturados en batallas, o víctimas de ataques sobre pueblos vecinos, o simplemente personas compradas en el mercado de esclavos.

A pesar de estos severos límites a la igualdad, la clase de los hombres libres era lo suficientemente grande como para imponer una perdurable influencia democrática sobre las instituciones políticas y las tradiciones.

Cuando los vikingos se aventuraron hacia el oeste y llegaron a Islandia, trasplantaron sus prácticas políticas en diversas localidades y anticiparon la aparición de los parlamentos nacionales en otros lugares; “en el 930 d.C. crearon una asamblea nacional, que durante tres siglos siguió siendo la fuente del derecho islandés hasta que los islandeses fueron finalmente subyugados por noruega”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Brondsted, Johannes. **Los vikingos**. Pág. 241.

<sup>3</sup> Gwyn, Jones. **La historia de los vikingos**. Pág. 150.



## 1.2. Historia de la democracia en Guatemala

Crear las condiciones que permitan vivir en paz y en democracia es una tarea difícil y prolongada, pues no depende de una simple decisión política personal o de la buena voluntad de algún grupo partidario. El peso de la herencia es muy fuerte, pues está en el fondo del inconsciente colectivo y no siempre existe conciencia de los hábitos y conductas autoritarios. El inclinarse por el uso de la fuerza frente al opositor, o la intolerancia frente a los que no actúan o piensan de igual manera, parecen ser reacciones primarias, tanto de quienes gobiernan como entre el común de la gente.

La presencia militar alimentó esa perspectiva autoritaria porque la estructura jerárquica y los valores de orden y disciplina son sustanciales a la vida castrense. Estos valores no pueden ser aplicados para dirigir los destinos de la sociedad, donde las reglas del juego político son participativas, exigen el diálogo, y suponen el disenso y la multiplicidad de intereses en conflicto. La transición a la democracia sólo puede empezar a reconocerse cuando las reglas del juego establecidas por los sectores autoritarios empiezan a cambiar, cuando ocurre una apertura del sistema político y sectores anteriormente excluidos pueden participar, cuando se va restableciendo la libertad de opinión y, por ejemplo, la prensa que puede formular críticas adversas a todos los sectores, como los empresarios y los militares y no solo al Gobierno, pero sobre todo, cuando se respetan los derechos políticos del ciudadano y se tolera cada vez más a la oposición partidaria.



Pero la transición a la democracia no ha sido un camino recto y ascendente. Ha habido momentos en que pareciera haberse extraviado el rumbo, como cuando se produjo el intento de golpe de estado del presidente Jorge Serrano, o cuando tuvo lugar la crisis de la depuración del poder legislativo, en el primer momento del gobierno de Ramiro De León Carpio. Los intentos de golpe militar durante la época del gobierno de Vinicio Cerezo son otra muestra de tales tropiezos. Esos intentos obedecían a la intolerancia de los grupos autoritarios, a los hábitos de aplicar siempre la fuerza y la violencia y a la falta de respeto a la ley y a la Constitución. La construcción de la democracia implica negociaciones y el logro de consensos, pero también es un prolongado enfrentamiento pacífico entre sectores e intereses. Puede haber regresiones, estancamientos y avances inciertos.

Es motivo de debate determinar cuándo se inició en Guatemala la transición desde la vida autoritaria hacia la democracia. Las opiniones no coinciden ni en identificar ese momento ni en las razones que lo explican, porque se perciben de diversa manera los hechos políticos utilizados en el análisis.

Para algunos expertos, el comienzo lento y contradictorio de este camino se registró cuando el Ejército dio el golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, que interrumpió el proceso electoral en virtud del cual las autoridades habían señalado como ganador al general Aníbal Guevara. Al anular esa elección, los jóvenes oficiales golpistas reconocieron el fraude cometido y anunciaron la restauración futura del poder civil. De acuerdo con esta interpretación, el general Efraín Ríos Montt se puso al frente del gobierno de facto, que al mismo tiempo que impulsó políticas de contrainsurgencia en



las zonas indígenas del altiplano, donde la guerrilla se había hecho fuerte, adoptó medidas de apertura política. Entre estas estaría la integración de un Consejo de Estado corporativo, en que estaban representados diversos sectores; la conformación de un Gabinete con participación de representantes de la sociedad civil; la invitación al diálogo a la oposición, incluida la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNNG); el inicio de la elaboración de leyes como la de partidos políticos y la electoral; y la creación del Tribunal Supremo Electoral (TSE). El esquema cerrado propio del Estado autoritario habría empezado a ceder con este conjunto de medidas liberalizadoras.

Según otros autores, la transición a la democracia comenzó cuando se promulgó una nueva Constitución que ya no estuvo inspirada en principios revanchistas y de odio político, como la de 1956, dos años después del derrocamiento de Jacobo Arbenz, o la de 1965, en la época del gobierno de facto del general Peralta Azurdía. La Constitución de 1985 fue elaborada por una Asamblea Constituyente, elegida ese año y representativa de las principales orientaciones políticas e ideológicas. Desde esta perspectiva, esa Constitución, que aún rige al país, habría inaugurado un nuevo momento institucional y político y constituiría un documento de unidad nacional. Esta Constitución habría sido posible por la convocatoria a las primeras elecciones libres y abiertas que Guatemala tuvo en veinte años, realizadas bajo el gobierno de facto del general Oscar Humberto Mejía Víctores, quien tomó el poder después de un segundo golpe de Estado, el 8 de agosto de 1983. Con este cambio, la vieja cúpula militar sustituyó al general Ríos Montt y restableció las jerarquías y el orden interno en las fuerzas armadas.



Finalmente, otros analistas creen que la vida democrática solo se inició con las elecciones presidenciales de noviembre de 1985, en las que ganó Vinicio Cerezo, candidato de la Democracia Cristiana (DC).

Se trataría del primer gobierno civil electo en condiciones de respeto al voto ciudadano, pero que ejerció sus funciones en el seno de una situación de conflicto armado, con las estructuras autoritarias de la contrainsurgencia intactas. No obstante, la apertura con la que se inició la transición habría dado un importante paso en dirección a una liberalización del sistema político. En efecto, se argumenta que los partidos políticos pudieron organizarse y funcionar libremente, se restableció la independencia de poderes del Estado, comenzó a ejercerse la libertad de prensa, y se abrieron espacios para la participación política y la organización de la protesta social.

Desde esta óptica, el funcionamiento del primer gobierno civil demócrata-cristiano fue como una especie de prueba para la convivencia, en un nuevo contexto de apertura política, de los civiles con los militares. Estos conservaban un importante control de los recursos de la fuerza, pues el conflicto armado interno continuó, con menor intensidad pero con una activa presencia de los sectores insurgentes.

La primera característica del proceso guatemalteco es que la transición democrática comenzó por iniciativa militar y sin haber cesado el conflicto armado. Se trata de una convocatoria que no respondió a presiones populares, desde la base de la sociedad, sino a una decisión cupular. En otros países de América Latina sucedió de otra manera,



lo que prueba que cada sociedad experimenta sus propios caminos y que según sean estos así será el modelo democrático alcanzado.

Las causas que explican las decisiones militares en 1982 y en los años subsiguientes no son claras. Algunos argumentan que el régimen político autoritario fue sufriendo una creciente crisis de legitimidad por los despliegues innecesarios de fuerza, que tuvo dificultades para enfrentar el inicio de una crisis económica que le resultaba inmanejable, que requería ampliar su base de apoyo político para ganar el conflicto armado interno y que existía una situación de aislamiento y de condena internacional negativa para la imagen de Guatemala. También se habla de conflictos en el interior de la elite gobernante y de divisiones dentro del propio ejército.

Las elecciones de 1985 constituyeron una oportunidad de reacomodo para las fuerzas políticas y para su activación. La ruptura del anterior orden institucional desplazó a un sector militar y civil del poder y abrió posibilidades para establecer nuevas relaciones entre sectores tradicionales y otros hasta entonces excluidos. Paralelamente, hubo una modificación de la estrategia contrainsurgente, a fin de darle más efectividad y proveerla de base popular; es decir, la dimensión política se introdujo en el conflicto para ganar el conflicto armado interno. Finalmente, se buscó restablecer los vínculos con la comunidad internacional y, básicamente, el respaldo de los Estados Unidos.

Aunque una cuestión importante sería saber si la decisión militar realmente persiguió objetivos democráticos, lo fundamental es que tal decisión desencadenó una dinámica política probablemente no prevista, cuyo curso ya no pudo estar de manera directa bajo



el control institucional de las fuerzas armadas. Las siguientes elecciones presidenciales y del Congreso confirmaron la fuerza de los factores democráticos desatados y, con vaivenes, que se abrían posibilidades de una nueva época para el país.

No debe olvidarse que Guatemala padecía un conflicto armado que por momentos pareció convertirse en guerra civil. Por ello, tanto la determinación adoptada militarmente después de los dos golpes de Estado antes mencionados, como la dirección impresa a la vida política con posterioridad a 1985, se vinculan a la violencia armada, la insurgencia y la contrainsurgencia. Tampoco debe perderse de vista la importancia de la guerra fría, tanto para impulsar la defensa del orden establecido, con base en la doctrina de seguridad nacional, como para poner fin al enfrentamiento cuando empezó a declinar.

### **1.3. Concepto general**

Conviene esclarecer, en la medida de lo posible, los principios rectores de la democracia, cuestión nada sencilla, porque los conceptos son desfigurados, a veces, por los intereses, las ideologías políticas y de los que se oponen a la participación del pueblo en el gobierno de las naciones.

En el concepto de la democracia todas las personas deben tener igual participación en el poder, en un pie de completa libertad e igualdad. Por eso se dice que en la democracia todos son soberanos, todos libres, todos iguales. Y como una consecuencia de esto, enfatizó Santo Tomás: "resulta el gobierno de los pobres, pues siendo éstos





indiscutible mayoría en cualquier nación, ellos son los que siempre impondrán sus decisiones”.<sup>4</sup>

Hitler expresaba lo siguiente respecto a la democracia: “Los partidos se han hundido definitivamente en Alemania y la idea de la democracia los ha seguido en su suerte”.<sup>5</sup>

Para algunos la democracia suele ser exaltada por aquellos gobernantes que desprecian los derechos del pueblo, como una máscara para cometer opresiones.

Es sabido que Santo Tomás abogaba por un sistema mixto, pero desde el punto de vista psicológico, la democracia es preferible, porque “es menester que los miembros de la comunidad estén contentos, que amen el régimen político, que deseen su conservación. Cuando el pueblo no participa en el poder no tiene interés en el bien común y puede volverse en contra del régimen que cree injusto y es necesario evitar en la ciudad, primordialmente, sediciones y disturbios”.<sup>6</sup>

Los principios que informan la democracia expuestos ambiguamente antes, deben considerarse como conquistas definitivas de la vida política. Estos principios, la libertad e igualdad, deben ser valorados en sus justos términos y con las limitaciones y restricciones establecidas por Santo Tomás, so pena de encontrar su aniquilamiento cuando se los desborda de su contenido. Ahora bien, si la democracia, en sí misma, no ofrece objeción alguna, contemplando la situación real de los Estados y pueblos, se

---

<sup>4</sup> Ramella, Pablo A. **Derecho constitucional**. Pág. 80.

<sup>5</sup> Pérez, Juan Beneyto. **Nacionalsocialismo**, Pág. 91.

<sup>6</sup> Ramella, Pablo A. **La estructura del Estado**. Pág. 190.

comprende que su aplicación, es absolutamente imposible en la vida moderna. Ha de agregársele otros principios, de las demás formas de gobierno, siempre que, aunque atenúen, no destruyan los principios de libertad e igualdad. La equivocación más resaltante de los defensores emotivos de la democracia, es que en su exaltación desprecian la realidad ambiente y no aceptan atenuaciones a los principios, con lo que destruyen lo mismo que quieren edificar. Unidad en el mando, jerarquía y división en las funciones, son principios que, aunque no genuinamente democráticos, parecen, igualmente, conquistas indisputables de una organización razonada de los Estados.

La ventaja que tiene el sistema democrático es que el propio pueblo puede modificar la orientación de los gobernantes que ha elegido, mediante el derecho a voto que tiene todo ciudadano.

Desarrollando la teoría de Francisco Suárez, con algunas modificaciones, el cardenal Billot acepta que la potestad política de mando proviene mediatamente de Dios, pero hace notar: “El derecho de determinar la forma de gobierno y la ley de la investidura del poder residen originariamente en la comunidad; y el derecho de establecer una nueva forma de gobierno y una nueva investidura del poder reside siempre en la comunidad, en cuanto lo exige la necesidad del bien común”.<sup>7</sup>

El consentimiento popular es necesario para el legítimo ejercicio de la autoridad y para la reforma del régimen político. Los ciudadanos deben de tener la plena igualdad, el derecho y el deber de participar en el destino de la sociedad.

---

<sup>7</sup> Fernández del Valle, Agustín Basave. **Teoría de la democracia**. Pág. 151.



#### 1.4. Definición

Según el diccionario jurídico elemental de Guillermo Cabanellas de Torres democracia significa: Esta palabra procede del griego demos, pueblo, y cratos, poder, autoridad. Significa el predominio popular en el Estado, el gobierno del pueblo por el pueblo; o, al menos, a través de sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen indirectamente la soberanía popular, en ellos delegada.

Para Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales la democracia es: Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también mejoramiento de la condición del pueblo. Proviene de las palabras griegas démos (pueblo) y de krátos (fuerza o autoridad). En sentido político es muy difícil determinar el contenido de la democracia, ya que ni siquiera existe conformidad entre los autores con respecto a lo que debe entenderse por pueblo. En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de ella elige su forma de gobierno y, consecuentemente, sus gobernantes. Es, según la conocida frase de Lincoln, el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. La forma democrática de gobierno es incompatible con los regímenes aristocráticos y autocráticos.

Es posible identificar algunos criterios que deben ser desarrollados por un gobierno en una sociedad para cumplir la exigencia de que sus miembros tienen el mismo derecho de participar en las decisiones políticas:

Antes de que se adopte una política, todos los integrantes de la sociedad deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer valer sus puntos de vista, en otras palabras debe de existir una participación efectiva de la población que habita en un Estado.

La democracia es una forma de gobierno, en la que todos tienen participación en el poder. Sus principios formales son la libertad y la igualdad, según la cual Aristóteles estableció la clásica distinción entre las otras formas de gobierno que son: la monarquía, aristocracia y la principal forma a desarrollar en la presente tesis, que es la democracia. En sí, las democracias son sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda.

Existen varias clases de democracia en las que se pueden mencionar: la democracia política, la palabra democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno; y ésta sigue siendo la acepción primaria del término; la democracia social, en la cual se manifiesta el valor igual que las personas se reconocen mutuamente, es por ello que la democracia social revela una sociedad en la que se exige a sus propios miembros verse y tratarse como socialmente iguales, la democracia social entonces consiste sobre todo en la igualdad de estatus; democracia económica significa igualdad económica, aproximación de los extremos de pobreza y de riqueza, y por lo tanto redistribuciones que persiguen un bienestar generalizado.

En conclusión, se puede distinguir la relación que existe entre las tres clases de democracia citadas, y esta relación es que en la primera es condición necesaria de las



otras dos. Las democracias en sentido social u/o económico amplían y completan la democracia en sentido político. La democracia política es dominante y condicionante; las demás son subordinadas y condicionadas.

