

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

The seal of the Academia Guatemalteca de Ciencias Jurídicas y Sociales is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top. The shield is divided into four quadrants, each containing a different symbol. The text "ACADEMIA GUATEMALTECA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES" is written around the perimeter of the seal. The words "CONSPICUA" and "CAROLINA" are also visible at the top of the seal.

**EL RECONOCIMIENTO COMO ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE CARÁCTER  
PERMANENTE A LOS COMITÉS CÍVICOS ELECTORALES Y SUS POSIBLES  
IMPLICACIONES EN EL FORTALECIMIENTO DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

**MINOR ABRAHAM MARROQUÍN LÓPEZ**

**GUATEMALA, FEBRERO DE 2014**

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

**EL RECONOCIMIENTO COMO ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE CARÁCTER  
PERMANENTE A LOS COMITÉS CÍVICOS ELECTORALES Y SUS POSIBLES  
IMPLICACIONES EN EL FORTALECIMIENTO DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**MINOR ABRAHAM MARROQUÍN LÓPEZ,**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

**Guatemala, Febrero de 2014**

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

<b>DECANO:</b>	MSc. Avidán Ortiz Orellana
<b>VOCAL I:</b>	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
<b>VOCAL II:</b>	Licda. Rosario Gil Pérez
<b>VOCAL III:</b>	Lic. Luis Fernando López Díaz
<b>VOCAL IV:</b>	Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
<b>VOCAL V:</b>	Br. Rocael López González
<b>SECRETARIA:</b>	Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera fase:**

Presidente:	Lic. Edgar Enrique Lemus Orellana
Vocal:	Lic. Walter Brenner Vásquez Gómez
Secretario:	Lic. Edgar Mauricio García Rivera

**Segunda fase:**

Presidente:	Lic. Rafael Otilio Ruiz Castellanos
Vocal:	Lic. Obdulio Rosales Dávila
Secretario:	Lic. Jaime Ernesto Hernández Zamora

**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).

Licenciado Otto José Paz Kroell  
Abogado Y Notario  
Oficina: 13 avenida 9-84 Zona 1 ciudad de Guatemala.  
Teléfono: 56339960



Guatemala, 3 de julio de 2013.


Dr. Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho.



Dr. Mejía Orellana:

En cumplimiento y atención de la providencia de fecha nueve de octubre de dos mil doce emanada de su despacho procedí a asesorar el trabajo de tesis del bachiller **MINOR ABRAHAM MARROQUÍN LÓPEZ** con carné número **200020382**, intitulado: **“EL RECONOCIMIENTO COMO ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE CARÁCTER PERMANENTE A LOS COMITÉS CÍVICOS ELECTORALES Y SUS POSIBLES IMPLICACIONES EN EL FORTALECIMIENTO DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL.”** Para lo cual manifiesto lo siguiente:

- I. Para el efecto nos reunimos en sesiones de trabajo, para tratar aspectos de forma y fondo del tema estudiado. El punto fundamental del presente trabajo es que, en la actualidad los comités cívicos electorales tienen una limitante en su funcionamiento derivado del ámbito temporal que la ley reconoce para su actuación, porque solo pueden funcionar en un proceso electoral y finalizado éste, dichas organizaciones políticas deben desaparecer por mandato legal.
- II. Por lo que en el contenido de la tesis, se hace énfasis en que debe ser reformada la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para establecer el carácter de organizaciones políticas permanentes a los comités cívicos electorales y de esa cuenta no estar condicionadas a desaparecer después del proceso electoral sino que se ajustan a las causalidades de disolución que tienen los partidos políticos.
- III. Para mayor concretividad fáctica de esta investigación documental se estudió la participación de los comités cívicos en los procesos electorales en la última década, lo cual demuestra que han tenido participación y aceptación en los departamentos y municipios del interior del país, pero siempre con la limitante antes indicada, lo cual impide que sean los interlocutores políticos en el ejercicio del gobierno municipal.





**Licenciado Otto José Paz Kroell**  
**Abogado Y Notario**  
**Oficina: 13 avenida 9-84 Zona 1 ciudad de Guatemala.**  
**Teléfono: 56339960**

- IV. Por lo que la presente tesis cumple con los requisitos para su aprobación ya que el lector comprenderá que la coyuntura actual requiere más participación de las agrupaciones políticas para que articulen fuerzas y cuadros políticos no solo a nivel nacional sino también a nivel municipal y este rol bien puedes ser asumido por los comités cívicos si la ley le otorga la calidad de organizaciones políticas permanentes.
- V. Con lo anterior expuesto, se afirma que el presente trabajo de tesis cumple con el requisito contenido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público.
- VI. El contenido de elaboración de la presente tesis cumple con los siguiente requisitos: a) contenido científico y técnico solicitado por esta casa de estudios superiores, queda demostrado en el desarrollo de cada uno de los capítulos en el reconocimiento como organizaciones políticas de carácter permanente a los comités cívicos electorales y su posible implicación en el fortalecimiento del poder publico municipal; b) en cuanto a la metodología utilizada fue adecuada a los marcos: conceptual, técnico, metodológico y operativo; c) en mi opinión sobre la redacción utilizada reúne todas las condiciones de claridad y presentación, de forma comprensible al lector; d) se aplicaron las reglas de investigación documental; e) con respecto a sus conclusiones y recomendaciones, aporta una solución viable para la problemática que tienen los comités cívicos y que corresponde al Tribunal Supremo Electoral prepara el proyecto de ley para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos; y la bibliografía utilizada es adecuada al tema tratado, máxime que se reforzó con ejemplificación de casos dados anteriormente. Por lo que considero procedente continuar el procedimiento administrativo para la presente tesis a fin de que sea discutido y aprobado en el Examen Público respectivo.

El presente trabajo de grado merece **MI DICTAMEN FAVORABLE**, por cumplir con los requisitos reglamentarios de nuestra casa de estudios, para que continúe con el trámite que corresponde, previo a que el sustentante opte al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogado y Notario.

De usted muy respetuosamente:

  
Lic. Otto José Paz Kroell  
Abogado y Notario.  
Colegiado número 10312.





# USAC TRICENTENARIA

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

Edificio S-7 Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala

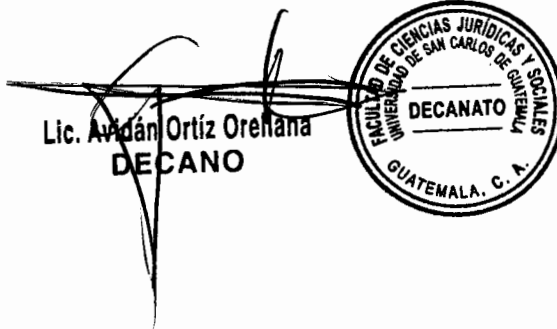


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 25 de julio de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante MINOR ABRAHAM MARROQUÍN LÓPEZ, titulado EL RECONOCIMIENTO COMO ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE CARÁCTER PERMANENTE A LOS COMITÉS CÍVICOS ELECTORALES Y SUS POSIBLES IMPLICACIONES EN EL FORTALECIMIENTO DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL. 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. Ardán Ortiz Orejuna  
DECANO



Rosario sil



## DEDICATORIA

- A DIOS:** Gracias Padre, por recargarme de fuerzas cada vez que la debilidad me atacó; por olvidar mis errores y confiar en mi capacidad; por escogerme para vivir esta vida y por ser mi fiel acompañante; por amarme y bendecirme a cada instante. Éste y cada uno de mis triunfos por ti y para ti. Te amo.
- A MIS PADRES:** Teófilo Marroquín y Lucía López de Marroquín, de los que aprendí la igualdad entre los seres humanos, los valores y principios fundamentales para ir por los caminos correctos, luchar por mis sueños y anhelos de la mano de Dios, los amo.
- A MIS HERMANOS:** Por apoyarme y darme el amor y calor de hermanos en los momentos más difíciles de mi vida siempre sabre que estarán conmigo y yo con ustedes.
- A MIS SOBRINOS Y FAMILIA:** Que Dios me dio y que he prendido a querer Por ser siempre apoyo incondicional para mi familia
- A MIS AMIGOS:** por ser parte importante de mi vida, y por estar siempre en las buenas y en las malas, por ser parte de este triunfo.
- A LOS LICENCIADOS:** Carlos Larios ochaita, Sonia Elizabeth Hernández, Marta Aida de Montufar, Rene Aníbal Melgar y Ronal Arango, por enseñarme hacer mi trabajo con excelencia y profesionalismo y por formar carácter en mi vida profesional.
- A:** Todos los presentes por estar en este acto tan trascendental de mi vida.



**AL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL:** A todos aquellos que sacrificaron, años de estudio, familias, sus vidas, por los trabajadores, por el pobre, por el campesino por el que dijo hasta la victoria siempre. A ustedes compañeros que son un ejemplo a seguir.

**A LA FACULTAD:** Por permitirme ser digno y orgullosamente por siempre San Carlista y formar parte del sub-comité de huelga de todos los dolores. Hoy profesional egresado de mi amada casa de estudios.

**A MI ALMA MATER:** La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala grande dentro de la grandes, la que me inculco conciencia social y luchar por cambiar nuestra realidad.





## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Poder público municipal.....	1
1.1. Definiciones de municipio.....	2
1.2. El poder en el ámbito municipal.....	11
1.3. El municipio y la descentralización.....	15
1.4. Contexto de la descentralización en Guatemala.....	16
1.5. Medios de control del poder municipal.....	19
1.5.1. Los medios jurídicos.....	20
1.5.2. Los medios no meramente jurídicos.....	22

### CAPÍTULO II

2. El régimen político electoral en Guatemala.....	24
2.1. Régimen político electoral.....	25
2.1.1. La representación popular.....	26
2.1.2. Sufragio universal.....	27
2.1.3. Ciudadanía.....	30
2.2. Tribunal Supremo Electoral.....	32
2.3. Tribunal Supremo Electoral en la actualidad.....	34
2.3.1. Atribuciones y obligaciones.....	36
2.3.2. Funciones del Tribunal Supremo Electoral.....	37
2.3.3. El Registro de Ciudadanos.....	38
2.3.4. Las juntas electorales.....	38
2.3.5. Las juntas electorales departamentales –JED-.....	39
2.4. Organizaciones políticas.....	40

2.4.1. Partidos políticos.....	41
2.4.2. Comités cívicos electorales.....	48
2.4.3. Asociaciones con fines políticos.....	48

### CAPÍTULO III

3. Comités cívicos electorales.....	52
3.1. Antecedentes.....	52
3.2. Definiciones de Comités Cívicos.....	54
3.3. Normativa sobre Comités cívicos.....	55
3.4. La función de representar corrientes de opinión pública.....	58
3.4.1. El público y la opinión pública.....	64
3.4.2. La opinión pública en el orden político.....	66

### CAPÍTULO IV

4. Análisis del carácter temporal y la posibilidad de establecer como organizaciones políticas permanentes a los comités cívicos electorales.....	71
4.1. El comportamiento electoral de los comités cívicos.....	71
4.2. Los comités cívicos en el contexto de la reforma electoral.....	75
4.3. El cambio de concepto.....	78
4.4. Cambio en la forma de disolución de los comités cívicos.....	81
4.5. Procedimiento de reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.....	81
4.6. Consideraciones finales.....	83
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>89</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>91</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>93</b>



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación fue motivada por el análisis del contexto político actual tomando en cuenta que el objetivo fundamental de este trabajo es el análisis de las desventajas que tienen los comités cívicos electorales al ser instituciones de carácter temporal y ventajas al otorgar el carácter permanente a dichas organizaciones de una democracia participativa a nivel municipal, de manera que se logre la libertad en donde todos los guatemaltecos tuvieran la oportunidad de participar en los procesos de decisión sobre los asuntos públicos. Pero esa democracia no se logrará con el actual ordenamiento jurídico que condiciona de manera restringida el actuar de organizaciones políticas en forma desigual frente a otras.

Se considera que los comités cívicos electorales representan el descontento ante la ausencia e ineficacia de los partidos tradicionales que sólo aparecen por las comunidades en los tiempos de campaña electoral. Este tipo de organización busca la elección de representantes más cercanos a las comunidades y por lo tanto, más susceptibles de someterse a la auditoria social, elemento nada despreciable dentro de un sistema político desprestigiado y poco democrático como actualmente es el caso de Guatemala. Sin embargo la temporalidad que la ley condiciona en cuanto a su funcionamiento hace que no se desarrolle más capacidades de discusión y solución a los problemas a nivel municipal.

Se comprueba la hipótesis planteada al inicio de la presente investigación ya que el reconocimiento como organizaciones políticas de carácter permanente a los comités cívicos electorales favorecerá la consolidación del poder público municipal, en el sentido de que podrán generar iniciativas de desarrollo municipal a largo plazo y no solamente para postular candidatos a cargos de elección popular.



El presente estudio se estructuró en cuatro capítulos. El primer capítulo trata sobre el poder público municipal y los elementos que lo conforman así como los medios de control público municipal; en el segundo capítulo se aborda el tema del régimen político electoral en Guatemala dentro del cual funcionan las organizaciones políticas; en el capítulo tres se aborda el tema de los comités cívicos electorales y su función de representar corrientes de opinión pública en un proceso electoral; y en el capítulo cuatro se analiza la temporalidad del funcionamiento y la posibilidad de establecer el carácter permanente a los comités cívicos electorales.

Para el desarrollo del presente trabajo se utilizó el método de investigación científico basado en los siguientes. Sistemático porque se desarrolló en varias áreas siguiendo un orden y una secuencia lógica, ordenando datos, metódico porque se eligieron varias herramientas para obtener una información exacta y verídica (encuestas, entrevista, observación, etc.). Crítico porque versa en los conocimientos de cada persona en relación al tema. Asimismo, se aplicaron las técnicas de investigación documental y bibliográfica tanto nacional como internacional así como elaboración de recomendaciones y conclusiones.

Esperando que el presente trabajo de investigación, sirva como un instrumento de ayuda y fuente de información para personas que se interesen en el estudio de las organizaciones políticas en Guatemala, especialmente sobre los comités cívicos y el poder público municipal.



## CAPÍTULO I

### 1. Poder público municipal

Un municipio es una entidad administrativa que agrupa una sola localidad o varias, que puede hacer referencia a una ciudad, pueblo o aldea. El municipio está compuesto por un territorio claramente definido por un término municipal de límites fijados y la población que lo habita regulada jurídicamente por instrumentos estadísticos como el padrón municipal y mecanismos que otorgan derechos, como la vecindad, que sólo considera vecino al habitante que cumple determinadas características como el origen o la antigüedad y no al mero residente. El municipio está regido por un órgano colegiado denominado en Guatemala como Concejo Municipal, integrado por los concejales y síndicos.

En la mayoría de Estados modernos, un municipio es la división administrativa más pequeña que posee sus propios dirigentes representativos, elegidos democráticamente. Es en el espacio municipal en donde los ciudadanos obtienen el primer contacto con las instituciones democráticas, su primera experiencia en la militancia de un partido y experimentan su convivir en sociedad y el Estado. La calidad de la relación entre ciudadanos e instituciones democráticas está estrechamente vinculada a la existencia de espacios de participación de los ciudadanos en la vida política de su comunidad.



Es en el municipio en donde los problemas nacionales que normalmente trascienden la capacidad de la gestión municipal se reflejan de manera palpable como lo es la seguridad pública, infraestructura vial, entre otros.

En Guatemala, el municipio se enfrenta a muchos retos, pero también encuentra sus potencialidades en la estructura descentralizada del Estado. Una de las grandes tareas de la democracia es vivir y fomentar la cultura democrática como una forma de vida en todos los ciudadanos y población en general, pero más específicamente en la división administrativa más cercana a la población, o sea el municipio.

### **1.1. Definiciones de municipios**

Se considera importante hacer algunas definiciones de los conceptos elementales del presente trabajo, por lo que a continuación se presentan las siguientes.

El término municipio tiene su origen etimológico en el latín *municipium* que deriva del verbo amurallar (*mundus*), por lo que significaría una ciudad amurallada, en contraposición a otras entidades urbanas no amuralladas. La doctrina mexicana, muy cercana a la guatemalteca en lo que refiere a su pertenencia histórica a la corona española, aunque diversa en su sistema federal puesto que dicho país está constituido como Estado federal; en lo que se refiere al tema en estudio, señala que el municipio: “Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la



organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y Federación.”<sup>1</sup>

Siguiendo la anterior doctrina, se puede indicar que el municipio responde a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que, en el caso guatemalteco, es reconocida por mandato constitucional. Con dicha base jurídica de carácter supremo, el sistema jurídico municipal se crea por el organismo legislativo, quedando fuera de las competencias del poder municipal el dictar sus propias leyes, únicamente podrá emitir reglamentos dentro de los límites de sus competencias. Así, al municipio se le restringe la facultad legislativa en cuanto a la creación de leyes ordinarias y la judicial, siendo la facultad administrativa la que le corresponde respecto de la administración y gestión de los servicios públicos locales.

Ossorio, por su parte indica que: “El municipio, también llamado municipalidad, es una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses y que depende en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.”<sup>2</sup>

Lo anterior denota que el municipio puede depender de mayor o menor grado de una entidad pública superior, en el caso guatemalteco, el municipio, dado su autonomía reconocida por la Constitución Política de la República, administra sus propios y particulares intereses, pero depende de Estado nacional en cuanto a sus recursos económicos.

---

<sup>1</sup> Carbonell, Miguel. **Diccionario de derecho constitucional**. Pág. 397.

<sup>2</sup> Osorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 474.



Conforme a la teoría sociológica o iusnaturalista, el municipio se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas. De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él o si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes, haya dado origen a otro organismo superior que es el Estado.

De acuerdo con la teoría legalista, el municipio no solo no tiene el expresado origen natural, sino que es una institución creada por la ley sin más atribuciones que las concedidas por el Estado. En Guatemala, el municipio está regulado por una ley ordinaria que es el Código Municipal, el que rige su funcionamiento y sus atribuciones como entidad administrativa.

El maestro guatemalteco Pereira Orozco al respecto dice que: "Cualesquiera sea el verdadero origen y partiendo de hecho de su existencia, no cabe duda acerca de que la finalidad del municipio se halla vinculada al servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos."<sup>3</sup> Puede agregarse también que entre dichas necesidades están las que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, al transporte urbano, al alumbrado público y limpieza, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares; necesidades que son

---

<sup>3</sup> Pereira Orozco, Alberto. **Derecho constitucional**. Pág. 326.





atendidas con los recursos provenientes de los impuestos y las tasas o arbitrios que pagan los contribuyentes.

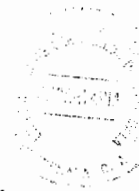
Ahora bien, es necesario definir el poder público como tal, debido a que el presente trabajo trata sobre el poder público municipal. Pero, ¿qué es el poder público? La respuesta a esta pregunta facilitaría la comprensión del poder municipal.

Toda sociedad, se ordena en torno a un cierto ideal de vida común, se expande en un estado de conciencia nacido de la solidaridad por la cual sus miembros se sienten unidos. Por ella no puede vivir y convertirse en una realidad histórica, si no es estimulada por una fuerza impulsora que desencadena y controle los movimientos por los cuales se constituye el organismo social. Esta fuerza es el poder político.

Es importante examinar la evolución de la noción de poder, puesto que mediante ese proceso se explica, en buena parte, cómo y por qué llegó a concebirse al Estado como ente ordenador de la conducta humana, con la forma de soporte del poder institucional.