Las instituciones políticas que comprende un gobierno democrático son:

- a. Cargos públicos electos. El control de las decisiones políticas co-administrativas gubernamentales está investido en cargos públicos elegidos por los ciudadanos. Los gobiernos democráticos modernos a gran escala son, así, representativos.
- b. Elecciones libres, imparciales y frecuentes. Los cargos públicos son elegidos en elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad en las que, en términos comparativos, hay poca coerción
- c. Libertad de expresión. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin peligro a un castigo severo, sobre asuntos políticos, definidos en sentido amplio, incluyendo la crítica de los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socio-económico, y la ideología prevaleciente.
- d. Acceso a fuentes alternativas de información. Los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativa e independiente de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Además, existen efectivamente fuentes de información alternativas que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político individual que intente influir

en los valores y las actitudes políticas públicas, y estas fuentes alternativas están efectivamente protegidas por la ley.

- e. Autonomía de las asociaciones. Para alcanzar sus distintos derechos, incluyendo aquellos requeridos para la efectiva operación de las instituciones políticas democráticas, los ciudadanos tiene también el derecho de constituir asociaciones y organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes.
- f. Ciudadanía inclusiva. A ningún adulto que resida permanentemente en el país y esté sujeto a sus leyes le pueden ser negados sus derechos de que disfruten otros y que sean necesarios para estas cinco instituciones políticas antes mencionadas. Estas incluyen el derecho de sufragio; a concurrir a cargos electos; a la libertad de expresión; a formar y participar en organizaciones políticas independientes; a tener acceso a fuentes independientes de información; y derechos a otras libertades y oportunidades que puedan ser necesarias para el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de la democracia a gran escala. En las democracias existe una institución importante, la oposición es un órgano de la soberanía popular tan vital como el gobierno, suprimirla significaría suprimir la soberanía del pueblo.

### **1.5. Elementos de la democracia**

Sobre la base de los dos pilares en que descansa la democracia, la libertad y la igualdad, el Estado moderno para posibilitar dentro de él la vigencia verdadera de esa

forma de gobierno, ha de admitir otros elementos fundamentales. Entre ellos es indispensable la existencia de varios partidos políticos. El partido único es lo más contrario a democracia. La emisión de un sufragio no es suficiente para su existencia, pues si los ciudadanos no tienen oportunidad de optar entre una y otra opinión política, en realidad su manifestación de voluntad carece de sentido.

Igualmente se requiere en una democracia, la libre expresión de las ideas, porque sin ello la opinión pública no puede encontrar su cauce adecuado; lo anterior afirmación está regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 35 el que establece: "Libertad de emisión del pensamiento. Es libre la emisión del pensamiento por cualquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna".

#### **1.6. Ventajas de la democracia**

Sería un grave error esperar demasiado de cualquier gobierno, incluso de un gobierno democrático. La democracia no puede garantizar que sus ciudadanos serán felices, prósperos, saludables, sabios, pacíficos o justos. Alcanzar estos fines está más allá de la capacidad de cualquier gobierno, incluido un gobierno democrático. Es más, en la práctica la democracia nunca ha llegado a alcanzar sus ideales. Como todos los anteriores intentos por conseguir un gobierno más democrático, las democracias modernas sufren también de muchos defectos.



A pesar de sus imperfecciones, sin embargo, nunca podemos perder de vista los beneficios que hacen a la democracia más deseable que cualquier alternativa factible a la misma:

- a. La democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados.
- b. La democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar.
- c. La democracia asegura a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que cualquier alternativa factible a la misma.
- d. La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales.
- e. Solo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de auto determinarse, es decir, que vivan bajo las leyes de su propia elección.
- f. Solamente un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral.





- g. La democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible.
- h. Solo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política.
- i. Las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí.
- j. Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos.

### **1.7. Soberanía**

Como la democracia es el gobierno del pueblo, es alrededor de esa idea que se ha desarrollado el concepto de soberanía popular. La soberanía puede entenderse en dos sentidos: Como atributo del Estado o como atributo del poder político dentro del Estado. Los enunciados anteriores son ideas distintas y lo lógico es que tenga denominaciones diversas, pero en uno y otro sentido se emplean en el lenguaje político.

La soberanía como atributo del Estado, es una concepción que tiene por mira afirmar la total independencia del Estado frente a las naciones extranjeras y al mismo tiempo de que dentro del Estado no hay otro poder superior a él. El Estado es una integración jurídica de todos sus elementos componentes. Ejemplo de esto lo encontramos en el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en donde se



establece que “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano” también hace referencia a lo siguiente: “organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo”.

Por otro lado, la soberanía en el sentido de investigar quién ejerce el poder supremo dentro del Estado, es lo que permite establecer si es el monarca, el grupo aristocrático o el pueblo, los que gozan de este poder. Es lo que da lugar a la división de las formas de gobierno en monarquía, aristocracia y democracia. Es en ese sentido que el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala se refiere a “La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida”.

Cabe mencionar que cuando se habla de democracia, se dice gobierno del pueblo, pero como el pueblo no puede gobernar directamente, es más justo decir que el concepto, sino el término, de democracia, significa soberanía popular. En conclusión, el pueblo tiene el poder decisorio último, pero siempre subordinado a los principios de justicia y a los claros preceptos constitucionales.

### **1.8. Democracia representativa**

Como se expuso anteriormente, que no es posible el ejercicio del poder directamente por el pueblo, en países como Guatemala que tienen millones de ciudadanos. Ese fue un motivo material que indujo a Rousseau a aceptar la representación como un medio



de aludir las dificultades que entrañarían el gobierno directo del pueblo en todos los asuntos. Por su parte Montesquieu “aceptaba la representación fundándose también en la mayor capacidad que era dable esperar en un grupo de personas familiarizadas con los problemas públicos”.<sup>8</sup>

En el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala al establecer que la soberanía radica en el pueblo y que la delega para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esto significa que el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución. Se puede decir, en términos generales, que el principio dominante en el derecho público moderno es el de establecer la soberanía del pueblo, ejercida por medio de sus representantes.

### **1.9. Democracia directa. Referéndum**

Siendo el régimen representativo el más común en la democracia, sin embargo hay casos especiales de democracia directa y existe una institución que se está extendiendo en nuestros días y en otros países, el referéndum, mediante el cual el pueblo directamente expresa su voluntad sobre determinados asuntos de gobierno.

La democracia directa según Ramella “es una institución de democracia directa sobre la base de una sociedad esencialmente igualitaria”.<sup>9</sup> Expresa en cuanto al referéndum en Francia lo establecían para la aprobación de leyes constitucionales, sobre organización

---

<sup>8</sup> Ramella, **Ob. Cit**; Pág. 84.

<sup>9</sup> **Ibid.** Pág. 86.

provisoria de los poderes públicos. En Francia el Presidente de la República podía en ciertos casos, someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de la comunidad o tienda a autorizar la ratificación de un tratado.

En Estados Unidos, aparte de ser usado el referéndum en la aprobación de las constituciones estatales, también se pone en práctica para la iniciativa o aprobación de ciertas leyes. En Guatemala no existe el referéndum. La distinción entre referéndum y plebiscito es una sutileza que ha sido rechazada por varios autores. En otros países se admite la destitución popular de ciertos funcionarios, el cual es el tema principal de la presente investigación, el cual se desarrollara a profundidad en un apartado especial y es el referéndum revocatorio.

#### **1.10. Concepto de pueblo**

Según Guillermo Cabanellas de Torres en su diccionario jurídico elemental pueblo es: Población con pocos habitantes. Ciudad, poblado, puebla. Nación. Habitantes de un territorio. Gente pobre o humilde. Masa de trabajadores. Vulgo. Raza. Gente. Opinión pública. La ciudadanía o la sociedad, en oposición al Estado.

Manuel Ossorio, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales define pueblo así: En una acepción equivalente a población, ciudad, villa o lugar. También conjunto de personas que componen un pueblo, provincia o nación. Gente común y



humilde de una población. Este último sentido va perdiendo su importancia conforme van nivelándose las clases sociales.

Ciceron en el libro La República en el Capítulo 25 libro I, es preciso con el concepto de pueblo por boca de Escipión: “Pues bien, un Estado o república es una propiedad del pueblo, pero el pueblo no es cualquier agrupación de seres humanos reunidos de cualquier manera, sino una aglomeración de gentes en gran número, asociadas según un acuerdo o consentimiento común en lo que respecta a la justicia y el derecho y a la comunidad de ciertos beneficios”.

Sánchez de Nuniain manifiesta al respecto diciendo que pueblo es “la muchedumbre vinculada por el consentimiento jurídico y la común utilidad”<sup>10</sup>

Los hombres no viven aislados y son hombres en su plenitud cuando se vinculan con otros hombres por un lazo jurídico y persiguen un bien común. Algunas personas quieren negar la entidad pueblo con la finalidad que éste no tenga poder de decisión ni en la organización un en la ejecución del poder del Estado. El pueblo posee un instituto seguro para saber lo que quiere y para elegir a los gobernantes.

Sin embargo, las verdaderas dificultades de la democracia comienzan cuando se llega a unir el concepto de pueblo con el poder. El problema del poder no afecta tanto a la titularidad como al ejercicio; el poder, en concreto, es de quien lo ejerce, de quien está allí donde se encuentran las palancas del poder.

---

<sup>10</sup> Sánchez de Nuniain, José María. **Multitud, plebe y pueblo**. Pág. 49.



## CAPÍTULO II

### 2. Institucionalidad

#### 2.1. Concepto y definición de institucionalidad

“La voz institución, del latín instituto, de instituto, formado del prefijo in y de statuo, pasivo sto, estar fijo, permanecer en pie. Significa etimológicamente, fundamento o cimiento de algo, establecimiento primordial de alguna cosa, y por traslación, núcleo o centro fundamental de vida, de enseñanza o de doctrina.”<sup>11</sup>

Se entiende por institución, el establecimiento o fundación de una cosa. Cosa establecida o fundada. Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, como república, monarquía, feudalismo, democracia”.<sup>12</sup>

La Institucionalidad es entendida como un atributo básico del imperio o de la república, dentro de un estado de derecho. Por consiguiente se entiende que, si un estado en ejercicio de su plena soberanía configura su distribución político-administrativa a la luz de la división de poderes, luego, esa república, se hará de todos los organismos (entendidos estos en abstracto) que dirijan ese imperio y su ejecución al servicio de las personas y en pos del bien común.

---

<sup>11</sup> Dahinten Castillo, Jonny, **El proceso jurisdiccional**. Pág. 21.

<sup>12</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 40.

Jurídicamente, se considera a la institución, en general, como un conjunto de normas concatenadas entre sí y debidamente unificadas que ordenan determinadas actividades sociales, que, a su vez, merecen una legislación especial por la importancia que tienen en la vida del Estado y por su permanencia en el tiempo y en el espacio. Es decir: “se consideran las instituciones, como grandes unidades fundamentales, en que se distribuye el sistema jurídico, como por ejemplo: el matrimonio, la propiedad, la pena, el partido político”.<sup>13</sup>

Cabe señalar que no existe completo consenso del alcance que se debe otorgar al término, así algunos atribuyen su carácter normativo-administrativo como la particularidad determinante de la institucionalidad y diferenciadora de los demás métodos de ejecución estatal, sin embargo otros la señalan como el apego de la sociedad contemporánea dentro del desenvolvimiento de las atribuciones gubernamentales, administrativas, constituyentes, legislativas y judiciales.

En líneas generales e intuitivas, debe entenderse que una sociedad o un Estado tienen su institucionalidad más avanzada y fuerte, cuanto más eficientes sean las normativas y leyes que se aplican, y cuanto menos distorsiones se verifiquen en las regulaciones y resoluciones.

---

<sup>13</sup> Dahinten, **Ob. Cit**; Pág. 22.



## **2.2. Reseña de la institucionalidad en Guatemala**

La institucionalidad política que sostiene los cimientos del sistema democrático instalado en Guatemala hace 20 años, tras la finalización del régimen militar, se encuentra bajo acecho. A dos décadas de distancia, aquellas estructuras, diseñadas, creadas y desarrolladas para garantizar la vigencia del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, el acceso a la justicia y la seguridad e integridad personal de los ciudadanos, pretenden ser utilizadas ahora para crear instituciones dominadas por la endeblez democrática, la impunidad y la arbitrariedad.

### **2.2.1. Una anticipada campaña**

Los sucesivos gobiernos civiles han sido ineficientes en la tarea de lograr una evolución exitosa hacia la consolidación democrática: el actual acecho a las instituciones tiene múltiples fuentes y variadas motivaciones. Una de las más significativas es la lucha entre grupos de poder por dominar el sensible territorio donde se toman las decisiones que orientan el funcionamiento de los órganos que compone al Estado.

La situación nacional se caracteriza por graves tensiones sociales y políticas, con tendencias que, con mucha contundencia, apuntan hacia una confrontación intersectorial, más exacerbada porque ya se vive el fragor de una muy anticipada campaña preelectoral. El 2006 es un año clave para la definición de candidaturas a los más altos cargos de elección popular: Presidente, Vicepresidente, diputados del Congreso Nacional y del Parlamento Centroamericano, alcaldes.

El Tribunal Supremo Electoral convocará a elecciones generales en el 2007, pero los dirigentes políticos ya están inmersos de lleno en la lucha por la popularidad. Esto ha provocado que la actuación de los bloques parlamentarios de los partidos, estén impregnados de ese propósito, relegando la acción propositiva y la cooperación en el que hacer gubernamental.

### **2.2.2. Parlamento desprestigiado**

El 2005 fue un año duro para el Parlamento. La carga de desprestigio que arrastra de tiempo atrás se incrementó con las negociaciones que sellaron decisiones importantes. El gobierno tenía apremio por aprobar el Presupuesto Nacional para el 2006, por elegir a la junta directiva del Congreso y por lograr el pase de otros asuntos que traen consigo negocios millonarios en el ramo de la infraestructura, como la ampliación y pavimentación de la carretera que conectará todo el norte del país, la Franja Transversal del Norte, que lleva 30 años en estado de terracería.

Este apremio forzó la celebración de acuerdos, que incluyeron destinar grandes recursos del presupuesto del Congreso para crear plazas innecesarias a favor de amigos, familiares y correligionarios de los diputados de oposición; aceptar el trámite de varios proyectos legislativos no prioritarios o cuya aprobación sería indeseable por su impacto en materia de democratización; y tomar decisiones que envían mensajes negativos a la opinión pública, como el haber cedido al Frente Republicano Guatemalteco (FRG) la presidencia de las comisiones legislativas de probidad y de derechos humanos en Guatemala, ya que tiene una importancia significativa.

Esta decisión escandalizó porque favoreció a un partido muy cuestionado por los graves hechos de corrupción descubiertos durante su gestión gubernamental (2000-2004) y con varios de sus dirigentes afrontando procesos judiciales. El ex-Presidente en esos años, Alfonso Portillo, huyó hacia México para eludir a la justicia guatemalteca, encontrándose ahora sujeto a un proceso de extradición y el líder máximo del FRG, el general Efraín Ríos Montt, tiene en su contra varios procesos por genocidio y violaciones de derechos humanos ocurridos durante su gobierno de facto (1982-1983).