En todas las sociedades que el mundo ha conocido, partiendo de las más primitivas, han estado dirigidas por un poder a cargo del cual ha estado la satisfacción de los intereses colectivos del grupo. Pero este poder no ha revestido siempre las mismas formas.

En las tribus arcaicas, el poder se confunde con la masa sumisa al conformismo riguroso que imponen las costumbres y las creencias. Luego, a medida que las sociedades van avanzando en su evolución y que las necesidades materiales o las



disputas con otros grupos humanos fueron exigiéndolo, apareció una concentración del poder en manos de un jefe a cuyo cargo quedaba la conducción de ese grupo. El poder se encarna, entonces, en una persona, generalmente la más fuerte o la más astuta o la más vieja del grupo. El elegido ejerce así el poder como una prerrogativa personal que a nadie debe, sino a su propia fuerza o prestigio. A este fenómeno se le denomina la individualización del poder. Tenía este sistema primitivo la ventaja de asegurar, mediante esa individualización, la cohesión del grupo social y su autonomía frente a los demás grupos. Pero, de otro lado, adolecía de graves inconvenientes.

Se puede afirmar que poder y sociedad nacen juntos; no hay pues lugar a oponerlos como un aspecto de la antítesis libertad y autoridad. El poder es una condición del orden y la libertad no es posible sino dentro del orden. De ahí que el poder sea el fenómeno social por excelencia, puesto que, de una parte, él no se concibe fuera de la sociedad y de otra parte, sin un poder actuante, una sociedad es un cuerpo inerte, próximo a su decadencia. Es decir que en toda sociedad, por pequeña que sea, siempre existirá ese elemento constitutivo, que es el poder, porque sin éste, difícilmente ese conglomerado puede seguir denominándose sociedad.

La distinción entre gobernantes y gobernados es una característica de toda sociedad. En todo grupo humano, desde el más pequeño hasta el más grande, existen aquellos que mandan y aquellos que obedecen, los que dan órdenes y los que cumplen, los que toman decisiones y los que las aplican. En consecuencia, en cada grupo social, el poder estará constituido por los gobernantes así definidos.

Al analizar el Estado como estructura de poder, puede decirse que ese fenómeno es



anterior al Estado, se presenta en el seno de toda organización social, partiendo de la célula familiar y además se manifiesta en todas las agrupaciones que conforman el ente estatal sea cual fuere su naturaleza.

De manera que el concepto poder no es un concepto meramente político y jurídico sino ante todo sociológico. Bodenheimer, citado por Naranjo Mesa, dice que en sentido sociológico: "El poder es la capacidad de un individuo o grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos."<sup>4</sup>

El poder puede ejercerse por medios físicos, morales, psicológicos o intelectuales. Muchos filósofos y sociólogos han resaltado la enorme importancia del concepto del poder para el estudio de la vida social humana. "El poder es el concepto fundamental de la ciencia social, en el mismo sentido que la energía lo es de la física. El amor al poder es el motivo principal que produce los cambios que tiene que estudiar la ciencia social; y las leyes de la dinámica social sólo pueden expresarse en términos de las diversas formas de poder."<sup>5</sup>

El poder juega un papel importante en la historia de la sociedad ya que es la forma de imponer cambios sociopolíticos y crear nuevas culturas en una región, en un país, en un continente e incluso en todo el mundo.

El poder es la fuerza o dominio de una o mas personas para influenciar en un sociedad, ya sea para limitar o aumentar sus derechos.

Cabanellas indica que por poder público se entiende: "Facultad consubstancial con el

---

<sup>4</sup> Naranjo Mesa, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas**. Pág. 119.

<sup>5</sup> **Ibid.**



Estado que le permite dictar normas obligatorias que regulen la convivencia social de las personas que por vínculos personales o por situación territorial se encuentran dentro de su jurisdicción legislativa o reglamentaria.”<sup>6</sup>

El poder institucionalizado es aquel cuya titularidad está a la cabeza de ese ente al que se denomina Estado. Debe precisarse entonces que el poder a que se está refiriendo es al poder público, es decir, aquel que se ejerce por parte de los gobernantes, ya sea de facto o ya sea con base en una normatividad jurídica preestablecida, sobre un conglomerado y no al poder genéricamente considerado, en las diversas manifestaciones en que este fenómeno se presenta en el seno de la sociedad.

Hauriou, define al poder como: “Una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados.”<sup>7</sup>

De esta definición puede extraerse los siguientes aspectos del poder que son: a) que este es un fenómeno inherente a la naturaleza humana; b) que es capaz de crear organizaciones sociales; c) que comporta dos elementos: la dominación y la competencia; y d) que cuando es consentido por los gobernantes se convierte en poder de derecho.

---

<sup>6</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual, tomo IV.** Pág. 238.

<sup>7</sup> **Ibid.** Pág. 120.



Otros autores como Luis Bouza citado en la compilación de González Camargo indican que el poder es un medio en el sentido de que tiene poder el individuo que consigue que otros hagan o dejen de hacer lo que el quiere. Continúa diciendo el autor que: “El poder se puede concebir como el instrumento por el cual se obtienen todos los demás valores, de la misma manera en que a una red se emplea para atrapar peces.”<sup>8</sup>

Ahora bien, el poder es regulado por una norma suprema que constituye un modelo de Estado, y donde están contenidos los derechos, garantías y deberes que tienen los ciudadanos dentro del mismo, se habla en este sentido de la Constitución Política de la República; se puede decir que la Constitución Política es el contrato social que rige la vida de los ciudadanos en sociedad, vale decir, el pago que hacen los ciudadanos para vivir en sociedad.

La Constitución Política de la República de Guatemala desarrolla en la parte dogmática los derechos fundamentales; en la parte orgánica la estructura del Estado y las obligaciones de los habitantes en cuanto al Estado.

En el Artículo 152 si bien no define el poder público, establece el titular del mismo de esta manera: “El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio.”

En ese sentido cuando se habla de poder se refiere a la facultad para hacer o abstenerse o para mandar algo. Y de acuerdo al profesor guatemalteco Hugo Calderón

---

<sup>8</sup> González Camargo, Edna Elizabeth. **Introducción a la ciencia política**. Pág. 102.



citado dentro de la compilación de Manuel Ballbé y Marta Franch, el poder público es: “La potestad inherente al Estado y que lo autoriza para regir, según reglas obligatorias, la convivencia de cuantos residen en territorio sujeto a sus facultades políticas y administrativas.”<sup>9</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 153 establece: “El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República.”

El imperio de la ley implica y reafirma la libre determinación del Estado, su soberanía, todas las personas que se encuentran dentro del territorio del Estado de Guatemala deben el debido respeto a las leyes de la República, fundamentalmente a la Constitución, esto garantiza la aplicación de los principios democráticos, la soberanía, la representatividad, etcétera.

Ahora bien, son los ciudadanos los que deciden el tipo o modelo de Estado que se quieren dar, mediante el sistema democrático. Cuando se diseña ese contrato social, ese modelo de Estado, necesariamente hay que crear una figura jurídica; y en la esfera del derecho una persona jurídica es un sujeto capaz de derechos y obligaciones. Es decir, que la persona jurídica se va a encargar de administrar ese contrato social.

Al Estado para que sea funcional hay que dotarlo del poder público. Y ese poder público requiere que se le dote de efectividad para que pueda aplicar y ejecutar el contrato social, que se llama Constitución Política de la República. Ese Estado, a su

---

<sup>9</sup> Ballbé, Manuel y Marta Franc. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 122.



vez, está compuesto por dos tipos de personas, por dos tipos de órganos. Unos órganos que se denominan:

- a. Órgano institución.
- b. Órgano individuo.

De modo que cada órgano del Estado viene a ser una asociación del órgano institución con el órgano individuo; por lo que el uno y el otro no pueden existir por separados. Cuando los dos se unen, el órgano administrativo puede desarrollarse. Por ejemplo:

- a. Presidencia de la República (órgano institución). Es permanente.
- b. Presidente de la República (órgano individuo). Es temporal.

## **1.2. El poder en el ámbito municipal**

Habiendo abordado el poder de manera resumida en el apartado anterior, se puede decir entonces que el poder público municipal es el conjunto de facultades y deberes que ejerce la administración o el consejo municipal dentro de los límites de su territorio y los destinatarios de las mismas son los gobernados o vecinos que habitan en dicha circunscripción.

Hay que afirmar que el reto del ejercicio de la administración pública, dentro del contexto de un Estado de Derecho, es que ésta actúe conforme a la ley y por consiguiente, sustentándose a la misma. Por la amplitud de campos que aborda el ejercicio del poder dentro de la administración pública, su control también se diversifica.



Así, el control puede ser: a) según su naturaleza: jurídico, político, técnico-contable, y b) según el procedimiento: administrativo, legislativo y judicial. Estos mecanismos de control permiten responsabilizar al Estado y habilitan, por tanto, la protección jurídica administrativa, entendido que es por vía de recursos y reclamaciones; o judicial, que se entiende, por vía de acciones.

Los controles administrativo y judicial constituyen la medida de la responsabilidad pública y son los medios que dispone el vecino o administrado para controlar el ejercicio del poder público municipal. Como ya se advirtió, el poder político posee dos facetas, en el caso del poder público municipal es lo mismo. La primera es la ya expuesta y la segunda consiste en los controles que puede ejercer el gobernado vecino en contra de las acciones, resoluciones, omisiones, en fin, del actuar de la administración municipal.

Al hablar de poder público municipal se hace referencia al gobierno local. Este último alude al ámbito municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social. Así, la noción de gobierno local, define las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño –estados, municipios, ciudades–, delimitadas geográfica y administrativamente, comúnmente heterogéneas social y culturalmente.

Dentro de la dinámica del ejercicio del poder público local se establecen relaciones sociales entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes tales como: autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas, comunidades locales con distinto grado de cohesión social, así como





organizaciones sociales y políticas.