### **2.2.3. Parlamentarios en conexión con el crimen organizado**

El descrédito parlamentario no acaba ahí. Informaciones, parcialmente confirmadas por autoridades de seguridad, implicaron a algunos diputados con los carteles de la droga, las estructuras del crimen organizado y los grupos de sicarios que se dedican a asesinar por contrato, a cambio de determinada cantidad de dinero.

En este contexto se inscribe el caso del diputado Manuel Castillo, miembro de la bancada parlamentaria del partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), a quien se le investigaría por estas conexiones tenebrosas. Pero Castillo se reincorporó a sus labores parlamentarias sin problema alguno, al quedar paralizadas las investigaciones en su contra. Algunos investigadores policiales -que han optado por filtrar información a los medios de comunicación sin sostenerla públicamente- han dado a entender que habría más diputados en una situación similar a la de Castillo.

Los medios de comunicación también han informado que en algunos partidos políticos



figuran personajes que desde hace varios años están bajo sospecha de participar en actividades criminales de alto impacto, al extremo que Estados Unidos les ha retirado la visa de ingreso a ese país, por el simple hecho de ser presunciones.

La implicación de agentes estatales en los terrenos del crimen organizado es un signo claro de cómo la influencia mafiosa puede impregnar el desempeño del Estado.

#### **2.2.4. Las huellas de STAN**

El escenario económico y social es potencialmente explosivo, con condiciones de precariedad y vulnerabilidad agudizadas, especialmente en las áreas rurales, tras el desastre provocado por la tormenta Stan. El impacto de la tormenta apenas empieza a advertirse en la pérdida de empleos, el alza en el costo de bienes y servicios y el deterioro y destrucción de la infraestructura básica y social. Este desastre no sólo provocó dolor por la pérdida de más de mil vidas humanas y la desaparición de varios centenares más. También decayó el turismo y se incrementó ostensiblemente el número de personas desplazadas, sin vivienda y sin acceso a servicios esenciales. No está siendo fácil recuperar un ritmo de vida "normal" con una acción gubernamental deficiente. Así, la profunda desigualdad social y económica se mantiene y se incrementa.

Las élites dominantes bloquean todo proceso tendiente a dar un tratamiento adecuado y respuestas a los problemas de marginación, exclusión social, pobreza extrema, racismo, discriminación y falta de oportunidades de los más pobres. Y los grupos

partidarios que eventualmente arriban a los círculos del poder público carecen de voluntad política para abordarlos, pues sellan alianzas con estas élites renuentes al cambio o dirigen sus esfuerzos a promover un populismo ineficiente y corrupto.

### **2.2.5. Malas calificaciones internacionales**

Las tendencias mundiales de globalización y de libre comercio no tienen buen augurio en países como Guatemala, que afrontan grandes rezagos sociales. La mayoría de la población económicamente activa tiene importantes déficit de educación y de desarrollo de capacidades y por eso, la mano de obra calificada no abunda y la población joven, pobre y excluida no accede a empleos bien remunerados. La economía informal es ya un gigante, capaz de proveer subsistencia pero no buenas oportunidades a la juventud. El crecimiento de fenómenos como la delincuencia común, el crimen organizado, la narcoactividad y las estructuras de la corrupción -palpables y vívidas en la práctica diaria de la gestión gubernamental- causan desaliento en los potenciales inversionistas. En el ámbito internacional, Guatemala mantiene calificaciones precarias al no ofrecer estándares aceptables de seguridad y transparencia.

### **2.2.6. La estructura represiva no ha cambiado**

En el combate a las actividades criminales los operativos de las fuerzas de seguridad no están bien coordinados y planificados. En 2004 y 2005 el actual gobierno optó por operativos improvisados y coyunturales, con escasos o nulos resultados. Los decomisos resultaron ser nimiedades frente al alto porcentaje de droga que pasa por



Guatemala hacia Estados Unidos, o en comparación con el porcentaje de droga que se vende y distribuye en menor escala en Guatemala y en países vecinos. Además, la acción policial ha afectado únicamente a operadores de menor jerarquía en la estructura criminal, y otras actividades ilegales no han sido combatidas con eficiencia en ninguno de sus múltiples aspectos debido a su gran influencia.

La Policía Nacional Civil, muy debilitada porque el proceso de formación de esta nueva institución avanzó lentamente al principio y después fue abortado por las autoridades en el cuatrienio 2000-2004, ha sido fuente constante de escándalos.

La estructura represiva que actuaba en paralelo al Ejército durante el conflicto armado interno no ha cambiado sustancialmente. Los acuerdos de paz establecieron el mandato de sustituir a la antigua Policía Nacional por un nuevo cuerpo civil, profesionalizado y alejado de las influencias militares. La sustitución se inició en 1997, pero con graves errores de concepción, pues la mayoría de los agentes corruptos y comprometidos en crímenes y violaciones de derechos humanos fueron incorporados al nuevo ente y porque el Ejército ha mantenido la tutela sobre la nueva institución policial -durante el gobierno anterior dirigida políticamente-, de tal manera que no se fortalecieron los procesos de formación, profesionalización, especialización y de ascenso por méritos. Gran parte del presupuesto policial también ha sido desviado al Ejército en pago por la ayuda recibida en los llamados patrullajes combinados.

### **2.2.7. Corrupción rutinaria en la policía**

En los últimos años se ha confirmado que agentes de los servicios especializados en la lucha anti narcótica y el combate del crimen organizado resultan ser operadores, cómplices, informantes y hasta con membrecía en las estructuras criminales. Así, la corrupción rutinaria campea por toda la institución y abundan los casos de agentes organizados para cometer asaltos en viviendas, comercios y calles.

El recinto policial donde se almacena la droga incautada, a la espera de una orden judicial de destrucción, ha sido asaltado en varias ocasiones. La acción más reciente tuvo lugar el 31 de diciembre de 2005, cuando fueron robados 475 kilos de cocaína de ese lugar. Aún más grave fue lo ocurrido en noviembre, cuando en territorio estadounidense fueron apresados los jefes del Servicio de Análisis e Información Anti narcótica (SAIA) de Guatemala, acusados por la agencia antidroga de Estados Unidos de estar al servicio de los carteles de la droga en Guatemala.

Con los atracos al recinto policial desaparece la prueba contra personas sometidas a procesos judiciales por delitos de narcoactividad y se abre la posibilidad de hacer millonarios negocios, porque la droga circula libremente en Guatemala y en los países vecinos.

También se acusa a agentes policiales de abuso de poder y de violación de derechos humanos al aplicar tortura a personas apresadas, casi siempre por faltas y delitos menores; y de cometer agresiones sexuales contra mujeres que ingresan a las cárceles



preventivas de la Policía. Estas denuncias fueron reiteradas en los informes de la ya desaparecida Misión de verificación internacional de la ONU (MINUGUA), y aparecieron también en los informes del Procurador de Derechos Humanos, de organizaciones internacionales y de centros de investigación nacionales.

### **2.2.8. Impunidad en el ejército**

En las fuerzas del Ejército suceden hechos similares. Pocos han sido los oficiales sometidos a juicio por violaciones de derechos humanos perpetradas durante el conflicto armado interno. En concreto, sólo se cuenta con la condena a 30 años de prisión del coronel Juan Valencia Osorio, a quien en el 2004 se le confirmó como responsable del asesinato de la antropóloga Myrna Mack. Y al iniciar 2006, fue confirmada la sentencia de cárcel contra el coronel Byron Lima y su hijo, el capital Byron Lima Oliva, por el asesinato del obispo Juan Gerardo.

En comparación, son numerosos los oficiales que actualmente afrontan procesos de investigación criminal por actos de corrupción cometidos en el período 2000-2004. No obstante, estos procesos avanzan lentamente y no hay certeza de si habrá o no condiciones para esclarecer la cadena de desfalcos al presupuesto de la Defensa Nacional y para lograr la sanción de los implicados. Los oficiales que habrían funcionado como autores intelectuales de estas operaciones ilegales están al margen de los procesos, pues la acción penal sólo está afectando a oficiales de menor rango y a civiles, únicamente quienes habrían actuado en complicidad con los autores.



Para diciembre del 2005 estaba previsto el ascenso de varios coroneles al rango de generales de brigada, pero la actividad fue suspendida por orden del Presidente Óscar Berger, constitucionalmente Comandante General del Ejército. Esta decisión rompió la tradición de los ascensos al final de cada año y afectó ese ámbito.

La medida de suspensión fue anunciada pero no explicada, y esto dio pábulo a pensar que el ascenso de los oficiales fue pospuesto indefinidamente, pues varios de ellos, más que tener una hoja de méritos por su desempeño en la carrera militar, tienen extensos prontuarios debido a presuntas actividades criminales. El diario "El Periódico" publicó investigaciones que revelaban la presunta implicación de los coroneles en diversos hechos de corrupción, abusos y otras actividades delincuenciales.

### **2.2.9. Cierta entereza en la policía**

La precariedad ética, moral y profesional tanto en el Ejército como en la Policía Nacional Civil ha sido abordada de diferente manera. Mientras, las autoridades policiales optaron por afrontar públicamente el problema, en el Ejército se ha optado por el silencio y el ocultamiento de ciertas informaciones importantes.

Las autoridades de la Policía han afrontado públicamente, y hasta con cierta entereza, la realidad de podredumbre de sus estructuras, la penetración del crimen organizado y las deficiencias que hacen que los policías, lejos de gozar de la confianza ciudadana, sean vistos con miedo, recelo y desprecio. Se han emprendido procesos de depuración y numerosos casos se han planteado ante el Ministerio Público para que proceda

legalmente, mientras en otros la acción gubernamental se ha limitado al despido de los agentes bajo sospecha, no respetando el debido procedimiento a seguir.

Estas acciones no son suficientes. No habrá confianza ni credibilidad, en las fuerzas policiales mientras éstas sigan fracasando ante la delincuencia común que ha cobrado índices de víctimas en todo el país, lo que se ha tornado imparable.

De acuerdo con información proporcionada por fuentes policiales, en el 2005 hubo más de 5 mil muertes violentas y en más de 600 casos las víctimas fueron mujeres. Todo se agrava porque la justicia es lenta en extremo, y los pocos resultados que podría haber no se ven, se diluyen o llegan con muchos años de retraso.

A pesar de todo, hay que reconocer que con las decisiones más recientes para afrontar el problema de criminalidad interna en la Policía, se ha abierto un pequeño espacio para erradicar un fenómeno que durante años ha minado las fuerzas policiales.

#### **2.2.10. Encubrimiento y complicidad en el ejército**

El problema de la criminalidad interna se afronta en el Ejército de forma diferente. En la institución militar, las autoridades tienden a apoyar a los oficiales señalados de cometer hechos ilegales evitando que queden expuestos al poder punitivo del Estado. Siguen imperando el secreto y el espíritu de cuerpo, entendidos como mecanismos de encubrimiento y complicidad. Sólo así se explica por qué la ciudadanía está bien informada de lo que ocurre en la Policía, pero se le sigue vedando la información de

todo lo que pondría bajo la lupa la deteriorada integridad moral de muchos oficiales militares. Esto muestra también que el Ejército sigue siendo un eje de poder al cual tienen poco acceso las autoridades judiciales, que carecen de en cierta forma de independencia.

En materia de reconversión del Ejército -punto central en los acuerdos de paz- poco se ha avanzado, pues existe renuencia a cumplir con los compromisos que nacieron cuando concluyó la guerra. No existe disposición para aplicar una nueva doctrina militar, para reformular el régimen educativo y para cambiar radicalmente su legislación interna, aspectos de la reconversión, para ajustar el funcionamiento del Ejército a los tiempos de paz. El poder militar continúa trabajando con los conceptos propios de la doctrina de seguridad nacional y con prácticas similares a las que aplicó durante el conflicto armado interno.

#### **2.2.11. Una operación a gran escala**

Las autoridades empiezan a pronunciarse sobre la necesidad de contar con una mejor legislación que enfrente al crimen organizado y con una estrategia que involucre a diversas instituciones, ya no sólo a la Policía. Aunque prevén que un embate frontal y de gran escala podría desatar una mayor ola de violencia, que tendría como potenciales víctimas selectivas a agentes policiales, operadores de justicia, testigos e informantes, a todos los que tendrían mucho que aportar a los procesos de investigación policial, persecución penal, acusación, un debido proceso y el enjuiciamiento de responsables.

De momento, los casos de mayor magnitud en lo que respecta a la participación de agentes estatales en la criminalidad organizada no avanzan. Ninguna de las acusaciones ha pasado de ahí. No existen procesos de investigación criminal de manera abierta. No hubo avances en el trabajo de investigación iniciado en el 2002 por cinco fiscales especiales contra igual número de oficiales del Ejército de alto rango, tradicionalmente acusados de pertenecer a los poderes ocultos que operan en el país. Mientras no haya un cambio sustancial, el poder oculto y las estructuras criminales continuarán penetrando cada vez más la institucionalidad del país y las tendencias hacia la utilización de las instituciones para fomentar comportamientos sociales de tipo criminal en un marco de total impunidad serán más sólidas.

Las variables económicas, sociales y políticas empeoran porque los esfuerzos gubernamentales y extra gubernamentales necesitan un mayor impulso, una voluntad política y un compromiso más poderoso para eludir la ruta de la crisis de gobernabilidad o, en el peor de los casos, la ruta que llevaría a Guatemala hacia un Estado sin gobernabilidad.

#### **2.2.12. Dos conmemoraciones empañadas**

En 2006 se conmemoran en Guatemala dos eventos históricos, dos dinámicas que apuntaban hacia una ruta distinta a la que el país ha seguido hasta ahora. Se cumplen 20 años del proceso de democratización, iniciado en 1986 con grandes expectativas sobre el desarrollo del país, la apertura democrática y el fortalecimiento institucional,

que serían vehículos eficientes para abordar los problemas nacionales de arraigo profundo.

Y en diciembre se conmemorarán diez años de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que en su letra y espíritu renueva, reitera y amplía las aspiraciones de hace 20 años, acuerdos que quedan muchos por cumplir en la actualidad.

Ambas conmemoraciones encuentran al país con sus instituciones acosadas. Esto coloca a Guatemala en desventaja frente a las tendencias internacionales y, en particular, con poca capacidad de maniobra ante la embestida de la agenda de Estados Unidos hacia los países situados en sus proximidades.

### **2.3. Clasificación de la institucionalidad**

#### **2.3.1. La institucionalidad dentro del estado de derecho**

Un estado de derecho es donde la ley es el instrumento preferente para guiar la conducta de los ciudadanos. Por cierto la transparencia, la producibilidad, y la generalidad, están implícitas en él. Esto conlleva a que se facilite las interacciones humanas, permite la prevención y solución efectiva, eficiente y pacífica de los conflictos, y ayuda también al desarrollo económico sostenible y a la paz social. Para tener un Estado de Derecho efectivo es necesario:

- Que el derecho sea el principal instrumento de gobierno;

- Que la ley sea capaz de guiar la conducta humana;
- Que los poderes la interpreten y apliquen congruentemente y con las menos distorsiones posibles.

### **2.3.2. La institucionalidad dentro del ordenamiento jurídico (sistema)**

Cuando un ordenamiento jurídico es un conjunto de normas que interactúan entre sí y están interconectadas en base a principios de aplicación general, se habla de sistema jurídico. Según el jurista inglés de la universidad de Oxford, Herbert Hart, el derecho está formado por dos tipos de reglas jurídicas: las reglas jurídicas primarias que imponen obligaciones de conducta (por ejemplo, la regla por la cual es obligatorio pagar impuestos), mientras que las reglas jurídicas secundarias confieren potestades para que algunas personas introduzcan reglas primarias (por ejemplo, la regla que faculta a la Cámara de Diputados a fijar los impuestos). Un sistema jurídico es, de acuerdo con Hart, un conjunto de reglas jurídicas primarias y secundarias que goza de cierta eficacia.

### **2.3.3. La institucionalidad política**

Se refieren a la sociedad política, y que regulan la estructura y órganos del gobierno del estado. Según el criterio presentado por la Unesco en 1948, referente a los objetos de estudio de la ciencia política, las instituciones políticas tienen relación con los siguientes conceptos:

- Constitución
  
- Gobierno central
  
- Gobierno regional y Gobierno local
  
- Administración pública
  
- Funciones sociales y económicas del estado
  
- Instituciones políticas comparadas

## **2.4. Características de la institucionalidad**

### **2.4.1. Factores cruciales en la creación de una nueva institucionalidad para el desarrollo rural de la región**

Antes de esbozar varias pautas con miras a la creación de una nueva institucionalidad para el sector rural latinoamericano, cabe destacar el argumento que plantean Gordillo de Anda y Farcas (2000) según el cual el rediseño del tejido institucional necesario para fomentar el desarrollo rural sostenible requiere cerrar un pacto social en todo el país que armonice los intereses de los diferentes grupos sociales. Este pacto debe aspirar a establecer vínculos entre los sectores rurales y urbanos, en lugar de solo enfocarse en el desarrollo rural de una forma limitada. También debe permitir la creación de diseños

institucionales que refuercen el potencial de los mercados e implementen mecanismos que favorezcan la cooperación y la participación conjunta de los diferentes actores sociales. La conclusión de este pacto social y la implementación de los nuevos diseños institucionales que surjan de ello requieren una estabilidad macroeconómica y, a la inversa, la estabilidad macroeconómica debería verse reforzada por este pacto.

#### **2.4.2. Pilares estratégicos: reducir la incertidumbre y el riesgo a la vez que se combate la pobreza rural**

Una de las características primordiales de los habitantes de las áreas rurales de América Latina es que, por lo general, cuentan con capacidades muy limitadas para consolidar los riesgos y movilizar los recursos hacia inversiones riesgosas, pero altamente rentables. Los hogares rurales no pueden lidiar con un entorno económico cuyos rasgos distintivos son el riesgo y la incertidumbre, ya que cuentan con limitados bienes financieros y productivos, bajos niveles de tecnología, no tienen acceso al seguro y al crédito, y reciben poco apoyo institucional. Una estrategia tendiente a formar nuevas instituciones rurales debe apuntar a reducir la vulnerabilidad de los hogares rurales latinoamericanos frente a los riesgos y centrar su atención en los segmentos más pobres de la población. Dicho desarrollo institucional pasa por la construcción de una estructura reguladora estable pero flexible y, al mismo tiempo, debe fomentar la interacción económica y social dentro del sector rural.

Las áreas rurales enfrentan este ambiente de riesgo e incertidumbre con una serie de instituciones, muchas de ellas informales, que constituyen una parte importante de su





capital social. El problema que presenta este tipo de instituciones es que a menudo adoptan la forma de redes de seguridad social en vez de redes para crear bienes productivos. Uno de los principales desafíos en términos de política consiste en transformar estas instituciones en activos verdaderos capaces de fomentar mejores encadenamientos con los mercados.

Estas innovaciones institucionales deben enmarcarse dentro de un contexto en el que la política de desarrollo rural constituya una política de Estado, es decir, una política forjada sobre la base de un consenso que sea lo bastante amplio como para garantizar la continuidad. Además, las estructuras institucionales deben adoptar políticas tendientes a implementar programas o intervenciones específicamente diseñados para combatir la pobreza rural. Tal como se indica en la sección anterior, los hogares rurales presentan una estructura altamente heterogénea en términos de activos y capacidades, y emplean estrategias diversificadas para generar ingresos económicos. Por lo tanto, se debe diseñar el contenido de los proyectos, los programas y las intervenciones públicas de tal manera que se incluya un componente local importante que asegure que la intervención se pueda adaptar al contexto particular en el cual se va a aplicar.

Las inversiones públicas deben desempeñar una función preponderante en esta transformación institucional. Tanto la aplicación de políticas activas para igualar las oportunidades mediante la inversión en bienes y servicios públicos como la contribución a una mayor equidad en el sector rural favorecerían la democratización de la esfera rural y las posibilidades de lograr un consenso y una mayor cooperación.

## **2.5. Elementos fundamentales de una nueva institucionalidad rural**

Uno de los elementos fundamentales del diseño de una nueva institucionalidad para el desarrollo rural latinoamericano es la necesidad de mantener un enfoque incluyente. Toda estrategia de desarrollo rural que haga caso omiso de los principales actores, de sus intereses y conflictos, así como de sus preferencias por ciertas estructuras institucionales difícilmente logrará el éxito. De acuerdo con Hatzius (2000), es necesario crear una gama más amplia de configuraciones institucionales que conjuguen los esfuerzos colectivos de los organismos públicos con las organizaciones de la sociedad civil para garantizar relaciones más equitativas, durables y mutuamente satisfactorias entre quienes participan del desarrollo rural. El concepto de inclusión se refiere no solo a particulares y a las organizaciones formales, sino también a normas informales y tradicionales. Este enfoque incluyente solo será posible si el habitual diseño institucional jerárquico es sustituido por un enfoque más horizontal y democrático.

Un segundo elemento lo constituye la dimensión de género. Si bien en la actualidad las mujeres desempeñan una función económica y social fundamental en la familia y en la comunidad, al no existir disposiciones específicas que las incorporen en el proceso, las mujeres tienden a participar menos en los programas de desarrollo rural. La nueva generación de redes de seguridad social en América Latina y el Caribe específicamente orientadas hacia las mujeres como beneficiarias, que se describen con mayor detalle en el capítulo de Benjamín Davis incluido en este volumen, constituye un paso en la dirección correcta. Además, antes de establecer un programa específico, sería



conveniente incluir una adecuada representación de los intereses de todos los actores, tanto hombres como mujeres, a nivel local, regional y nacional.

Un tercer elemento corresponde a la existencia de una autoridad que garantice y respete los derechos de los actores rurales y que, al mismo tiempo, observe y haga cumplir las reglas y normas establecidas. Mientras más capaz sea una autoridad de reducir los riesgos relacionados con el establecimiento de contratos más complejos y completos entre los actores que participan en la esfera rural, mayor será la posibilidad de sentar las bases de un desarrollo rural más sostenible y equitativo.

Un cuarto elemento es la existencia de una red de organizaciones que facilita la acción colectiva y reduce los costos de transacción entre los diversos actores. Mientras menos restricciones impongan estas instituciones a la participación de los más pobres y desvalidos en el mercado rural de bienes y factores, mayor será su capacidad de contribuir a mejorar el bienestar y ser socialmente sostenibles.

Asimismo, es esencial reducir los problemas de la asimetría de la información para construir instituciones rurales más legítimas, efectivas y sólidas. Dentro del marco de este proceso, es vital mejorar los vínculos que se establecen entre las diversas instituciones locales, regionales y nacionales. Tal como lo han señalado de Janvry, Key y Sadoulet (1997), estos vínculos permiten reducir los costos de transacción, diversificar los riesgos e incrementar el acceso a mercados más amplios. Finalmente, de acuerdo con las sugerencias planteadas por de Janvry, Key y Sadoulet (1997), Hatzius (2000) y otros autores, es imperativo identificar los costos de transacción que interfieren con el



establecimiento de instituciones rurales más fluidas. La reducción de los costos que implica el acceso a la información, la negociación de contratos y la supervisión del cumplimiento de dichos contratos permitirían la emergencia de diseños institucionales específicos que permitan solucionar los problemas que aquejan a las áreas rurales, sin la necesidad de contar con una “receta generalizada” que se adapte a todas por igual.

## **2.6. La voz de los pobres**

Se admite cada vez más la dificultad que existe para atender a las necesidades de los pobres mediante programas institucionales formales (Salmen, 1990). Por lo tanto, no es de sorprender que muchas instituciones internacionales hayan prestado atención a estructuras institucionales que permiten que se haga escuchar la “voz de los pobres”, cuyo eje central es el carácter ineludible de la participación de los beneficiarios en la preparación, diseño e implementación de proyectos y programas de desarrollo rural. Sin embargo, para que esta participación no sea tan solo un gesto democrático, sino un programa plenamente institucional, se debe dotar a los actores rurales de las capacidades e instrumentos que les permita hacer oír su voz.

Los pobres ya cuentan con sus propias “instituciones de acceso”. De hecho, la “voz de los pobres” difiere de los métodos participativos puesto que se concentra en lo que generalmente no se dice y permite que salgan a la superficie puntos de vista singulares. La voz de los pobres significa admitir que el conocimiento está fragmentado. Por lo tanto, no se debe pretender facilitar la participación de los pobres en el desarrollo de manera intencional, sino, más bien, reconocer y valorar sus propias instituciones.

Si bien muchas de las principales propuestas de desarrollo rural sostenido son bastante consensuales (más y mejores servicios en educación, salud, infraestructura de comunicaciones, etc.), la prioridad asignada a estas inversiones no siempre se traduce en una distribución adecuada de los fondos públicos. La ausencia de instituciones rurales sólidas y la falta de oportunidades para que los potenciales beneficiarios tengan una representación política suficiente han redundado en que, en la práctica, se asigne una menor importancia a dichas inversiones en comparación con otras que los políticos perciben como más rentables en términos electorarios. Una institucionalidad más inclusiva debe permitir que se ponga fin a este proceso de marginalización rural en la escena política nacional.

## **2.7. Arreglos institucionales y estructura de incentivos**

Las propuestas de arreglos institucionales no tienen que ser neutrales en términos de estructura de incentivos. En efecto, un arreglo neutral tiende a favorecer a quienes tienen mayores recursos y mejor acceso a los bienes y servicios públicos. Por lo tanto, es necesario estructurar las instituciones rurales latinoamericanas como un mecanismo que apunta a la igualdad de oportunidades. Ahora bien, ¿cómo se deben establecer arreglos contractuales que ofrezcan incentivos adecuados? Esto podría concretarse logrando una mayor participación en las actividades de financiamiento vinculadas con el desarrollo rural, con el fin de fomentar un sentido de propiedad dentro de la comunidad local y una disposición a compartir responsabilidades en la operación y/o en el mantenimiento de las inversiones efectuadas. La participación de los beneficiarios en la selección, la implementación, la supervisión y el financiamiento de los proyectos

garantiza que las inversiones respondan realmente a las necesidades locales, generen ahorros y fomenten un mayor sentido de responsabilidad entre los habitantes de las localidades frente a las medidas tomadas.

El PDIC en Colombia ilustra este tipo de estructura asociada con los incentivos. Este programa se centra en mejorar la capacidad de generar ingresos de las comunidades participantes, sobre la base de un sistema de identificación y verificación de prioridades con respecto a las necesidades de la comunidad basado en la participación de los municipios. Dada la exigencia de un financiamiento compartido, el programa implementó una estructura de incentivos que contribuyó a generar un comportamiento más eficiente por parte de los agentes locales.

Para que el sector rural pueda responder a la estructura de incentivos que sustentan las nuevas políticas rurales, se deben consolidar las capacidades de la población rural, en especial de los pobres, y de las instituciones asociadas. Lo anterior implica mejorar la distribución de los activos individuales, familiares, organizacionales y comunitarios dentro del entorno rural. No obstante, la existencia de un marco social e institucional apropiado es indispensable para iniciar este proceso. Tal como lo señalan Berdegú, Escobar y Carney (1999), es imposible suscitar un proceso de innovaciones en el sector rural sin crecimiento económico, mercados dinámicos y competitivos, instituciones sólidas, paz, tolerancia y respeto por los derechos individuales y colectivos.

Al mismo tiempo, la incorporación de algunas prácticas que son comunes para el sector privado podría resultar beneficiosa para el sector público. Un ejemplo sería la creación

de fondos competitivos que permitan distribuir los recursos en diferentes áreas de responsabilidades (investigación, transferencia de tecnología, tercerización de servicios públicos, etc.). Gill y Carney (1999), citados por Berdegué, Escobar y Carney (1999), sugieren que la competencia para obtener fondos funciona adecuadamente cuando: (a) existen capacidades suficientes de investigación y desarrollo, (b) el gobierno orienta el proceso de reformas institucionales hacia la tercerización de los servicios con una clara apreciación de las prioridades, (c) quienes administran los fondos no implementan los proyectos y (d) la administración es lo bastante heterogénea como para que no predomine ningún interés individual. Estos fondos competitivos tienden a relacionarse con proyectos que tienen un objetivo público, pero recurren al sector privado para encontrar una estructura más eficaz de gestión que permita lograr dicho objetivo. El fondo puede contemplar el otorgamiento de un subsidio (el menor subsidio posible en las ofertas de las empresas privadas) para generar la estructura adecuada de incentivos.

Sin embargo, la creación de estructuras basadas en fondos competitivos tiene sus límites. Según lo indican Gill y Carney (1999), así como Huffman y Just (2000), puesto que los fondos competitivos producen resultados a corto plazo y dada la necesidad de atenuar la incertidumbre en ciertos tipos de gastos (por ejemplo, investigación y desarrollo), es recomendable combinar los fondos competitivos con arreglos institucionales que requieran una mayor participación del Estado.

## **2.8. Instituciones flexibles capaces de llevar a cabo una amplia gama de políticas**

La necesidad de aplicar políticas diversificadas para responder a la heterogeneidad de la sociedad rural latinoamericana ha sido evocada cada vez con mayor frecuencia. A sugerencia de de Janvry, Key y Sadoulet (1997), esta diferenciación se podría justificar tanto en términos de eficiencia (para paliar diversas deficiencias del mercado) como en términos de equidad, si el Estado decide intervenir para subsanar efectos distributivos perjudiciales. Sin embargo, se debe reconocer que las políticas pueden tener efectos diferentes, ya sea porque una política en particular tiene una incidencia distinta en los diversos agentes económicos o porque las políticas, los programas o las intervenciones presentan diferencias.

Casi todos concuerdan en que no es recomendable utilizar instrumentos de políticas universales o no diferenciales, sean estos instrumentos macroeconómicos (por ejemplo, tipos de cambio) o sectoriales (por ejemplo, sustentación de precios), para beneficiar a segmentos específicos de la población, debido a la “fuga” de beneficios a terceros que no estaban considerados en el plan original. Por el contrario, la descentralización y la mayor participación de los actores sociales dentro del entorno rural abre la puerta a mayores oportunidades para que las instituciones rurales empleen tipos diferenciales de intervenciones, en virtud de su mejorada capacidad de focalizar los beneficios de dichas políticas (por ejemplo, al excluir a quienes no tienen derecho a gozar de los beneficios). Según de Janvry, Key y Sadoulet (1997), dichas políticas deben coincidir con las políticas regionales y nacionales y las intervenciones deben supervisarse para evitar



desvíos inadecuados de fondos dentro de la comunidad, en virtud de la estructura de poder local y en desmedro de los grupos más pobres. Estos riesgos pueden ser mitigados mediante el uso de mecanismos de financiamiento conjunto, además de la participación activa de la comunidad y de las ONG en la toma de decisiones relativas a la implementación de estas diversas intervenciones. Asimismo, la diferenciación implica focalizarse en la pobreza para poder atender las necesidades de los segmentos más pobres de la población. Los mecanismos de focalización hacia uno u otro grupo deben ser explícitos y verificables, y deben basarse en criterios objetivos.