En lo que concierne a la regulación referida al poder público municipal o gobierno del municipio, el Código Municipal detalla las competencias del Concejo Municipal, integrado por el alcalde, síndicos y concejales, particularmente en sus Artículos 33, 35, 52, 53 y 54.

El Artículo 33 del Código Municipal establece que el gobierno del municipio es competencia exclusiva del Concejo Municipal el cual, al ejercer el gobierno debe entre varios aspectos, garantizar los intereses del municipio y sus habitantes atendiendo las necesidades planteadas por sus vecinos.

El Artículo 35 del Código Municipal enumera las competencias generales del Concejo Municipal. De estas, revisten de especial importancia para la investigación las relativas a: la convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales; el control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración; la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales; proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo, quien trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República. Los aspectos señalados vinculan la participación de los vecinos en temas que le son por demás sensibles: el control de las políticas públicas municipales y de la emisión de acuerdos y reglamentos municipales.



En el Artículo 52 del Código Municipal establece que el alcalde representa a la municipalidad y al municipio, constituyéndolo como el personero legal de la misma. En el Artículo 53 del Código Municipal establece sus atribuciones y obligaciones, destacándose dentro de ellas que es su atribución y obligación hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal y al efecto expedirá las órdenes e instrucciones necesarias, dictará las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y, en general, resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad.

En el Artículo 54 del Código Municipal regula las atribuciones y deberes de síndicos y concejales, sobresaliendo las siguientes atribuciones: proponer las medidas que tiendan a evitar abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales; fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal; interrogar al alcalde sobre las medidas que hubiere adoptado en uso o extralimitación de sus funciones, y por mayoría de votos de sus integrantes, aprobar o no las medidas que hubiesen dado lugar a la interrogación.

Del contenido de este articulado, reviste de especial trascendencia, la facultad que posee el Concejo Municipal, como ente encargado del gobierno del municipio, de controlar y fiscalizar los distintos actos de gobierno municipal y de su administración, es aquí en donde encajan los recursos de revocatoria y reposición, que se analizarán como algunos de los medios de que dispone el administrado para controlar al gobierno municipal.



### 1.3. El municipio y la descentralización

Los procesos de descentralización que han tenido lugar en la región centroamericana durante las últimas dos décadas constituyeron puntos centrales en las agendas gubernamentales. Se situaron como parte de un extendido reclamo ciudadano que incidió en las prioridades nacionales vinculados a los rezagos sociales y a un mayor espacio del municipio. Motivaron el reforzamiento de la autonomía municipal y la importancia de cumplir con las competencias establecidas en el Código Municipal y favorecieron una mirada específica hacia los municipios.

Puede decirse en ese sentido que: “La apuesta central de estos proceso de reforma política ha buscado ampliar el debate sobre el traslado de mayores cuotas de poder hacia los gobiernos locales. La apuesta por la descentralización presenta, por tanto, un proceso de naturaleza política, cuyas motivaciones han sido al mismo tiempo factores para su rezago y postergación actual.”<sup>10</sup>

Hay que reconocer que aunque se han registrado avances en el proceso de descentralización en Guatemala, esta primera etapa muestra avances hacia los marcos legales y hacia la construcción de la institucionalidad. Ante lo inacabado del proceso, corresponde determinar si deben retomarse propuestas que sirvan de ruta hacia la consolidación de un municipio capaz de incidir en el desarrollo territorial o bien es preciso ubicar los retos de ámbito municipal en un plano que se enfoque más hacia los

---

<sup>10</sup> Fundación Konrad Adenauer Stiftung. **La gestión municipal en Guatemala.** Pág. 8



territorios.

#### **1.4. Contexto de la descentralización en Guatemala**

Guatemala ha sido escenario de cambios en el comportamiento del Estado y del Gobierno, con procesos denominados de modernización y reforma de la administración pública, que han llevado en última instancia, al debate político sobre el rol del Estado, el gobierno y la sociedad.

Más allá del debate, los gobiernos que se suceden en la década de 1990 orientan sus acciones a favor del mercado. Durante esta nueva etapa se introdujeron reformas directamente vinculadas a la concepción de la modernización del Estado y la reforma de la administración pública, como la reducción de entes públicos, mediante procesos de privatización y desincorporación de activos de instituciones públicas que pasaron a manos privadas.

Contrario a lo que pudiera esperarse esos años, la democracia de la región avanzó a pesar de la ausencia de discusión sobre ideas de Estado, sociedad y gobierno para configurar un modelo de largo plazo. El debate se dio en torno a la estructuración de carácter administrativo del proceso de modernización y reforma del gobierno. En ese contexto, de acuerdo a la Fundación Konrad Adenauer: "El tema de los gobiernos municipales de la región centroamericana adquirió mayor relevancia, lo que ocasionó debates interminables sobre los nuevos roles que presentaban las reformas, que conllevaban el traslado de competencias al municipio y sobre el significado y expresión



de la autonomía municipal en un Estado democrático.”<sup>11</sup>

Es importante resaltar que el municipio alcanzó en la década de 1980 el reconocimiento constitucional, mediante el establecimiento del régimen municipal y la emisión de leyes y códigos que rigen su funcionamiento. El Decreto 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal, no sólo amplía las capacidades de administración de la competencia del municipio, sino que las supedita a las condiciones territoriales. El Artículo 68 de dicho código establece las competencias propias del municipio en Guatemala.

En la actualidad, los municipios gozan de autonomía. El principal avance es la elección democrática de sus autoridades, la delegación constitucional de competencias y la existencia de marcos legales de organización y funcionamiento.

Es importante señalar que entre los avances más significativos en línea con los proceso de descentralización está el financiamiento del municipio. Es en la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985 que en el Artículo 257 queda plasmado el aporte para las municipalidades de un ocho por ciento de los Egresos Ordinarios del Presupuesto Nacional Anual; dicho artículo fue modificado como resultado de la Consulta Popular de 1994 y el aporte se eleva al 10%.

Este aporte constitucional no solo permite la participación del municipio en el Presupuesto Nacional sino que constituye uno de los principales mecanismos de

---

<sup>11</sup> *Ibid.* Pág. 9.



inversión pública municipal para enfrentar los rezagos en infraestructura en el territorio nacional. Debe destacarse también que en el municipio concurren otra serie de recursos financieros públicos, como son los que derivan de los Consejos de Desarrollo, los asignados por las instituciones del Organismo Ejecutivo a los territorios, a través de los ministerios, secretarías y fondos sociales y otros fondos menores.

También hay que afirmar que en la actualidad, la tradición centralista en la región no permite reconocer a la descentralización como agenda de Estado para la construcción de un modelo de participación democrática sino como programas en los que se delega desde el gobierno central las competencias de éste. Prima el poder sectorial sobre la autonomía municipal.

Los partidos políticos y sus dirigentes no consideran a la descentralización como parte de una agenda prioritaria de largo plazo. No han dado la suficiente importancia ni demostrado el suficiente compromiso con la temática de la descentralización como parte vital de sus planteamientos políticos electorales. El discurso político cuando avanza en esa línea es una oferta electoral que jamás alcanza a formar parte de las agendas de gobierno. Los esfuerzos dirigidos hacia el fortalecimiento y modernización del Estado y el gobierno deberían implicar abierta y directamente a los partidos políticos, entre otros actores sociales, fundamentalmente para converger en acuerdos y pactos con una visión de largo plazo que permita la formulación de políticas públicas con elementos de esta área.

El debate en torno a la autonomía municipal carece del sentido democrático que encarna el rol del gobierno territorial más que una búsqueda de avances en el



municipio, se ha tornado un proceso de reivindicación gremial. La negociación política del municipio frente al gobierno central está ausente de la agenda nacional.

En Guatemala, las reformas técnico burocráticas surgen de entidades sectoriales del gobierno para las cuales el proceso de descentralización es un programa o proyecto que no afecta la institucionalización del Estado ni a la propia administración pública.

En este contexto, es básica la generación de nuevos espacios de diálogo y participación de dirigentes y líderes políticos, en los que se incluya asistencia técnica y apoyo en capacitación para situar el proceso de modernización del Estado y la reforma a la administración pública como parte de políticas públicas de largo alcance.

### **1.5. Medios de control del poder municipal**

Al hablar de medios se incluyen tanto los recursos los debe conocer el mismo órgano que los dictó como cuando los ha de conocer un órgano superior a través de los recursos administrativos

Pero, dentro de los medios para el control del poder público municipal se pueden evidenciar dos clases, los cuales son: los medios jurídicos y los medios no meramente jurídicos.

La dinámica político social es particularmente dinámico en los gobiernos municipales. Ello deviene, entre otros muchos aspectos, de la cercanía en que se encuentra el



centro decisorio del poder y el administrado. Las administraciones municipales continuamente tienen que reevaluar sus decisiones u omisiones ante las protestas o reclamos de los vecinos que, una vez, se concretan a través de medios de control jurídico y en otras por medio de abiertas manifestaciones del sentir de los administrados.

### **1.5.1. Los medios jurídicos**

Por medios jurídicos se entienden todas las facultades que la legislación reconoce al vecino para participar en la toma de decisiones que competen al ámbito municipal y los medios y remedios que la misma le proporciona para oponerse a las resoluciones que la administración municipal haya asumido.

Los medios que prevé la legislación guatemalteca para el control del ejercicio del poder público municipal son: el recurso de revocatoria; el recurso de reposición, el proceso contencioso administrativo, las consultas a vecinos, el proceso de amparo y la acción de inconstitucionalidad. En el presente trabajo, no es objeto desarrollar cada una de estos medios de control jurídico por lo que se ha limitado únicamente en indicar los mismos.

Sin embargo considero importante resaltar lo que concierne a la consulta a los vecinos, dentro del marco de que si los comités cívicos pudieran ser permanentes, en este caso bien podría desempeñar un papel fundamental en el análisis, crítica y proposición de soluciones viables a los problemas municipales; lo anterior se expone, tomando en cuenta la participación de los partidos políticos en el ámbito nacional, en donde por





ejemplo los secretarios de dichas organizaciones políticas emiten pronunciamientos en el marco de una actividad gubernamental, en los cuales fijan sus posturas ya sea de apoyo o de mera oposición a dicha actividad gubernamental.