La necesidad de contar con instituciones flexibles que puedan adaptarse a las condiciones de un entorno en particular se contrapone constantemente a la necesidad de contar con instituciones sólidas y estables. Por ejemplo, la falta de flexibilidad y capacidad de parte de muchas instituciones regionales o locales ha sido a menudo invocada por los gobiernos nacionales como un motivo para evitar a estos organismos y tratar directamente con las instituciones o personas beneficiarias. Este tipo de acción, si bien puede reportar beneficios en el corto plazo, compromete seriamente la viabilidad de las instituciones locales. Heidhues, Karengé y Schäfer (1999) afirman que la aversión al cambio también puede considerarse como un factor positivo si se traduce en la estabilidad y la permanencia necesarias para obtener la aceptación social. El flujo constante de información entre las instituciones y sus potenciales beneficiarios sirve para aliviar la tensión que existe entre las necesidades de flexibilidad y de estabilidad.

## 2.9. Aspectos complementarios de las intervenciones públicas

Todos concuerdan en la importancia que presenta la asignación y la complementariedad de los activos (físicos, públicos y de capital humano y social) al momento de determinar las estrategias adecuadas para generar ingresos y elevar los niveles de calidad de vida de la población rural. Al evaluar la eficacia de las instituciones en midiendo un efecto geográfico específico, se obtiene un método muy útil para estimar el efecto directo e indirecto de diferentes proyectos y programas que interactúan simultáneamente (véase, por ejemplo, Escobar, Milicevic y Berdegú, 1999). Una de las principales conclusiones que se puede extraer es reconocer la importancia que tiene el carácter complementario de los arreglos institucionales en el éxito de las acciones individuales iniciadas.

Quizás el efecto positivo de los arreglos institucionales creados en función de la demanda se vea limitado por la ausencia de una estrategia coherente que contemple el beneficio global de las intervenciones complementarias. Éste parece ser el caso de otras buenas iniciativas como las que promueve el PRONASOL en México o el FONCODES en Perú (mencionado por Escobar et al., 1999). Además, aún existe poca experiencia en la formulación de buenas evaluaciones de la inversión rural en proyectos complejos o que persiguen múltiples objetivos. Con el fin de llevar a cabo estrategias rurales que privilegien las intervenciones complementarias de inversión, se debe reconocer la importancia de la evaluación y se debe crear una capacidad de evaluación. Esta idea es analizada con mayor detalle en el capítulo de Benjamín Davis que se incluye en el presente volumen.

## **2.10. Descentralización: potencial y limitaciones para promover el desarrollo rural**

La incertidumbre y el riesgo que caracterizan el entorno rural de América Latina, así como las diferencias geográficas, históricas, étnicas y de acceso a los mercados, servicios públicos e infraestructura pública, explican la complejidad que presentan las respuestas locales y la gran diversidad de las actividades que generan. A la luz de lo anterior (y tal como se señaló anteriormente), se necesita contar con instituciones flexibles que puedan llevar a cabo una amplia gama de políticas con conocimiento de las realidades locales. Por lo general, es difícil encontrar dicha flexibilidad en las estructuras centralizadas.

Los esfuerzos de descentralización que se han ido propagando por América Latina durante los últimos años constituyen una respuesta a las iniciativas de democratización, así como un reconocimiento de las frecuentes carencias de los organismos nacionales frente a los problemas que plantea el desarrollo local. La transferencia de las responsabilidades a los organismos subnacionales se puede justificar en términos de eficacia y equidad. No obstante, todavía no hay consenso en cuanto a las responsabilidades a transferir y a la manera de llevar a cabo este proceso. Como lo señalan de Janvry, Key y Sadoulet (1997), resulta claro que se deben transferir las funciones que se pueden realizar a un menor costo, con una mejor calidad y una mayor participación. Mientras más participen los actores locales, mayor será la posibilidad de que los recursos se administren en forma más eficiente.

Sin embargo, la falta de información y su asimetría (según se describe en la sección anterior) impiden el desarrollo de mecanismos transparentes de supervisión a nivel local que apoyen las mejoras en términos de eficiencia a las que debería conducir la descentralización institucional. Según Van Zyl *et al.* (1995), una mayor descentralización, tanto en el área fiscal como con respecto a la toma de decisiones sobre inversión nacional dirigida a nivel regional y local, constituye una herramienta esencial para garantizar una gestión más eficaz y transparente para los usuarios locales. Si bien la descentralización brinda la posibilidad de crear una estructura de incentivos que responda a las necesidades locales, dichas iniciativas no constituyen una panacea. La descentralización se debe complementar con mecanismos que mejoren la coordinación con el gobierno nacional, para garantizar la coherencia de las políticas regionales y nacionales, y para evitar que procesos estratégicos de distribución local basados en la estructura de poder local obren en perjuicio de los grupos más pobres.

## **2.11. Paso a paso**

Si bien la creación de instituciones y la necesidad de contar con estructuras flexibles plantean desafíos ampliamente reconocidos, en la práctica, los cambios institucionales del sector rural latinoamericano han ido brotando en respuesta a los abruptos cambios en la relación de fuerzas entre los actores sociales. Tiene vital importancia la idea de introducir un mecanismo que permita la formación gradual de instituciones, aun cuando existen muy pocos casos en los que esto se ha puesto en práctica: por ejemplo, el Proyecto de desarrollo rural del sur de Lempira o Proyecto Lempira Sur (PROLESUR)

en Honduras, del que dieron cuenta Winters, Corral y Gordillo (2001). Después de cumplir su objetivo inicial (mejorar la producción de cosechas básicas), el proyecto se expandió a otras actividades agrícolas, incluida la producción de productos animales y la horticultura y, en último término, las actividades no agrícolas, como el procesamiento de productos básicos agrícolas. La construcción progresiva de instituciones, basándose en resultados positivos previos y teniendo en cuenta los errores cometidos anteriormente, fomentaría un enfoque a largo plazo poco frecuente en la región.

Este enfoque se aplica no solo para formar organizaciones, sino también para diseñar e implementar programas, proyectos o intervenciones. Se recomienda comenzar con un programa piloto, incluida una evaluación bien diseñada (también descrita en el capítulo de Benjamín Davis), y aprender de la experiencia antes de expandirse a escala regional o nacional. Para que este proceso se generalice en las nuevas instituciones rurales latinoamericanas, es necesario lograr un consenso con respecto a la legitimidad de las acciones que se realizan utilizando un enfoque a largo plazo. En el capítulo incluido en este volumen, Davis analiza varios ejemplos de este enfoque, tales como el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en México, el Proyecto de Asignación Familiar (PRAF-II) en Honduras y la Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua.

## **2.12. Algunas experiencias positivas**

Varias experiencias institucionales ameritan un examen más detallado para determinar si se pueden reproducir en otros entornos rurales de América Latina. Dentro de los

grandes proyectos orientados al sector rural, dos son dignos de mencionar. El primero se refiere a la experiencia de PROGRESA en México; el segundo, al Sistema de previsión social agrícola en Brasil. El primero de estos proyectos corresponde a un programa educacional, de salud y nutrición, creado en 1997, cuyo objetivo final es estimular (por parte de la demanda) la inversión en capital humano en las localidades y familias más pobres del país. Este programa pretende romper el ciclo intergeneracional de la pobreza absoluta que se relaciona con altos niveles de fecundidad, malnutrición, mortalidad infantil y deserción escolar, factores que son especialmente importantes en las áreas rurales de México. Las directrices de PROGRESA reflejan el intento por sistematizar experiencias previas e incorporar nuevos métodos más compatibles con el desarrollo rural sostenible, por ejemplo: focalizar las medidas, ver a las familias como el medio de una acción unida, emplear un enfoque de género, responsabilidad compartida, brindar ayuda estructural en lugar de solo asistencia, promover la participación de la comunidad y de los funcionarios locales en la planificación y supervisión, aplicar un enfoque integral (educación, salud y nutrición), buscar aspectos complementarios con otros programas, coordinar diferentes niveles de departamentos gubernamentales y federales y destacar la importancia del seguimiento de los proyectos y efectuar estudios de impacto.

El efecto positivo de PROGRESA ha sido ampliamente descrito. Attanasio, Meghir y Santiago (2002), Behrman, Sengupta y Todd (2002) y de Janvry y Sadoulet (2002), entre muchos otros, han demostrado que las transferencias monetarias condicionadas reportan importantes beneficios para el bienestar de los pobres de las zonas rurales. Sin embargo, tal como lo señalan de Janvry y Sadoulet (2002), el uso eficiente de los

recursos invertidos sigue siendo materia de debate. Un mejor ajuste de las transferencias conforme a los niveles de incentivos puede mejorar la eficacia.

El Sistema de previsión social de Brasil se origina en los años setenta, con el primer intento de expandir los sistemas de previsión social a los trabajadores rurales. Posteriormente, se realizaron gestiones para establecer un sistema de previsión social que eliminara las disparidades en el tratamiento de trabajadores urbanos y rurales. Se logró establecer un sistema universal de previsión social para los trabajadores en las áreas rurales (hombres y mujeres), incorporar a los trabajadores del sector informal, como también a los que trabajan en la economía familiar. También se pudo uniformar el beneficio mínimo recibido por los trabajadores urbanos y rurales (cuyo monto equivale a un salario mínimo). Si bien el establecimiento del sistema de previsión social rural no produce cambios inmediatos en la estructura productiva de la economía rural, constituye un elemento preponderante en otorgar una estabilidad en los ingresos del sector rural. Durante los años noventa, Brasil añadió una serie de programas de transferencias monetarias condicionadas. Costa Delgado (1999) demuestra que el Sistema de Previsión Social Rural de Brasil no solo ha logrado incrementar el bienestar de los segmentos más pobres del sector rural, sino también constituye un elemento crucial para desarrollar un sentido de inclusión a lo largo de todas las zonas rurales de Brasil.

Otra innovación institucional importante de los años noventa la constituyen los fondos de inversión social, que ilustran la introducción de la responsabilización, con el fin de reducir al mínimo la corrupción y la influencia política y fomentar la participación de las

comunidades locales. Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen (2001) se basan en los ejemplos de varios países latinoamericanos (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Perú) para demostrar que los programas creados en función de la demanda, como los fondos sociales que dependen de las comunidades para definir las prioridades, pueden con un diseño adecuado ser muy efectivos para llegar a los pobres, en especial a los más pobres entre los pobres. Sin embargo, incluso una infraestructura social bien constituida no puede mejorar la calidad de vida, a menos que estas inversiones se vean complementadas por otros sectores.

En el plano nacional, también es importante analizar la experiencia de Brasil. En 1999, Brasil creó el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (CNDRS), con calidad de ministerio. Su misión es crear un amplio foro nacional para lograr un consenso acerca de las áreas de inversión prioritarias de desarrollo rural, como también concebir los mejores métodos para descentralizar la ejecución de sus acciones a escala municipal. El CNDRS comenzó abarcando tres áreas cruciales (fortalecer la agricultura familiar, el acceso a la tierra y la diversificación económica rural) y, gracias al consenso alcanzado entre sus miembros, incorporó una cuarta área (educación rural) en 2002. La idea de contar con un organismo coordinador en el gabinete presidencial que se responsabilizara del análisis y de los cambios a realizar en las políticas públicas a escala nacional y federal con el fin de alcanzar un desarrollo rural sostenible amerita ser estudiada con mucha atención y considerada como una alternativa a la opción de extender la autoridad del tradicional Ministerio de Agricultura para abarcar un espectro más amplio del desarrollo rural.



## CAPÍTULO III

### 3. Referendo revocatorio

El análisis del referéndum revocatorio es enfocado en una interpretación constitucional integradora-armónica entre diversas disposiciones constitucionales. De modo que las normas constitucionales deben interpretarse dentro de un contexto y no aisladamente, es decir, integrándolas a los principios que introducen a un modelo de Estado y de gobierno.

#### 3.1. Antecedentes del referendo

El origen histórico del referéndum, está estrechamente entrelazado con la democracia y la soberanía popular ya que encuentra su razón de ser sólo por estar arraigadas a las ideas que implican estas últimas.

Un antecedente del instrumento de participación directa que se analiza se localiza en la baja edad media en relación al modo de adopción de las decisiones en las dietas medievales que se tomaban a condición de ser sometidas ad referéndum de los sectores afectados por aquellas. “En la Europa medieval se utilizaron mecanismos de democracia directa en numerosos municipios. Estas formas primarias de democracia

directa fueron desapareciendo de modo progresivo ante el auge, primero, del feudalismo y más tarde del absolutismo monárquico”.<sup>14</sup>

El termino referéndum proviene del siglo XVI y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de los cantones de la confederación Suiza. El Graubunden y el Valais, que en esa época no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados.

Estos distritos a los que se hace referencia, en su interior constituían federaciones de municipios muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar.

La versión moderna del referéndum aparece teóricamente elaborada y promocionada, junto al ideario republicano, por los pensadores de la revolución francesa. El concepto de referéndum fue modificado por los ideólogos de la Revolución Francesa, los cuales crearon su propia versión de esta institución democrática, que consistió en que el pueblo debía votar para aceptar o rechazar toda Constitución que se quisiera promulgar. Fue así como la Convención de la Asamblea Nacional Francesa aprobó la Constitución de 1793 y desde entonces en Francia se ha aplicado el referéndum varias veces.

---

<sup>14</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Diccionario electoral**. Pág. 259.

En Suiza se adoptó el referéndum, inaugurándose con la aprobación de la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802 el cual se realizó a través del voto de los ciudadanos mayores de veinte años. En la Unión Americana el referéndum llegó antes en el año de 1778 cuando fueron aprobadas por el voto popular las constituciones de los estados de Massachusetts, New Hampshire, Connecticut y Rhode Island, y de esta manera los estados de la Unión Americana se adelantan a los franceses.

En el siglo XIX y en el marco del Estado liberal representativo, el referéndum se incorpora definitivamente al modelo organizativo democrático, con especial significación en la confederación helvética (fue utilizada para aprobar la Constitución de 1848 y su reforma llevada a cabo en 1874) y en algunos estados de los Estados Unidos.

Luego el referéndum se extendió a varios países de América, Europa Oceanía, entre los que se considera que ha tenido mayor trascendencia, buenos resultados en su uso y aplicación se encuentran los Estados Unidos de América, Canadá, Italia, Francia, Dinamarca, Irlanda, Suiza, España, Australia y Nueva Zelanda.

### **3.2. Definición**

Según el Diccionario de la Real Academia Española el vocablo revocación proviene de la palabra latina revocatio, que significa remover o cambiar, la cual deriva de la voz original latina revoco, que quiere decir llamar o apelar de nuevo. En inglés recibe el nombre de recall que se traduce en hacer un nuevo llamamiento

El referéndum revocatorio conocido también como revocatoria de mandato o plebiscito revocatorio constituye un procedimiento por medio del cual los ciudadanos en ejercicio del poder soberano pueden destituir de un cargo público a un funcionario electo para desempeñar el mismo, con anterioridad a la expiración del periodo para el que fue designado.

“Por medio de los referéndums populares, los ciudadanos tienen, con frecuencia, la oportunidad de hacer saber a quienes han sido elegidos para tomar decisiones, los puntos de vista de la población, sobre algún punto controvertido, y pueden, también, llegar a tomar decisiones acerca de algún asunto”.<sup>15</sup>

Manuel Ossorio define en el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales referéndum así: “En lo político, según Posada, se denomina referéndum la función del sufragio por virtud de la cual éste interviene en la adopción definitiva de las leyes ejerciendo una especie de prerrogativa de veto y de sanción análoga en su alcance a la que es corriente atribuir a los jefes de Estado constitucionales”.

Un referéndum o referendo es una elección, a través de la cual un cuerpo electoral de un país, nación, región o grupo expresa su voluntad respecto a determinado asunto o decisión importante, que sus representantes constitucionales o legales someten a su consulta.

---

<sup>15</sup> Zimmerman, Joseph F. **Democracia participativa**. Pág. 23.

“Se denomina referéndum, al acto por el cual el pueblo o cuerpo electoral en un sistema democrático, por medio del sufragio, opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de los representantes constitucionales o legislativos”<sup>16</sup>

El referéndum es el mecanismo de democracia semi-directa por antonomasia y en la actualidad complementa el régimen de democracia representativa, potenciando la intervención directa del cuerpo electoral.

El referéndum es un procedimiento para tomar decisiones por el cual los ciudadanos ejercen el derecho de sufragio para decidir acerca de una propuesta de resolución mediante la expresión de su acuerdo o desacuerdo. Para llegar al acuerdo tiene que haber mayoría absoluta entre los votos.

El resultado del mismo puede ser obligatorio o no obligatorio. Un referéndum no obligatorio o consultivo puede dejar la interpretación del voto al poder legislativo. Su obligatoriedad puede basarse en el coste político que supondría no obedecerlo y no en una obligación legal. Un referéndum obligatorio es posible sólo en algunos países y sobre algunos temas, y un cierto tamaño del electorado participante muchas veces es también un requisito previo.

Es una manifestación de la democracia constitucional en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en

---

<sup>16</sup> **Ibid.** Pág. 318.

cuerpo electoral participa en el proceso de poder, lo que realiza indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del referéndum y el plebiscito.

La naturaleza jurídica de esta participación popular se considera como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión. La doctrina más autorizada (Carre de Malberg, Laferrier, Duguit, Burdeau), se inclinan que es un acto decisorio autónomo que solo adquiere validez y eficacia una vez que ha sido sometido a la votación popular y adoptado por ésta.

### **3.3. Clasificación del Referéndum**

#### **3.3.1. Con relación a sus efectos**

Con relación a sus efectos puede ser constitutivo, modificativo y abrogativo, según que confiera existencia, altere o ponga fin al acto sometido a consideración del cuerpo electoral.

#### **3.3.2. Con relación al objeto**

Con relación al objeto, puede ser legislativo (si se trata de promulgación de leyes), gubernativo (si se trata de un asunto del Poder Ejecutivo), administrativo (si se refiere a un asunto de la administración), constituyente (si se trata de una cuestión de la Constitución) y jurisdiccional (si se trata de un asunto del Poder Judicial), según sea la materia sobre la que verse el acto sometido a consideración del pueblo.

### **3.3.3. Por su naturaleza jurídica**

Por su naturaleza jurídica puede ser obligatorio y facultativo según que esté impuesto por la Constitución o la ley, o quede librado a la iniciativa de una autoridad determinada o del cuerpo electoral mismo.

### **3.3.4. En cuanto a la oportunidad de su realización**

En cuanto a la oportunidad de su realización puede ser: consultivo o ante legem, cuando la consulta al cuerpo electoral se realiza previamente para conocer su opinión sobre la procedencia o no del acto en consideración; y ratificativo o post legem, cuando la consulta del cuerpo electoral se hace con posterioridad a la aprobación de la medida adoptada, pero antes de entrar en vigencia.

### **3.4. Naturaleza jurídica del referéndum**

Se discute si el referéndum constituye un acto de ratificación, un acto de aprobación o un acto de decisión. Cifra se orienta por la solución indicada en tercer lugar, y estima que, en general, la doctrina sostiene ese criterio. Ello es así porque del referéndum depende en definitiva la suerte que ha de correr el acto del Estado que se somete a consideración del cuerpo electoral.

### **3.5. Derecho comparado**

#### **3.5.1. El Referéndum en Perú**

El 05 de abril de 1979 el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) fue creado por el Decreto Ley 22591 con el objeto principal de satisfacer de manera progresiva la necesidad de vivienda de los trabajadores en tomando en cuenta sus ingresos y del grado de desarrollo económico y social del país, estableciendo una contribución obligatoria de los trabajadores que debía destinarse a la construcción de viviendas para que estas fueran vendidas o alquiladas a los que contribuían con el mencionado fondo.

En 1990, por Ley aprobada en el Congreso, los recursos del FONAVI también se comenzaron a invertir en servicios básicos y en obras como las de SEDAPAL.

Luego el FONAVI entró en liquidación desde el 27 de Agosto de 1998 en virtud de la Ley 26969, "Ley que sustituye la contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad" estableció los términos en que se liquidaría este fondo, pero no reconoció los derechos de los Fonavistas.

Se recalca que el mencionado fondo no cumplió con los fines planteados en el momento de su creación debido a que solo el 3.6% de los aportantes recibió el servicio de vivienda o préstamo para este fin, el resto no percibió ningún beneficio. Se creó la Asociación Nacional de Fonavistas que a lo largo de los últimos años intento que el



Estado les devuelva los aportes que se realizaron durante los años en los que funcionó el fondo.

En el año 2001, mediante una iniciativa legislativa, los Fonavistas presentaron un proyecto de ley al Congreso de la República buscando que se les devolvieran los aportes. El Congreso desfiguró el proyecto aprobando la Ley 27677 “Ley de Uso de los Recursos de la Liquidación del FONAVI” la que no satisfacía las expectativas de los Fonavistas. Posteriormente, tras cumplir con el número legal de firmas, los Fonavistas intentaron impulsar un referéndum para que el proyecto original pudiera ser aprobado por los ciudadanos.

El Jurado Nacional de Elecciones, por medio de las Resoluciones N° 1215-2006 y 1278-2006, declaró improcedente la solicitud de convocatoria a Referéndum presentada por la Asociación de Fonavistas, argumentando que la convocatoria era inconstitucional, en tanto el artículo 32 de la Constitución prohíbe someter a referéndum las normas de carácter tributario. El JNE utilizó como único argumento para afirmar que el FONAVI tuvo naturaleza tributaria el Oficio N°095-2006-PCM/DM del Consejo de Ministros, Oficio que señalaba que el FONAVI efectivamente era un tributo.

Por lo anterior, los Fonavistas presentaron una acción de amparo que llegó hasta el Tribunal Constitucional donde alegaban que al denegar la procedencia del solicitado referéndum, el JNE les estaba lesionando sus derechos fundamentales a la participación individual o colectiva en la vida política del país, al debido proceso y a la tutela procesal efectiva.

El Tribunal Constitucional señala que, en el artículo 32 de la Constitución prohíbe someter a referéndum las normas de carácter tributario, por lo que era indispensable analizar si efectivamente la contribución aportada por los trabajadores al FONAVI podía ser o no ser considerada como un tributo.

El Código Tributario en su artículo II menciona que ingresos el Estado puede considerar como tributos: los impuestos, tributo que no origina una contraprestación directa a favor del contribuyente por parte del Estado; las contribuciones, tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas u otras actividades estatales y las tasas, tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por parte del Estado de un servicio público necesariamente individualizado en el contribuyente.

El fin del Decreto Ley 22591 fue crear el Banco de la Vivienda en donde se estableciera un fondo para que los trabajadores puedan satisfacer su necesidad de vivienda.

De acuerdo con el TC no se cumplía con los principios constitucionales tributarios, en especial con el de reserva de ley, porque si se hubiera tratado de un tributo debieron de haberlo definido como tal.

Sin embargo, el TC argumenta que tampoco podía considerarse contribución ya que el FONAVI fue era administrado por una persona jurídica diferente al Estado y no estaba enfocado en la realización de obras públicas o actividades estatales. Es evidente que

no se trataba de una tasa. Y finalmente el TC concluye que el FONAVI no era un tributo, por lo tanto no tenía naturaleza tributaria decidiendo declarar la nulidad de la resolución del JNE en la que declaraba improcedente el referéndum.

El Tribunal Constitucional señala que el FONAVI no tenía naturaleza tributaria en base a dos argumentos; el primero indica que el objeto de la norma en su creación no es de naturaleza tributaria; el segundo, que el acreedor tributario no era el Estado sino el Banco de Vivienda.

El primer argumento esgrimido por el TC es intrascendente, ya que el hecho de que una norma señale o no que lo que está creando es un tributo no es razón suficiente para descalificar a una figura jurídica como tal. El TC debió proceder a analizar si la naturaleza del FONAVI encajaba con la de un tributo, no debió quedarse en un plano meramente formal.

Por otro lado, el asunto del acreedor tributario sí podría ser relevante en tanto que vale preguntarse si es que, en los casos de aportes en los que el agente de percepción no es el Estado también puede hablarse de tributos. En la sentencia bajo comentario el TC señala que no es así, sin embargo es interesante que en otra sentencia haya señalado la posibilidad de que exista un agente de percepción distinto del acreedor tributario:

“El agente de percepción, según lo define Héctor Villegas, es aquel que por su función, actividad, oficio o profesión está en una situación tal que le permite recibir del contribuyente un monto tributario que posteriormente debe depositar a la orden del

Fisco, siendo habitual que el agente de percepción proporcione al contribuyente un servicio o le transfiera o suministre un bien, lo que le da la oportunidad de recibir del contribuyente un monto dinerario al cual adiciona el monto tributario que luego debe ingresar al fisco”.

Por lo tanto, podría bien argumentarse que el acreedor tributario era el Estado y el Banco de Vivienda actuó como agente de intermediación. En todo caso, que el fondo haya sido administrado por una persona jurídica diferente al Estado, en tanto esta entidad pertenecía al Estado, no tiene mayor relevancia al momento de calificar o no al FONAVI como un tributo.<sup>17</sup>

### **3.5.2. El Referéndum en Costa Rica**

El primer referéndum en la historia de este país centroamericano, conocido por su tradición democrática, podría realizarse en agosto, según las aspiraciones del Ejecutivo. La resolución del TSE hizo cambiar de opinión a Óscar Arias y ahora no sólo avala la votación popular para el TLC, sino que ha anunciado la inminente firma de un decreto para que pueda celebrarse antes de septiembre, de forma que en marzo de 2008 el tratado y un paquete de leyes vinculadas lleguen a ser aprobados. Ésa es la fecha límite para que Costa Rica aplique un acuerdo comercial que los demás países firmantes ratificaron sin demasiada discusión en instancias legislativas, incluso en países con un discurso opuesto al de Estados Unidos, como la Nicaragua que preside Daniel Ortega.

---

<sup>17</sup> Valdivia Montes, Andrés. **Historia de un Referéndum**. Pág. 20.



A favor del TLC se ha argumentado que garantiza el acceso de exportaciones al apetecido mercado estadounidense y que atraería más inversiones, con un efecto directo sobre la creación de empleos. Los opositores aducen que el TLC desprotege a los agricultores, que fomenta los empleos con bajos salarios y que contiene demasiadas concesiones a los estadounidenses, como el compromiso de romper los monopolios estatales en seguros y telecomunicaciones. La discusión no ha estado exenta de mitos y exageraciones por ambas partes. Se sabe que en medio hay muchas pasiones; será un proceso de alto voltaje, en el que surgirán dudas y reproches de la más diversa naturaleza, pero estamos preparados en ánimo y organización, declaró Luis Antonio Sobrado, uno de los tres magistrados que dieron luz verde al referéndum.

Costa Rica será el primer país en someter a criterio popular el futuro de un acuerdo de libre comercio, explican las autoridades del Gobierno. El presidente se muestra optimista. Vamos a decidir el destino del TLC de la forma más cercana a nuestra idiosincrasia: votando en paz y tranquilidad; no en las calles, sino en las urnas. No contaremos cabezas en una marcha, ni pancartas, ni barricadas. Simplemente, contaremos votos, dijo Arias tras una reunión con diputados de partidos opositores que formaron una coalición de 38 legisladores en respaldo del TLC, frente a 19 opositores, liderados por el Partido Acción Ciudadana (PAC).

La última encuesta, publicada por el diario La Nación en febrero pasado, fijaba en el 35% el apoyo al TLC y en el 26% el rechazo. Por eso, puede resultar determinante el 39% del electorado que se manifiesta deseoso de continuar debatiendo en torno al

tema, a pesar de las horas y páginas consumidas en tres años de polémicas y acusaciones.

El ex candidato presidencial del PAC, Ottón Solís, que casi arrebató a Arias el triunfo electoral en febrero de 2006 con una campaña centrada en la oposición al TLC, también aplaudió el referéndum. El pueblo va a tener participación en una decisión más importante que la elección del presidente o los diputados en este país, dijo a la prensa. Insistió, sin embargo, en la necesidad de que el Tribunal Constitucional se pronuncie a priori sobre el apego del tratado a la ley, un criterio que los magistrados ya rehusaron emplear.

El fallo del tribunal electoral ha sido bien recibido por la opinión pública y los sectores más enfrascados en la discusión sobre el sí o el no, a pesar de que aún falta definir si será el 30% o el 40% el porcentaje mínimo de participación para que el referéndum sea vinculante. También es una incógnita cómo resolverá el TSE la gestión del Ejecutivo, ya que la reciente sentencia respondía a una solicitud de referéndum mediante la modalidad de iniciativa popular, más prolongada, presentada por un ex diputado disidente del oficialista Partido Liberación Nacional (PLN), José Miguel Corrales.

Según la ley aprobada en marzo del año pasado, la votación debería tener lugar tres meses después de la convocatoria formal, un plazo que Sobrado considera angustiante.

### 3.5.3. El Referéndum en Venezuela

El artículo 246 de nuestra carta fundamental consagra en su numeral 4º el referéndum, al reglar el procedimiento de reforma general de la propia carta.

De acuerdo con los dispositivos constitucionales establecidos por el constituyente, el proyecto de reforma general de la Constitución, una vez aprobado por el Congreso, se someterá a referéndum para que el pueblo se pronuncie a favor o en contra de la reforma y se declarará sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de sufragantes de toda la República.

Este referéndum (establecido en virtud de que la reforma general de la carta fundamental implica un cambio en lo más profundo del contenido de la Carta, modificaciones del espíritu mismo del constituyente, en fin, derogación de la Constitución y su sustitución por otra nueva, conlleva en cierto modo la actuación del poder constituyente originario, que se manifiesta en la actuación directa del pueblo.

La Constitución de la República de Venezuela establece lo siguiente: Artículo 246: "Esta Constitución también podrá ser objeto de reforma general, en conformidad con el siguiente procedimiento:

1º. La iniciativa deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdo tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea.



2º. La iniciativa se dirigirá a la presidencia del Congreso, la cual convocará a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación por lo menos, para que se pronuncie sobre la procedencia de aquella. La iniciativa será admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes.

3º. Admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se comenzará a discutir en la cámara señalada por el Congreso, y se tramitará según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de las leyes.

4º. El proyecto aprobado se someterá a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie a favor o en contra de la reforma. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República”.