La consulta a vecinos entonces, puede ser decidida por el Concejo Municipal o instada por los vecinos. Conforme al primer supuesto de acuerdo con el Artículo 63 del Código Municipal: “Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre...”

Conforme al segundo supuesto, el mismo Código Municipal en el Artículo 64 establece que: “Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.”

Considero una buena implementación de la democracia, y que los vecinos hagan valer sus derechos de forma organizada cuando consideren que pueden salir afectados por algunas malas decisiones por el alcalde o consejo concejo municipal.

Otra modalidad de consulta es la que podrán solicitar las comunidades o autoridades



indígenas del municipio, de acuerdo con el Artículo 65 del mismo instrumento jurídico: “Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.”

En el artículo 65 nos demuestra que no hay discriminación hacia los pueblo indígenas, por lo que considero una buena implementación al hacerle valer sus derechos no afectando sus propias costumbres y tradiciones.

### **1.5.2. Medios no meramente jurídicos**

Al hablar de medios no meramente jurídicos se hace referencia a acciones que los vecinos pueden asumir para instar a la Administración municipal a reconsiderar alguna medida o a asumir una acción respecto a temas específicos. Generalmente las denuncias en los medios de comunicación, las manifestaciones públicas o las protestas de los vecinos, siempre encuentran un asidero legal, que para los ejemplos señalados serían el derecho a la libre emisión del pensamiento y el derecho de reunión y manifestación. Hay que afirmar que, aquí no se hace referencia a medidas de hecho, propiamente dichas, como lo son acciones delictivas que terminan en destrucción de la propiedad municipal y la propiedad privada.

Advirtiendo que a pesar de que los medios no meramente jurídicos, como mecanismos de control del ejercicio del poder municipal, no son el centro de interés de este trabajo, sí resulta importante indicar que, además de los controles regulados en la legislación los medios de comunicación se han constituido como un eficaz mecanismo de



denuncia y control del ejercicio del poder público municipal. En muchas ocasiones una denuncia radial, televisiva o escrita, a la que los medios de comunicación presten una adecuada cobertura, suele ser más efectiva que el planteamiento de una infinidad de recursos.

Otro mecanismo de control que sí es jurídico, pero no encaja como control administrativo ni jurisdiccional, son los procesos de elección de los concejos municipales, los cuales suelen realizar un control a posteriori avalando o rechazando la gestión del Alcalde y los miembros del concejo, así como de los partidos políticos o comités cívicos que los postularon como candidatos.



## CAPÍTULO II

### **2. Régimen político electoral de Guatemala**

El régimen político electoral de Guatemala es el método a través del cual se convierten los votos de los electores en cargo de elección popular.


#### **2.1. Régimen político electoral**

Se debe reconocer la importancia del pluralismo político dentro del contexto democrático y que la expresión popular mediante el voto, sea auténticamente libre. Cuando se habla del sistema político electoral, se debe hablar sobre temas tan fundamentales como el sufragio, ciudadanía, partidos políticos, órganos electorales y elecciones.

La Constitución Política de la República de Guatemala en cuanto al régimen político electoral indica en el Artículo 223 que: "El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen.

Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.

Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al Presidente de la República, a los funcionarios del Organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los



funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.”

Es una buena medida la cual permite una elección justa ya que esta prohibición no permite que los funcionarios tomen ventaja a raíz de las obras que ejecutaron durante su gobierno.

En ese sentido se ha pronunciado la Corte de Constitucionalidad al indicar lo siguiente: “...Para que un gobierno sea democrático y representativo, es necesario el ejercicio del sufragio, que debe estar sujeto a un proceso electoral que garantice su legitimidad, limpieza y efectividad y para ello la propia disposición constitucional remite a la ley... Dicha ley tiene carácter constitucional y se emitió como Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente...”<sup>12</sup>

La elección es el procedimiento que se sigue en el régimen democrático para la designación de los gobernantes, por oposición a la herencia, a la cooptación o a la toma del poder por la fuerza física, que son los métodos empleados en los sistemas autocráticos. A medida que se ha ido extendiendo en el mundo el principio de la representación, se ha ido desarrollando y ampliando también los sistemas electorales y este desarrollo ha engendrado instituciones que juegan el papel de mediadores entre los electores y los elegidos, estos son los partidos políticos.

---

<sup>12</sup> Corte de Constitucionalidad. **Constitución Política de la República de Guatemala y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad.** Pág. 219.



### **2.1.1. La representación popular**

Una de las condiciones fundamentales del régimen democrático es la de que los ciudadanos puedan escoger libremente a sus gobernantes a través de la elección. Nadie puede legítimamente imponer ordenes a los demás si no ha sido investido de autoridad para ello, lo que es valedero en un simple funcionario o empleado cuyo cargo tenga como origen el nombramiento, lo es más tratándose de los gobernantes en la más alta jerarquía, cuyas funciones son encomendadas, a través de las elecciones por todos los ciudadanos. Las elecciones deben ser periódicas, es decir, realizadas a intervalos regulares, de manera que los gobernados se sientan genuinamente representados y que los gobernantes no lleguen a sentirse demasiado independientes de aquellos. Además deben ser libres, es decir no manipuladas ni coartadas por ningún medio, ni restringidas por razones políticas o sociales, en ellas debe darse participación en igualdad de condiciones a todas las corrientes de opinión y a todos los ciudadanos.

Para saber que un régimen es democrático, pues, hace falta encontrar en él algo más que elecciones libres y partidos políticos. Por supuesto, es indispensable la más nítida representación política de la voluntad popular; y para obtenerla, hasta ahora, no hay más camino que el de los votos y el de los partidos políticos; pero al mismo tiempo es preciso que en ese régimen haya otras formas de controlar el ejercicio del poder concedido a los gobernantes.

No sólo las que establecen las mismas instituciones generadas por la democracia, con



la división de poderes a la cabeza, sino también formas específicas de participación ciudadana. Si la representación y la participación se separaron como consecuencia del desarrollo político de la humanidad, las sociedades de nuestros días las han vuelto a reunir a través del ejercicio cotidiano de las prácticas democráticas. El voto es el primer puente, pero detrás de él siguen las libertades políticas que también acuñó el siglo pasado y que se han profundizado con el paso del tiempo. De modo que, en suma, la democracia no se agota en los procesos electorales, ni los partidos políticos poseen el monopolio de la actividad democrática.

### **2.1.2. Sufragio universal**


El sufragio o voto es el derecho que corresponde al elector.

El sufragio universal como medio de elección de los gobernantes, está hoy admitido en todas las democracias liberales del mundo. En términos generales, el sufragio universal consiste en la posibilidad que tiene todo ciudadano, por el solo hecho de serlo, de participar con su voto en todos los procesos electorales.

Lucas Verdú, citado por Naranjo Mesa dice: "Mediante el sufragio los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en las normas constitucionales y ordinarias, y con arreglo a las mismas, a participar en la fijación de la orientación política nacional eligiendo a los candidatos para puestos parlamentarios y otros cargos públicos y votando las cuestiones que se les someten o que ellos decidan."<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Naranjo Mesa, Vladimiro. **Ob. Cit.** Pág. 455.



Conforme la anterior definición, podrían distinguirse cinco clases de elecciones por sufragio universal: elecciones para cuerpos colegiados, elecciones presidenciales, elecciones para provisión de otros cargos unipersonales, elecciones referendarias o plebiscitarias y elecciones de iniciativa popular.

Dentro del sistema político guatemalteco existe un derecho electoral, concepto que incluye dos asuntos medulares. Por una parte los aspectos jurídicos y consuetudinarios que tienen que ver con las normativas que regulan la elección para los diferentes cargos, responsabilidad que se adjudica al Tribunal Supremo Electoral, entidad que ha funcionado bastante bien desde su creación, aun cuando ahora se le recrimina no actuar con firmeza ante los excesos publicitarios de los partidos políticos.

Por la otra parte el derecho electoral se refiere al que le corresponde a cada ciudadano para elegir a las personas a los cargos de elección mediante el voto o sufragio. De manera que dentro del sistema político existe un derecho electoral en el que siempre habrá un elector y un elegible. Se puede decir que en nuestro país el derecho electoral así concebido se cumple razonablemente bien, pues el Tribunal Supremo Electoral es funcional y los ciudadanos cumplen en su mayoría con el derecho al sufragio.

El Artículo 12 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece: “El voto es un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único personal y no delegable.”

El sufragio o voto es el derecho que corresponde al elector. En ese derecho se establece que el voto debe ser igual, en el sentido que todos los votos tienen el mismo





valor numérico independiente de criterios de ingreso económico, sexo o capacidades del ciudadano, elementos estos que fueron condiciones en épocas pasadas pero que ahora están superados. Incluso hoy se informa de un incremento importante en el número de electoras mujeres y electores rurales.

El sufragio es además universal, por cuanto todos los ciudadanos tienen el derecho a elegir, independientemente de su sexo, raza, ingreso o profesión e idioma, incluso de su educación. El único requerimiento es estar inscrito en el Registro de Ciudadanos y por tanto en el padrón electoral.

Debe también ser secreto, por lo que las papeletas de seguridad, las cabinas adecuadamente instaladas y la labor de observadores son fundamentales para preservar esta condición. Y debe ser libre, en cuanto a que pueda ejercerse sin coacción ni influencia alguna. Otra característica del voto es que este es directo, o sea que no hay intermediarios entre el votante y el elegible, siendo por tanto los propios votantes los que determinan quiénes ocuparan los cargos de elección.

Los términos anteriores determinan que en Guatemala, desde el lado del derecho a elegir se está dentro de un sistema político democrático. Pero desde el lado de los elegibles sucede lo contrario, pues es en los partidos políticos que los proponen donde se encuentra una enorme debilidad, por cuanto estos son prácticamente una especie de maquinarias electoreras que han convertido la política de una institución noble en un verdadero negocio.



### 2.1.3. Ciudadanía

Por el término ciudadanía, Cabanellas indica que se entiende como: “Cualidad de ciudadano de un Estado: vínculo político (y, por tanto, jurídico) que une a un individuo (nunca a una persona jurídica) con la organización estatal. Conjunto de derechos y obligaciones políticos. Comportamiento digno, noble, liberal, justiciero y culto que corresponde a quien pertenece a un Estado civilizado de nuestros tiempos.”<sup>14</sup>

Ciudadanía, es el conjunto de derechos y obligaciones que adquieren las personas por pertenecer a una determinada sociedad de manera permanente.

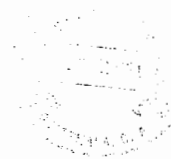
La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 147 que: “Son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Los ciudadanos no tendrán más limitaciones, que las que establecen esta Constitución y la ley.”

Al momento de llegar a la mayoría de edad el estado de Guatemala le otorga a todas las personas derechos y obligaciones sin limitación alguna salvo las establecidas por la constitución.

La Corte de Constitucionalidad, en una interpretación extensiva ha expresado: “...El sistema constitucional guatemalteco admite el pluralismo de edades, puesto que parte de reconocer los derechos ciudadanos a los mayores de dieciocho años de edad (artículo 147), establece también las edades especiales para el ejercicio de determinados derechos, particularmente los de orden político para el acceso a

---

<sup>14</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 55.



determinados cargos... el sistema guatemalteco, que tradicionalmente ha regulado el régimen de edad de las personas en relación con sus derechos, deberes, obligaciones, excusas o dispensas, ha sido el de una pluralidad antes y después de la línea que separa la mayoría de la minoría de edad. De esta manera goza el individuo en cada una de las edades determinadas por la ley de una diferente condición jurídica, ya sea como sujeto activo, con su capacidad de goce y de ejercicio, o como sujeto pasivo, titular de una especial protección social y jurídica... Cabe puntualizar que la edad por sí sola no genera derecho alguno sino que son las leyes las que deben determinar qué derechos se adquieren con la mayoría de edad y cuáles con una edad diferente a ésta, tomando como base los diversos aspectos que pueden hacer permisible a una persona el ejercicio de un determinado derecho...”<sup>15</sup>

Por le simple hecho de permanecer permanentemente en un país las personas adquiere derechos y obligaciones

En el mismo sentido, la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece en su Artículo dos establece que: “Son ciudadanos todos los guatemaltecos mayores de dieciocho años.”

Para demostrar la calidad de ciudadano es necesario tener la constancia que la misma Ley Electoral y de Partidos Políticos lo establece en el Artículo siete de la siguiente manera: “La calidad de ciudadano se acredita con el documento extendido por el Registro de Ciudadanos, con la anotación en la cédula de vecindad, o con el documento de identidad que lo sustituya.”

---

<sup>15</sup> Corte de Constitucionalidad. **Ob. Cit.** 154.



## **2.2. Tribunal Supremo Electoral**

El Tribunal Supremo Electoral es una institución de reciente creación para referirse a sus antecedentes históricos se hace la siguiente sinopsis: "Hasta 1982 el sistema electoral giraba alrededor de un Director del Registro Electoral, designado por el Ejecutivo, con el apoyo de un Consejo Electoral integrado por un miembro titular y su suplente designados por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos y vigentes, que hubieran obtenido el 15% de los votos válidos en la última elección, un miembro titular y su suplente designados por el Congreso de la República de Guatemala y un titular y su suplente designados por el Consejo de Estado.

Esta situación se mantuvo desde 1965 hasta el golpe de estado del 23 de marzo de 1982, promovido y consumado por el Ejército por medio del cual, relevaba al gobierno del General Romeo Lucas García, principalmente por haberse estimado en forma generalizada que la situación del país se hacía insostenible por las prácticas electorales fraudulentas con el consiguiente deterioro de los valores morales, el fraccionamiento de las fuerzas democráticas, así como el desorden y la corrupción en la administración pública. Se depuso el régimen imperante, proveniente de un sistema que en total olvido de la legalidad del país, lo llevó a un estado de anarquía y aislamiento internacional, con desprecio a la vida humana, a la probidad en el manejo de la cosa pública y a los derechos ciudadanos, que había culminado con un proceso eleccionario plegado de manipulaciones.

Al derogarse la Constitución de 1965, se decretó un Estatuto Fundamental de



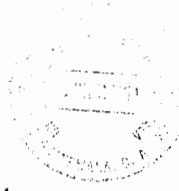
Gobierno, por medio del cual se integraba el Órgano Ejecutivo con tres militares, ejerciendo a su vez funciones legislativas. En dicho documento, en la parte Considerativa, se hizo público el interés por reencauzar al país en el camino de la legalidad. En la parte Dispositiva se derogó la ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto 387 del 23 de Octubre de 1965. Además de proponerse un nuevo cambio Constitucional, "se emitió una nueva Ley Electoral (Decreto Ley Número 2-84) previamente a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente que tuviera a su cargo emitir una nueva Constitución Política de la República."<sup>16</sup>

Al cumplirse el primer año del golpe de estado el 23 de marzo de 1983, se emitieron tres leyes básicas para regular el paulatino retorno al régimen Constitucional: la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral (Decreto Ley Número 30-83), la Ley del Registro de Ciudadanos (Decreto Ley Número 31-83) y la Ley de Organizaciones Políticas (Decreto Ley Número 32-83).

De acuerdo con la primera de dichas Leyes, reformadas por el Decreto Ley número 38-83, se creó una comisión de postulación la cual es en esencia un órgano legal de proposición de candidatos asegurando la imparcialidad, integrada por el Rector de la Universidad de San Carlos, un representante de los Rectores de las Universidades Privadas, un representante designado por la Asamblea de Presidentes de los Colegios de Profesionales y todos los decanos de las facultades de Derecho, con sede en la capital del país, quienes tendrían a su cargo la proposición de 20 abogados, dentro de los cuales la Corte Suprema de Justicia escogería cinco titulares y cinco suplentes que integrarían un Tribunal Supremo Electoral con carácter permanente, autónomo en sus

---

<sup>16</sup> [www.tse.org.gt](http://www.tse.org.gt) / **Tribunal Supremo Electoral** /. (Consulta Guatemala el 19/07/2012.)



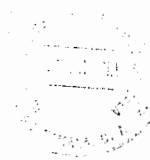
funciones, con jurisdicción en toda la República y no supeditado a ninguna otra autoridad u organismo de Estado.

Los miembros del Tribunal debían reunir las mismas calidades que las establecidas para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con los mismos derechos e inmunidades y sujetos a iguales responsabilidades.

Los Magistrados del primer Tribunal Supremo Electoral asumieron sus cargos en agosto de 1983. A partir de esa fecha se impide la participación directa de los Partidos Políticos en la integración del Tribunal Supremo Electoral, lo cual unido al fortalecimiento de los criterios utilizados en la comisión de postulación en la búsqueda de abogados con prestigio profesional, con independencia política partidista que tuvieran imagen de honorabilidad, con méritos académicos y con la designación de abogados respetados en el foro nacional, se obtuvo la plena confianza de la ciudadanía en las actividades encomendadas a la nueva autoridad máxima electoral.

### 2.3.) Tribunal Supremo Electora en la Actualidad

A partir de esa fecha se impide la participación directa de los Partidos Políticos en la integración del Tribunal Supremo Electoral, lo cual unido al fortalecimiento de los criterios utilizados en la comisión de postulación en la búsqueda de abogados con prestigio profesional, con independencia política partidista que tuvieran imagen de honorabilidad, con méritos académicos y con la designación de abogados respetados en el foro nacional, se obtuvo la plena confianza de la ciudadanía en las actividades encomendadas a la nueva autoridad máxima electoral.



El Artículo 121 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula: “El Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y de consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. Su organización, funcionamiento y atribuciones están determinados por esta ley.”

De acuerdo con el Artículo 123 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos: “El Tribunal Supremo Electoral se integra con cinco Magistrados Titulares y con cinco Magistrados Suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, de una nómina de cuarenta candidatos propuesta por la Comisión de Postulación. Durarán en sus funciones seis años.”

En cuanto a las calidades de los profesionales del derecho que deben integrar el máximo tribunal en materia electoral, el Artículo 124 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece: “Los miembros del Tribunal Supremo Electoral deben tener las mismas calidades que corresponden a los

Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; gozarán de las mismas inmunidades y prerrogativas que aquellos y estarán sujetos a iguales responsabilidades. Podrán ser reelectos. Los miembros propietarios del Tribunal Supremo Electoral no podrán ejercer su profesión, prohibición que no afecta a los miembros suplentes, salvo asuntos referentes a materia electoral. Los miembros propietarios tampoco podrán ser asesores o mandatarios de partidos políticos, comités pro formación de los mismos y sus personeros y de cualquier otra organización de carácter político, ni directivos de dichas organizaciones.”



Los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral son electos, por seis años y podrán ser reelectos en sus cargos, de una nómina de treinta candidatos, propuesta por la Comisión de Postulación integrada por:

- a. El rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, (USAC) quien la preside;
- b. Un representante de los rectores de las universidades privadas;
- c. Un representante del Colegio de Abogados de Guatemala, electo en Asamblea General;
- d. El decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y
- e. Un representante de los decanos de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las universidades privadas.

### **2.3.1. Atribuciones y obligaciones**

El Tribunal Supremo Electoral tiene, entre otras las atribuciones y obligaciones siguientes:

- a. Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución Política de la República de Guatemala, y la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- b. Convocar y organizar los procesos electorales, declarar el resultado y la validez de las elecciones, o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de su elección.
- c. Tener iniciativa para la formación de leyes en materia electoral o asuntos de su





competencia y velar por el cumplimiento de las que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos.