El Golpe de Estado liderado por Chávez llegó a cerrar el ciclo violento de la historia contemporánea.

Tras el fracaso del Golpe suben al escenario nuevas agrupaciones políticas: La causa r, convergencia y el MVR. La división de LCR producto de diferencias ideológicas la saca del escenario político con opción a la toma del poder, mientras que Rafael Caldera logra la presidencia debido al descontento colectivo frente a los partidos otrora mayoritarios AD y COPEY. El triunfo de Chávez en 1999 coloca al MVR muy por encima de los otros partidos, situación que se conservó por muchos años, hasta su fallecimiento.





El proyecto político de Chávez se vio legitimado en cada proceso electoral a que se sometiera, pero convertir la democracia venezolana en participativa y protagónica ha tenido su costo, ya que la elite dominante se niega a dejar el poder y con la ayuda exterior, principalmente de Estados Unidos según la periodista Golinger, y ha montado acciones como el golpe breve de Pedro Carmona, el Paro Petrolero con su carga de sabotaje y las Guarimbas (acciones callejeras apoyadas o al menos no reprimidas por ciertos alcaldes, empleados públicos y gobernadores del país de Venezuela).

Haber llegado tan pronto al poder tiene, según la autora, un costo debido a la inexperiencia en la vida política. Existen diversas ambigüedades y puntos por resolver, sin embargo todo parece indicar que la consolidación como proyecto político sigue en proceso. Sumado al éxito interno está la posición de muchos gobiernos de América Latina que no han seguido las directrices de Washington y respaldan la naturaleza democrática y voluntad soberana del pueblo venezolano.

En cuanto a política exterior y apuntalada en los ingresos petroleros, se busca integrar económica y comercialmente a los países latinoamericanos tratando de restar la influencia norteamericana con el ALCA con la propuesta del ALBA. Se han estrechado relaciones económicas y culturales con países de problemática común como Argentina, Brasil, Uruguay, Colombia, Bolivia, Nicaragua y Bolivia y otros caribeños como Cuba y la comunidad anglófona.

El 15 de agosto Chávez se somete a un referendo revocatorio del cual sale victorioso (cerca de 2000000 millones de votos a favor) y al respecto dice Galeano una inyección

de optimismo en este mundo donde la democracia está tan desprestigiada. Han transcurrido ya más de 20 años desde el viernes negro y sin duda Venezuela es otra. Sectores de los estratos altos de la población se dieron cuenta del país real donde vivían, la población se ha vuelto más participativa, bien sea a favor o en contra del proyecto de país que se tiene, y los responsables de conducir estos cambios no deben olvidar que se quiere una democracia participativa y protagónica.<sup>18</sup>

### 3.6. Concepto de plebiscito

Según el Diccionario Aristos, “Plebiscito: m. Decisión de un pueblo tomada por votación general.”

Según la Enciclopedia Encarta 99, “Plebiscito: votación realizada por el electorado de una nación, de una región o de una localidad sobre alguna cuestión específica. Durante la época moderna, los plebiscitos se han realizado para conocer los deseos de los habitantes de un país o una zona al determinar su soberanía, convirtiéndose en un importante medio político de autodeterminación para algunos pueblos o naciones.”

De conformidad con el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, de Manuel Ossorio, el significado de Plebiscito: “En la antigua Roma y en la época de la república. Llamábanse plebiscitum las decisiones de la asamblea de la plebe o concilium plebis, que actuaba agrupada por tribus y en virtud de convocatoria del tributo. En el lenguaje moderno, explica Posada, reciben el nombre de plebiscitos, las

---

<sup>18</sup> López Maya, Margarita. **Del viernes negro al referendo revocatorio**. Pág. 42.

resoluciones tomadas por todo un pueblo a pluralidad de votos; y representan los actos de voluntad popular mediante los que el pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política.”

Para Guillermo Cabanellas de Torres en el Diccionario Jurídico elemental “Plebiscito. En la antigua Roma, decreto de la plebe o ley votada pro el pueblo convocado por tribus. Propuesta por un magistrado popular (el tribuno de la plebe) y en deliberación separada de los patricios y senadores. Estos plebiscitos o leyes populares sólo obligaron en un principio a los plebeyos, hasta que, creciendo su influencia, adquirieron fuerza obligatoria para los patricios también. En el derecho político moderno, consulta directa que se hace al pueblo acerca de una medida fundamental o sobre su voluntad de independencia o anexión. También, demostración organizada por los poderes dictatoriales para probar o aparentar, a falta de elecciones, que el pueblo apoya su política o la persona de su caudillo. En Suiza se emplea como sinónimo de referéndum”.

### **3.7. Origen del plebiscito**

El Plebiscito en Roma era una resolución tomada por la plebe en Asambleas especiales presididas por un tribuno, y se llamaba Concilia Plebis. La Ley Hortensia los declaró obligatorios, generalmente se refieren a cuestiones de derecho privado.

Los principales plebiscitos son: La Ley Falcidia sobre legados, la Ley Cincia sobre donaciones, la Ley Aquilia sobre daños causados injustamente "damnum injuria datum" y la Ley Junia norbana sobre manumisión.

### **3.8. El plebiscito en la historia**

El empleo del plebiscito se inició en tiempos de la Revolución Francesa, supuestamente como una alternativa a las anexiones por la fuerza y a las guerras de conquista.

Los plebiscitos que se realizaron después de 1793 en zonas como Bélgica y Renania estuvieron sin embargo acompañados por la intimidación a los votantes, para asegurar resultado coincidente con los deseos del Gobierno francés.

Con el auge de los sentimientos nacionalistas en Europa, los plebiscitos empezaron a utilizarse como un instrumento democrático a partir de 1848. Así su papel fue de vital importancia durante la larga lucha para la independencia y la unificación de Italia.

Igualmente en 1852, Napoleón III organizó un plebiscito en Francia para aparentar que el golpe de Estado que acabó con la república y estableció el Segundo Imperio contaba con el apoyo popular.

Durante el siglo XX, importantes plebiscitos provocaron la separación de Noruega y Suecia en 1905 y la integración de la región del Sarre en Alemania en 1935.

Recientemente se utilizaron en África para determinar las preferencias de los pueblos que acababan de obtener la independencia.

### **3.9. El plebiscito en la actualidad**

Fayt define al plebiscito como el derecho reconocido al cuerpo electoral para intervenir en la ratificación o aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o gubernamental. No obstante que se le puede confundir con el referéndum, al punto que algunos lo consideran como un referéndum imperfecto, existe una diferencia esencial entre ambas formas de gobierno semidirecto.

En efecto, Orlando destaca el hecho de la naturaleza, eminentemente política, del plebiscito al indicar como ejemplos del mismo la aceptación de una constitución o la manifestación de confianza en un hombre o en un régimen político.

El plebiscito no es utilizado en relación con actos de naturaleza legislativa y funciona en forma excepcional, aun cuando, en algunas oportunidades el Referéndum contiene implícitamente un Plebiscito, es decir, que aquél constituye un plebiscito encubierto.



## CAPÍTULO IV

### 4. Análisis del referendo revocatorio en Guatemala

#### 4.1. El referéndum en la actualidad

El Referéndum es un término diplomático que ha pasado al Derecho Constitucional y que en Suiza ha tomado arraigo. Es el sistema por el cual se pide a la colectividad su opinión sobre determinada medida que se piensa tomar o que se ha tomado por parte del órgano competente. Por ejemplo: se elabora un proyecto de Constitución, entonces se somete a la consideración del pueblo, el cual en las urnas electorales decidirá si se ha de tomar o no en cuenta.

Es una facultad concedida al pueblo para promover o lograr la destitución o revocatoria de la representación de un funcionario elegido, cuando este se conduce en sus funciones en forma contraria a los intereses populares o del estado en general. Derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria.

Miro sostiene que la revocatoria consiste en el derecho que tiene el pueblo para cambiar a las autoridades que eligió antes que expire su mandato, o a los funcionarios

públicos que ocupan altos cargos en la estructura del Estado y cuyas decisiones afectan a los ciudadanos.

## **4.2. Estados democráticos que cuentan con la figura del referendo revocatorio**

### **4.2.1. El referendo revocatorio en Latinoamérica**

Varios países latinoamericanos como Colombia, Brasil, El Salvador, Perú, Ecuador, consagran la figura del referéndum revocatorio en el capítulo de los derechos políticos en sus respectivos Textos Constitucionales.

La Constitución Colombiana de 1992 establece, artículo 103 "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará..."

La Constitución de Perú, consagra "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o renovación de sus autoridades y demanda de rendición de cuentas".

Igualmente la Constitución de Brasil establece que la soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos y en los términos de la ley mediante el referéndum entre otras formas de participación.





La Constitución ecuatoriana establece en forma detallada el referéndum revocatorio, en los siguientes términos artículo 109 "Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o cumplimiento injustificado de su plan de trabajo".

#### **4.2.2. Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela**

Entre octubre del 2003 y agosto de 2004 se desarrolló el segundo intento de revocar el mandato presidencial en Venezuela. Diversas agrupaciones opositoras recogieron 3,4 millones de solicitudes, 2,4 millones de las cuales finalmente fueron reconocidas como válidas y suficientes por el Consejo Nacional Electoral (CNE) para convocar al referendo revocatorio. La pregunta del referendo fue: "¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?" El referendo tuvo lugar el 15 de agosto de 2004, la opción "NO" obtuvo 5.800.629 votos (59%) y el "SI" logró 3.989.008 votos (40,6%). La abstención se ubicó en 30,08%.

Al examinar el funcionamiento de los mecanismos de la democracia directa (DD) en Venezuela desde 1999 hasta el presente se observa que su uso ha sido intenso; ha carecido del debido desarrollo legal e institucional, lo que se ha traducido en disposiciones acomodaticias condicionadas por las circunstancias; la activación de la DD enfrentó más obstáculos bajo la Constitución de 1999 que en el marco de la Constitución de 1961; y cuando los instrumentos de la DD fueron enarbolados por



sectores opositores al gobierno tropezaron con severos impedimentos para su activación.

#### **4.2.3. Marco jurídico y constitucional de la democracia directa en Venezuela**

En el Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se afirma que la nueva carta magna tiene como objetivo: “refundar la república para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica”.

En el artículo 5 se marca la diferencia entre los mecanismos de participación directa (DD) e indirecta (DR): “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”.

En la constitución venezolana la democracia participativa y la revocatoria de mandato moldean de manera sustantiva la forma de gobierno y el orden sociopolítico en el Artículo 6 constitucional establece: “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

De manera semejante a lo establecido en el artículo 103 de la constitución colombiana, en el artículo 70 en la que se enumera una gama de mecanismos de participación: “Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo



político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo”.

En los artículos siguientes se definen el referendo consultivo en el Artículo 71, la revocatoria de mandato Artículo 72, el referendo aprobatorio de leyes y de tratados internacionales Artículo 73, y el referendo abrogatorio de leyes y de decretos con fuerza de ley que dicte el presidente de la república Artículo 74. Las disposiciones sobre los referendos se completan en los artículos 341 y 342, referidos a la enmienda y la reforma de la constitución que requieren referendos para su aprobación. Dependiendo de cada caso, la iniciativa para la convocatoria del referendo corresponde al presidente en consejo de ministros, a las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, y a porcentajes variables de ciudadanos inscritos en el registro electoral. Igualmente, para validar estos referendos se exigen diversas cifras absolutas y relativas de participación y de aprobación.

La inclusión de la DD o participativa en el entramado valorativo e institucional venezolano es compartida por otras naciones y textos constitucionales de América



Latina, como Colombia, Ecuador, Paraguay, sin embargo en la constitución venezolana la DD adquiere una formulación más radical y se presenta en oposición a la democracia representativa (DR). Esta tensión con la DR queda plasmada en el texto vigente, entre otros aspectos, al prescindir de la connotación representativa al referirse a la forma de gobierno en el Artículo 6, al excluir del texto la mención a los partidos políticos denominándolos asociaciones con fines políticos y prohibir el financiamiento público de sus actividades Artículo 67. El reforzamiento a la DD se verifica en la inclusión de representantes de la sociedad civil en los comités de selección de los titulares de los poderes públicos designados. El debilitamiento de la DR se concreta en la tendencia general a exacerbar el poder ejecutivo respecto de las demás ramas, en detrimento del principio republicano del equilibrio y control entre los poderes.

Luego de la reelección del presidente Chávez en diciembre de 2006, el gobierno ha puesto en marcha un ambicioso y polémico proyecto de transformación estructural de la sociedad venezolana, orientado a implantar el llamado socialismo del siglo XXI o el socialismo bolivariano en el país, con pretensiones de extenderlo a otras latitudes. Uno de los motores del proyecto es la explosión del poder comunal entendido como el ejercicio de la democracia protagónica, revolucionaria y socialista. En esta nueva etapa, la DD ya no estaría fundamentalmente expresada a través de sus instrumentos convencionales, y se concretaría en fórmulas organizativas y de representación denominadas consejos comunales, que desplazarían a las alcaldías, concejos municipales y gobernaciones como instancias de decisión, representación y gestión en los ámbitos local y regional. Un rasgo característico de estas nuevas estructuras es que pretenden vincular directamente al ciudadano con el presidente, obviando instancias



intermedias. Obviamente, con esa perspectiva muy poco va quedando de la democracia representativa y del esquema republicano de gobierno, y es esperable que incluso los instrumentos convencionales de la DD se vean negativamente afectados.

De los tres instrumentos de la DD, el menos difundido internacionalmente es la revocatoria de mandato (RM), y la experiencia de uso se circunscribe al ámbito regional y local, a excepción del caso venezolano. A diferencia de los demás países de América Latina (Argentina, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú) y de otras regiones del mundo (Estados Unidos, Rusia, Suiza) que contemplan esta figura, sólo en Venezuela se aplica a todos los cargos de elección popular.

#### **4.2.4. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables**

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

En Bolivia se debate actualmente (enero 2007) la posibilidad de consagrar la RM en términos semejantes a los venezolanos, como mecanismo para aliviar algunas tensiones políticas. La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato según el Artículo 72 de su Constitución.

Esta definición básica requirió de muchas interpretaciones, aclaratorias y desarrollos normativos y reglamentarios para hacer posible su activación. El texto constitucional no se pronuncia acerca de cuestiones como que los votos de una opción debían superar a los de la opción contraria para definir el resultado en la RM; ni define si el funcionario cuya revocatoria de mandato se solicita puede presentarse como candidato en la elección de su sustituto. Los delicados temas de la regulación del ejercicio del funcionario electo y del uso de recursos públicos durante una RM tampoco fueron plasmados en la CRBV, ni en otros textos legales.

El desarrollo normativo y reglamentario de la revocatoria de mandato en Venezuela ante las carencias del texto constitucional y la falta desarrollo legal de la RM, la Sala Constitucional del TSJ les confirió una amplia potestad normativa a las autoridades electorales para definir las reglas que posibilitaron la activación de la RM. El CNE adoptó como perspectiva que la RM no podía asimilarse a la legislación ya existente sobre el referendo consultivo, y que incluso podía alejarse de la materia estrictamente electoral, ya que se trataba de un mecanismo de DD y no de una elección



convencional. El CNE se atribuyó amplias facultades para intervenir en la conducción de todas las fases y aspectos del proceso revocatorio.