- d. Ser responsable en forma exclusiva de la organización del proceso electoral, de la declaración de validez de las elecciones y adjudicación de cargos.
- e. Aplicar e interpretar de conformidad con la Ley del Organismo Judicial, en forma exclusiva y obligatoria, las disposiciones legales referentes a la materia electoral, inscripción y funcionamiento de las organizaciones políticas.
- f. Resolver acerca de la inscripción, sanciones y cancelación de organizaciones políticas.
- g. Designar a los integrantes de las Juntas Electoras Departamentales y Municipales y remover a cualquiera de sus miembros por causa justificada, así como velar por el adecuado funcionamiento de aquellas.
- h. Declarar la validez de las elecciones o, en su caso, declarar la nulidad parcial o total de las mismas.
- i. Adjudicar los cargos y notificar a los ciudadanos electos la declaración de elección.

### **2.3.2. Funciones del Tribunal Supremo Electoral**

El Tribunal Supremo Electoral convoca, organiza, ejecuta, fiscaliza los procesos electorales, declara su validez o nulidad y adjudica los cargos de elección popular. También es responsable del empadronamiento, actualización y depuración del padrón electoral, inscripción y fiscalización de las organizaciones políticas a través del registro de ciudadanos.



### **2.3.3. El Registro de Ciudadanos**

Es responsable del proceso del empadronamiento, elaboración y depuración del padrón electoral, inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento, inscribir a cargos de elección popular, cumplir las resoluciones y sentencias judiciales que se le comuniquen con relación a actos de naturaleza electoral y conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas.

El registro de ciudadanos está en todo el país Cuenta con delegaciones ubicadas en todas las cabeceras departamentales y subdelegaciones en las cabeceras municipales. Cada una es responsable de sus respectivos territorios. La dirección general del registro de ciudadanos ejerce su jurisdicción en toda la república.

### **2.3.4. Las juntas electorales**

Son espacios de participación ciudadana de apoyo a las tareas del Tribunal Supremo Electoral, integradas exclusivamente para el proceso electoral, o sea que son órganos de carácter temporal. Su tarea consiste en implementar y vigilar el proceso electoral en todas sus etapas.

Cada junta está integrada por tres titulares: presidente/a, secretario/a, vocal y dos suplentes, ciudadanas y ciudadanos alfabetos, vecinos y vecinas del municipio correspondiente que no desempeñen cargos directivos en organizaciones políticas. El nombramiento está a cargo del Tribunal Supremo Electoral.

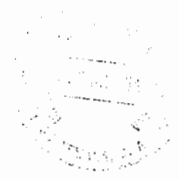


Su trabajo es obligatorio y gratuito, según sea la actividad que desarrollen pueden recibir del Tribunal Supremo Electoral pago de viáticos y gastos de representación. También gozan de las inmunidades que corresponden a alcaldes municipales. Los empleadores de los y las trabajadoras nombradas para tal fin, tienen la obligación de dar los permisos respectivos con goce de sueldo por el tiempo que ocupen en el ejercicio de sus cargos. Quedan disueltas cuando el Tribunal Supremo Electoral da por finalizado el proceso electoral para el cual fueron integradas.

### **2.3.5. Juntas electorales departamentales -JED-**

Se integra una por cada departamento, tres meses antes del día de la elección y son temporales. En la ciudad capital, por ser un distrito electoral, se organiza la junta electoral del distrito central, teniendo un total de 23 juntas electorales departamentales. Sus funciones son:

- a. Instalar las juntas electorales municipales y dar posesión a sus integrantes
- b. Entregar a las juntas electorales municipales los materiales y documentación que deberán utilizar en el proceso electoral
- c. Declarar el resultado y la validez de las elecciones municipales realizadas en su departamento o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas.
- d. Recibir y cuidar la documentación y materiales electorales recibidos de las juntas electorales municipales y enviarlos al Tribunal Supremo Electoral, dentro de los tres días siguientes a su recepción.
- e. Entregar por escrito a cada uno de los fiscales de los partidos políticos y comités cívicos los resultados de las votaciones, debiendo además publicar inmediatamente



los mismos

- f. Atender las sugerencias y protestas de los fiscales, consignándolas en el acta respectiva.

Es conclusión se puede afirmar que, dentro un proceso electoral el Tribunal Supremo Electoral tiene las obligaciones y atribuciones específicas de: convocar, organizar, ejecutar, coordinar y fiscalizar el proceso electoral; declara el resultado y la validez de las elecciones, o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudica los cargos de elección popular.

#### **2.4. Organizaciones políticas**

Puede decirse que las organizaciones políticas, son agrupaciones creadas para participar en la actividad política y las contiendas electorales, con el fin primordial de formar parte e incidir en el poder público y también son intermediarias entre la sociedad y el Estado.

La organización política es la expresión institucional de una ideología o de un estado de conciencia del pueblo en torno a determinados asuntos públicos de interés general. Esta se caracteriza por su capacidad de influir en el seno de la sociedad política.

Toda organización política es producto de una realidad histórico-social, y se expresa a través de elementos subjetivos o inmateriales y objetivos o materiales, donde los primeros constituyen factores estructurales ya sean humanos o programáticos, mientras que los segundos implican elementos instrumentales, como los asuntos de



carácter orgánico y normativo.

La definición legal, se encuentra en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85; Artículo 16 de esta forma: “Son organizaciones políticas: a) Los partidos políticos y los comités para la constitución de los mismos. b) Los comités cívicos electorales; y, c) Las asociaciones con fines políticos.”

Las organizaciones políticas son agrupaciones de personas creadas para participar en los procesos electorales y en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo principal es llegar a ocupar el poder estatal

#### **2.4.1. Partidos políticos**

No es objeto del presente trabajo profundizar sobre los partidos políticos, sino hacer un pequeño esquema de estas organizaciones políticas puesto que son en teoría el medio por el cual se manifiesta la voluntad ciudadana, son aparatos o instituciones por los que se materializa el derecho al sufragio, por lo tanto son clave dentro de un régimen político electoral democrático.

Un partido político es una asociación de individuos unidos por ideales comunes y que persiguen como meta alcanzar el control del gobierno para llevar a la práctica esos ideales. Es el encargado de presentar candidatos para ocupar los diferentes cargos



políticos. Para eso, movilizan el apoyo electoral. También organizan la labor legislativa, articulan y agregan nuevos intereses y preferencias de los ciudadanos. Es esencial para estructurar el apoyo político a determinados programas, intereses socioeconómicos y valores. Agrega las preferencias de los ciudadanos, forma gobiernos y establece acuerdos políticos en el ámbito legislativo.

Los partidos políticos son en las democracias liberales, los más importantes medios de expresión de las inquietudes y anhelos de la opinión pública. Son por así decirlo, los canales naturales de comunicación entre gobernantes y gobernados. Su operancia es vital para que pueda existir un régimen democrático, el cual exige que haya al menos dos partidos distintos, ya que donde existe uno solo que monopoliza el poder y el manejo del Estado o donde se ha prescindido de ellos totalmente, el régimen democrático desaparece para convertirse en un régimen totalitario. De ahí que la pluralidad de partidos políticos sea una de las condiciones básicas de la democracia liberal.

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



### a) Concepto

El tribunal tribuna supremo electoral es la máxima autoridad en materia electoral, es independiente y por consiguiente no supeditado a organismo alguno del estado.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos en el Artículo 16, distingue tres organizaciones políticas, regulando que: "Son organizaciones políticas:

- I) Los partidos políticos y los comités para la constitución de los mismos.
- II) Los comités cívicos electorales; y,
- III) Las asociaciones con fines políticos."

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

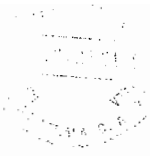
De los partidos políticos pueden darse definiciones diversas, pero todas ellas han de coincidir en dos puntos esenciales: "Que son medios de expresión de la opinión pública y que buscan el manejo del poder del Estado para obtener, a través de él determinados objetivos."<sup>17</sup>

Es una asociación de individuos unidos por objetivos comunes, para alcanzar el control del gobierno para llevar a la práctica los objetivos planteados.

El maestro guatemalteco Pereira Orozco presenta una definición de los partidos políticos de esta manera: "Es un grupo o asociación de individuos que organiza en

---

<sup>17</sup> Naranjo Mesa, Vladimiro. **Ob. Cit.** Pág. 469.



torno a una ideología política común y de un proyecto político con un fin específico que puede ser: A) llegar al poder para cumplir desde él esa ideología y ese proyecto, o bien B) Influir sobre el poder y participar en su dinámica de alguna manera con aquella ideología y aquel proyecto, y C) Controlar el ejercicio del poder que está a cargo de hombres de otros partidos.”<sup>18</sup>

En Guatemala, los partidos políticos son las únicas organizaciones que pueden presentar candidatos a los cargos de presidente y vicepresidente de la República, diputados al Congreso de la República y al Parlamento Centroamericano. También pueden postular candidatos a alcalde y demás miembros del Consejo Municipal.

#### **b) Sus funciones**

Se distingue dos funciones de los partidos políticos:

- I) Funciones respecto de la sociedad
- II) Funciones respecto del poder

En el primer caso, los partidos políticos articulan demandas de la sociedad, o de los grupos sociales. Esta función es cumplida en gran parte a través del proceso electoral. Por una parte los candidatos o postulantes a serlo deben percibir los problemas de sus electores, debido a lo cual las campañas se orientan preferentemente a ese fin.

---

<sup>18</sup> Pereira Orozco, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter. **Derecho constitucional**. Pág. 274.



Por otra parte, el otorgamiento de preferencias del electorado a los partidos les indica a éstos la cercanía entre sus ideas y programas con los problemas que los electores aspiran a que sean resueltos en el sistema político.