La regulación más amplia de la RM se encuentra en las Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de cargos de elección popular (Normas), sancionadas por el CNE en septiembre de 2003 (CNE, 2003b). En las Normas se definieron las fases de: apertura del procedimiento, recolección de firmas, verificación de requisitos, reparo de solicitudes, convocatoria del referendo, campaña refrendaría, acto de votación.

El CNE diseñó un intrincado cronograma comicial, según el cual desde la aprobación de la recolección de firmas hasta la realización del referendo revocatorio debían transcurrir 6 meses, pero que en la práctica se extendió hasta 11 meses por retrasos atribuibles al CNE.

Se produjeron dos reglamentos, 46 resoluciones, dos instructivos de procedimientos y tres solicitudes de créditos adicionales para activar la revocatoria del mandato presidencial. A través de las Normas mencionadas y la profusión de resoluciones y de decisiones ad hoc se definió una compleja madeja de fases y sub-fases, así como criterios de validación o impugnación de los diversos aspectos del proceso, que se apartaron sensiblemente de la experiencia previa, de la legislación existente y de la cultura comicial del país.

La definición normativa y operacional de la RM se convirtió en un ámbito de intensa confrontación política y se tiñó con las consideraciones coyunturales. La perspectiva adoptada y las reglas resultantes carecieron de la neutralidad, institucionalidad, pluralismo y objetividad necesarios para normar una figura tan delicada. Como en los órganos competentes para regular esta figura predominaban los representantes del sector oficialista, las normas tuvieron un marcado sesgo pro gubernamental. Todo esto generó reglas y decisiones de dudosa legalidad o abiertamente ilegales.

### **4.3. Implementación del referendo revocatorio en Guatemala**

Se elaborará un análisis del referendo revocatorio y su regulación en la Constitución Política de Guatemala, sus alcances y límites de su aplicación.

#### **4.3.1. Análisis histórico del referendo revocatorio en Guatemala**

La historia política constitucional de Guatemala se desarrolla a partir de los precedentes históricos de la Constitución de Bayona y seguidamente las Cortes de Cádiz y el pronto desprendimiento de la corona española, con la independencia y la creación del Estado de Guatemala, del estudio y análisis de la historia constitucional de Guatemala como aspecto principal sobre la que descansan las distintas instituciones creadas a lo largo de su historia y de sus distintos cambios políticos y sociales, el objetivo entre otros es encontrar algún antecedente del referendo revocatorio en Guatemala, y al hacer el estudio minucioso dentro de las distintas Constituciones de Guatemala al amparo del digesto constitucional que es la recopilación histórica de todas las constituciones





guatemaltecas, no se encuentra un antecedente firme que pueda darnos certeza de esta figura del Referéndum o referendo revocatorio haya sido aplicado en Guatemala, por lo que sin duda alguna vemos que este tema es totalmente ajeno a la historia del país así como a su regulación, y es hasta la emisión de la Constitución Política de la República de Guatemala del 31 de mayo de 1985 la cual inicia su vigencia el 14 de enero de 1986 en donde se encuentra regulado y poco desarrollada la figura de la Consulta Popular para casos específicos, figura que al iniciar la vigencia de esta Constitución no tenía un procedimiento regulado y es hasta las reformas constitucionales de 1993 en donde se adiciona a este artículo remitir el procedimiento a la Ley Constitucional Electoral que como se verá más adelante la carencia de procedimental para llevar a cabo esta institución.

#### **4.3.2. Alcances y límites del referéndum revocatorio en Guatemala**

En la Constitución de 1985 que se encuentra vigente en Guatemala consagra en su artículo 173 la figura del Procedimiento Consultivo o Consulta Popular, dicho precepto establece: Artículo 173 (Adicionado) "Procedimiento Consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos. La Ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta Institución". Del tenor literal de esta norma constitucional vemos que se consagra la figura de la consulta popular, conocida en otras legislaciones como referéndum o plebiscito, con la particular nominación de

procedimiento consultivo pero que no deja de tener el mismo carácter y espíritu de dichas figuras. Y al realizar un análisis interpretativo vemos que esta norma también deja muy general los motivos por los cuales se puede realizar una consulta popular, de esta cuenta es necesario ampararnos en la interpretación de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala que es el órgano por excelencia de la interpretación y protección de la Constitución y la cual establece en sus interpretaciones lo siguiente: “el artículo 173 de la Constitución, es genérico y se aplica a todas aquellas decisiones políticas de especial trascendencia y como no tiene orientación específica, se previó que las preguntas las podía fijar el Presidente de la República o bien el Congreso, dependiendo del asunto que se tratara; sin embargo, cuando la consulta popular se hace con el fin de ratificar o no las reformas a la Constitución lo genérico de la consulta según el artículo 173 citado, desaparece, para dar lugar al asunto específico de ratificación” Gaceta No. 37 página No. 24, expediente No. 341-94, sentencia: 10-08-94.

Así mismo, la Corte interpreta también: “La Consulta Popular. Denominada en la doctrina referéndum consultivo, significa las funciones de sufragio y ejercicio del voto en virtud del cual el pueblo, mediante el cuerpo electoral, decide en última instancia resoluciones que le afectan en forma directa. Tiene, en general, dos componentes: a) el órgano facultado que acepta, discute y aprueba una decisión política importante, que habrá de reflejar sus efectos en la estructura normativa del Estado y, por tanto, en la población; y, b) el pueblo, en el que radica la soberanía, que por medio del voto acepta o rechaza la propuesta aprobada, de donde deriva su voluntad de adoptar o no la decisión sobre la que se pronuncia en las urnas. La Consulta requiere, de la previa, suficiente y comprensiva información que debe darse a la población, para que concurra



al acto electoral con pleno conocimiento de su propósito” Gaceta No. 51, página No. 28, expediente No. 931-98, sentencia; 08-02-99. De esta interpretación que hace la Corte de Constitucionalidad en ambos expedientes establece con claridad: primero que dicho artículo 173 es genérico al dejar abierta la posibilidad de que el pueblo sea tomado en cuenta para decidir sobre una situación que le afecte, y por otro lado establece con certeza cualquier duda sobre la interpretación de una Consulta cuando se refiere a reformas a la Constitución, sin embargo en este artículo no se establece nada de manera específica con relación a que tipos de Consulta popular pueden realizarse, y como se desarrollo en este trabajo, las distintas clases de Referéndum que pueden existir, y tampoco en este artículo 173 se establece el referéndum revocatorio expresamente como tal.

Por lo que se hace necesario no solo analizar esta norma constitucional sino también establecer en su integración contextual con todo el cuerpo normativo constitucional si en alguna parte de la Constitución Política de la República de Guatemala se regula acerca de la posibilidad de revocar el mandato constitucional de los funcionarios públicos de manera directa; la Constitución Política de Guatemala se encuentra desarrollada en 281 artículos, y 27 artículos de disposiciones transitorias y en ninguno de los preceptos contenidos en la Constitución a excepción del 173 que únicamente establece sobre la Consulta Popular, y no se contempla la figura de la revocación del mandato de funcionarios públicos de manera directa mediante consulta popular, por lo que aunque el 173 constitucional sea muy genérico al establecer las decisiones políticas de especial trascendencia, no conlleva a pensar que se podría utilizar el procedimiento consultivo para revocar un mandato debido a que se estaría

contradiendo a la misma Constitución Política de la República porque no contempla en sus disposiciones nada relativo al referéndum revocatorio.

#### **4.4. Análisis de la viabilidad del referendo revocatorio en Guatemala**

Para que el referéndum revocatorio o revocatoria de mandato sea viable en su implementación en la República de Guatemala, primero deberá agotarse el procedimiento de reforma constitucional, en el cual de conformidad con la Constitución puede llevarse a cabo a través de distintos procedimientos; como la Constitución Política de la República de Guatemala es una Constitución rígida deberá realizarse un procedimiento especial para su reforma y agotado este procedimiento podrá incluirse como precepto el referéndum revocatorio o consulta popular para revocar un mandato constitucional, no es tan fácil como parece debido a que a raíz del autogolpe de Estado en el año de 1983, la Constitución de 1985, fue reformada, pero ha habido varios intentos posteriormente para reformar la Constitución y se ha tornada cada vez más difícil lograr reformas constitucionales.

Con ello es importante resaltar que hablar de un tema tan trascendental y delicado como el referéndum revocatorio y su implementación en Guatemala es de mucha madurez política en el marco de la participación democrática representativa en la que la ciudadanía tendría en sus manos un gran instrumento de participación y decisión, sin embargo es oportuno también analizar que los países que contemplan esta figura en sus constituciones y sobre todo aquellos que lo han utilizado como Venezuela y Bolivia, tienen un gran compromiso con el Estado de Derecho, debido a que esta figura debe

ser utilizada para remediar una crisis institucional y no provocar otra sobre la que posiblemente se cree que se tiene, Guatemala tiene como cualquier Estado democrático la posibilidad de implementar el referendo revocatorio pero como ya se indico no será fácil un tipo de reforma constitucional de esta naturaleza.

#### **4.5. Ventajas de la revocación del mandato**

En general, doctrinariamente se han identificado algunas ventajas de esta figura tales como:

- Autorizar que los electores puedan remover al Presidente y Vicepresidente de su cargo porque les han perdido la confianza.
- Permite recordarles al Presidente y Vicepresidente que la ineficacia puede ser sancionada por medio de la remoción y que su gestión es el producto de una función pasajera.
- Incrementa el interés ciudadano en los asuntos públicos, porque les permite participar de manera directa en la toma de decisiones políticas.

#### **4.6. Reglas generales de aplicación de la figura de la revocatoria del mandato**

La figura que se propone introducir pretende ser una modificación o reforma parcial al Artículo 184 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



Solo podrá implementarse mediante la realización de un referéndum revocatorio que se regiría por las siguientes reglas:

- La realización de un referéndum revocatorio solo puede efectuarse una vez transcurrido la mitad del periodo para el cual fueron electos el presidente y vicepresidente de la república (representa un plazo prudencial que permite a los electores tener una visión del desempeño del representante).
- Dicha iniciativa popular debe estar constituida por un número no menor del sesenta por ciento (60%) de los electores inscritos en el padrón electoral.
- La votación favorable a la revocación deber ser igual o mayor que la que el funcionario obtuvo cuando fue electo, sin que puedan someterse tales condiciones minuciosas a procesos de ajuste o de proporción alguna.
- Durante el período constitucional para el cual fueron electos el presidente y vicepresidente de la República no podrán hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

## CONCLUSIONES

1. La mayoría de la población guatemalteca desconoce la existencia del derecho a la participación ciudadana contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual se ejerce por medio de distintos mecanismos en el ejercicio del poder soberano y permite la intervención directa de los habitantes en la actividad estatal con el objeto de alcanzar una democracia participativa.
2. La democracia es un sistema político de gobierno en el cual el poder de una nación radica en el pueblo y constitucionalmente se les faculta su intervención en el gobierno y su mejoramiento, ostentando la soberanía, la que es delegada en los poderes del Estado para su representación, en el Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial y respetando la igualdad y libertad de las personas.
3. El referéndum revocatorio constituye un procedimiento por medio del cual los ciudadanos en ejercicio del poder soberano destituyen de un cargo público a un funcionario, hacen saber también sus puntos de vista sobre algún punto controvertido y pueden llegar a tomar decisiones por medio del sufragio de una forma democrática.





## RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala debe de poner en práctica políticas que le permitan a los ciudadanos conocer la existencia del derecho a la participación social a través de los medios de comunicación, para que la toma de decisiones constituya la expresión de la voluntad general de la población, con el objeto de fortalecer la participación directa de los gobernados en la búsqueda del bien común.
2. El Congreso de la República de Guatemala y los órganos encargados de emitir reglamentos, acuerdos, circulares y resoluciones deben de actuar de manera que no se altere el orden institucional, apegados a derecho y observando los procedimientos previamente establecidos para mantener así una buena estructura y organización dentro del Estado.
3. El Congreso de la República de Guatemala a través del Tribunal Supremo Electoral debe de someter a procedimiento consultivo la necesidad de reformar el Artículo 184 de la Constitución Política de la República de Guatemala, a efecto de incluir la figura del referéndum revocatorio como mecanismo de participación democrática para poder destituir a un funcionario público y la población pueda tomar decisiones dentro del Estado.



## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR SOLIS, Samuel. **Teoría del referéndum y plebiscito**. México: Universidad del Desarrollo Puebla, 2001.
- ÁLVAREZ, A. E. **De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos**. Caracas Venezuela: Ed. Politeia, 2003.
- AYALA C. **El referendo revocatorio: Una herramienta ciudadana de la democracia**. Caracas, Venezuela: Ed. Colección Minerva, 2003.
- BIELSA, Rafael. **Derecho Constitucional**. Buenos Aires, Argentina: Tercera edición aumentada, Editorial Roque de Palma Editor, 1959.
- BOBBIO, Norberto. **Diccionario de política**. México: (s.e.), 1991.
- BREWER, Carías. **La guerra entre las salas del TSJ frente al referéndum revocatorio**. Caracas, Venezuela: Ed. Aequitas, 2003.
- BREWER, Carías. **La sala constitucional versus el estado democrático de derecho**. Caracas, Venezuela: Ed. Los Libros de El Nacional, 2004.
- BRONDSTED, Johannes. **Los vikingos**. Nueva York: Ed. Penguin, 1960.
- DAHINTEN CASTILLO, Jonny. **El proceso jurisdiccional**. 1ra. edición. Guatemala: Ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1980.
- DAHL, Robert A. **La democracia**. Madrid, España: Grupo Santillana de ediciones, S.A. 1999.
- DE TORRES, Guillermo Cabanellas. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, 2006.
- Diccionario ilustrado de la lengua española**. Aristos. Barcelona, España: Editorial Ramón Sopena S.A., 1975.
- Digesto Constitucional de Guatemala**, Recopilación de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.
- FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín Basave. **Teoría de la democracia**. 2da edición. México: Ed., Jus, 1976.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Política y Constitución en Guatemala**. Guatemala: Editorial Serviprensa Centroamericana, 1977.

GARCÍA PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. Madrid, España: Ed. Alianza, S. A., 1984.

GWYN, Jones. **La historia de los vikingos**. 2ª edición. Oxford, Estados Unidos: Ed. Oxford University Press, 1985.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Diccionario electoral**. Tomos I y II. Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y promoción electoral (CAPEL), 1999.

MOGENS, Herman Hansen. **Para una extensa descripción de democracia en Atenas**. Oxford: Ed. J.A. Crook, Blackwell, 1991.

ONTIVEROS PAOLINI, Gerardo. **Derecho romano I y II**. 7ª edición. Caracas, Venezuela: Marga Editores, S.R.L., 1996.

OSSORIO, MANUEL. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires: Editorial Heliasta, S.R.L. 1980.

PEREZ, Juan Beneyto. **Nacionalsocialismo**. México: Ed. Labor, 1934.

SIERRA, José Arturo. **Derecho Constitucional Guatemalteco**. Guatemala: Corte de Constitucionalidad, Editorial Piedra Santa, 2000.

USECHE, Judith. **Tratado de aspectos jurídicos del referendum revocatorio**. Universidad de Carabobo, Venezuela: Ed. Afonso D. S., 2006.

ZIMMERMAN, Joseph F. **Democracia participativa**. Limusa, México: Noriega Editores. Grupo Impresario México. D.F., 1992.

## **Legislación**

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

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** y disposiciones transitorias. Promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente 1999.