La movilización y socialización son funciones que pertenecen al centro de los componentes electorales. Esto vale tanto para una orientación de consolidación de valores, como orientada hacia un cambio de ellos. El reclutamiento de adherencias y la integración de la sociedad en funciones inmersas en las ya descritas.

En cuanto a las funciones respecto al poder, los partidos proponen programas y políticas para formar el gobierno. Esta función clave de todo sistema democrático se cumple principalmente a través de elecciones. Aun cuando teóricamente es posible postular al gobierno sin pertenecer a partidos, en la práctica se trata de una situación muy excepcional. Son los partidos políticos las organizaciones que monopolizan la voluntad política de una nación o país.

Por otra parte la selección del personal dirigente tiende a ser cada vez más una labor muy especializada y burocrática. Incluso en países con sistemas de servicio civil desarrollados, son los partidos los que proveen de personal para los cargos superiores al gobierno y de la administración.


Postular al gobierno implica también quedar en la oposición. Ese destino y papel imprescindible en un sistema competitivo es decidido en las elecciones. El papel de las oposiciones es muy diverso.



Según el tipo de sistemas europeos parlamentarios la oposición es un verdadero gobierno alternativo centrado en el parlamento o congreso de la República. En América Latina, donde los sistemas presidenciales conviven con partidos disciplinados e ideológicos, la oposición es a menudo un mecanismo de obstruccionismo y de permanente campaña electoral.

Por otra parte, con relación a las funciones de los partidos políticos, se dice que se han enumerado multitud de funciones que cumplen los partidos en el sistema político, hasta llegar a hablar del multifuncionalismo de los partidos en países no desarrollados. En este apartado se mencionan otras funciones clásicas, ligadas a las elecciones:

- a. Función programática, por la que contribuyen a crear y mantener la conciencia y el debate políticos, asegurando la información de la opinión pública. Los partidos presentan opciones y las elecciones pasan de ser elección entre personas a ser entre esas opciones. Se conoce también función de estructuración del voto.
- b. Función de reclutamiento, la mayor parte de los candidatos que se presentan a los electores son seleccionados por los partidos, que contribuyen así a reclutar a la élite política.
- c. Función de agrupación de los elegidos, la cumplen los partidos mediante la organización de los grupos parlamentarios, en un criterio de encuadramiento horizontal y asegurando el contacto entre los elegidos y electores, en un criterio de encuadramiento vertical.



Los partidos políticos son un fenómeno dinámico, han evolucionado en el tiempo por lo que sería erróneo considerar de forma estática las funciones que cumplen dentro del sistema político. Su función principal es la de mediación entre la sociedad y el estado y de esta se derivan las demás.

La definición legal de los partidos político en Guatemala se encuentra en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Artículo 18: “Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.”

En dicha definición básicamente el partido político de Guatemala, se encuentra conformada de dos elementos importantes, uno es la personalidad jurídica de la cual están dotados, que les permite adquirir derechos y obligaciones y el segundo es que deben ser de carácter permanente, es decir que no son temporales como los comités cívicos; circunstancia que les permite estabilidad en el tiempo, salvo disolución porque ya no son funcionales para las expectativas de la población o debido a que los dirigentes no tienen el suficiente liderazgo, por que van perdiendo en cada contienda electoral afiliados, pues observan que dicho partido ya no responde a sus necesidades políticas.



### **2.4.2. Comités cívicos electorales**


En el presente apartado sólo se trata de presentar una pequeña referencia a los comités cívicos electorales ya que en el capítulo siguiente se abordará a profundidad sobre los mismos. Creados de forma exclusiva para elegir alcaldes y corporaciones ediles, la población tiene la facultad de conformar grupos ciudadanos en los comicios generales.

La escasa credibilidad en los partidos políticos en muchos casos, lleva a un grupo considerable de la población a conformar esta agrupación.

Todo los detalles relacionados con la creación de estos entes están plasmados en los Artículos que van desde el 97 al 114, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Uno de los aspectos principales, se debe a que los comités deben presentar los informes financieros durante el proceso electoral, similar a la rendición de cuentas de los partidos políticos.

### **2.4.3. Asociaciones con fines políticos**

En Guatemala existe una diversidad de formas organizacionales de entidades privadas sin fines de lucro, con variedad de disposiciones legales que las regulan, que comúnmente son denominadas todas simplemente como ONG. De ahí que la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en su sentencia del 15 de enero de 2004 dictada en el expediente Número 538-2003, expresara que no existe un solo tipo o modalidad de creación, inscripción y funcionamiento de entidades privadas de naturaleza civil: "...La amplitud de las finalidades y objeto que la Ley de "ONG's" le atribuye a las mismas



podría dar lugar a interpretar erróneamente que la normativa en cuestión derogó tácitamente algunas disposiciones del Código Civil, específicamente podría pensarse en los numerales 2º y 3º del artículo 15 y, que por tal razón, la única forma en que podría establecerse una entidad privada cuyas actividades se desarrollen motivadas en intereses culturales, educativos, deportivos, de servicio social, asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social, es mediante la constitución de una “ONG”. Una interpretación así, sería no sólo atentatoria al principio de seguridad jurídica sino a la misma libertad de asociación constitucionalmente reconocida, ya que adolecería de la razonabilidad que requieren las normas jurídicas y estaría condicionando ese derecho a una única forma de ejercerlo, que se aproximaría más a una naturaleza imperativa que de libertad, que es la que la Constitución preceptúa y reconoce.”

Bajo ese contexto se encuentran las asociaciones con fines políticos que establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos conforme la legislación guatemalteca que se pueden constituirse y registrarse para gozar de personalidad jurídica.

El Artículo 115 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que: “Las asociaciones con fines de cultura y formación política, son organizaciones de duración indefinida, que sin ser partido político o comité cívico electoral, tienen como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional.”

Aquí está la finalidad esencial de dichas asociaciones, los cuales se resumen en tres: el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional. Se puede inferir que de esas tres funciones, dichas asociaciones deberían de proponer soluciones viables a la problemática nacional, cumpliendo así al función como organización dentro de la



sociedad guatemalteca.

Handwritten notes and a stamp in the top right corner, including a date and illegible text.

## CAPÍTULO III

### 3. Comités cívicos electorales

Es descontento ante la ausencia e ineficacia de los partidos tradicionales que sólo aparecen por las comunidades en los tiempos de campaña electoral, por lo son una alternativa para llegar para llegar al poder público local,

#### 3.1. Antecedentes

Los antecedentes se encuentran en la Ley Electoral contenida en Decreto 1069 del año de 1,956, marca el origen de los comités cívicos, ya que se estableció que los candidatos para cargos municipales no era necesaria su postulación por partido político, dando lugar a los comités cívicos electorales.

Es importante recordar que uno de los espacios de participación democrática abiertos en la década revolucionaria fue precisamente los comités cívicos, cuando se reguló en 1954 que los candidatos para las corporaciones municipales no tenían necesariamente que ser postulados por un partido político, esto continuó siendo regulado en los años 1965, 1968, 1983, 1985, 2004 y 2008 hasta la fecha.

Los comités cívicos surgieron como una alternativa a los partidos políticos en el nivel local. La Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente los considera organizaciones políticas de carácter temporal, puesto que se conforman una vez se ha hecho la convocatoria a elecciones y hasta sesenta días antes del evento electoral y quedan disueltos cuando se adjudican los puestos de la elección en que hayan participado.





Para obtener su personalidad jurídica debe comprobarse mínimos y máximos según el número de empadronados y así establecerse el número de afiliación.

Su ámbito de actividades se limita al municipio, aunque de conformidad con el artículo 82 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, estos tienen la facultad de coaligarse con partidos políticos y otros comités.

En general, se considera que los comités cívicos electorales representan el descontento ante la ausencia e ineficacia de los partidos políticos tradicionales que sólo aparecen por las comunidades en campaña electoral.

Según la edición veintiséis, del boletín de la institución Monitoreo Democrático, en la época democratizadora, de 1985 hasta la actualidad, han tenido participación en elecciones municipales, variando en número y éxitos logrados. En 1985 participan 50 comités cívicos electorales, que obtienen siete alcaldías; 1988 participan 46 de ellos, ganando 13 alcaldías; 1990 participan 86 y ganan 8 alcaldías; 1993 participan 101 que ganan 19 alcaldías; 1995 participan 159 ganan 21 alcaldías; 1998 participan 19 ganan una alcaldía; 1999 participan 172 ganan 26 alcaldías; 2003 participan 186 ganan 27 alcaldías; y en 2007 participan 147 ganan 19 alcaldías.

Los resultados del proceso electoral, 2007, demuestran que son la sexta fuerza política, y representan el 5.72 por ciento del total de municipios de Guatemala, los 147 comités cívicos electorales postularon candidatos en 99 municipios y obtuvieron el triunfo en 19.

### 3.2. Definiciones de Comités Cívicos

Según Duverger: “El comité se define, en primer lugar, por su carácter limitado, no reúne más que a un pequeño número de miembros, sin tratar de aumentarlos. No desarrolla ninguna propaganda, con vistas a extender su reclutamiento, además no tiene miembros propiamente dichos, ya que este grupo limitado es también un grupo cerrado, no entra quien quiere, no se penetra allí sino mediante una especie de cooptación tácita o mediante designación formal.”<sup>19</sup>

Los comités son organizaciones políticas integradas por un grupo de personas que residen en la misma localidad cuyo objetivo es instar candidatos para ocupar cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales


Los comités cívicos son organizaciones locales en las que sus integrantes son exclusivamente del municipio por lo que no aceptan personas de otros lugares su principal objetivo es llegar al poder municipal y así impulsar el desarrollo del distrito.

Específicamente, refiriéndose a los comités cívicos el Artículo 97 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece: “Los comités cívicos electorales son organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales.”

De esto se puede deducir entonces que los comités cívicos son organizaciones políticas reconocidas temporalmente por el Estado para postular candidatos a elección

---

<sup>19</sup> Duverger, Maurice. **Los partidos políticos**. Pág. 48.



popular dentro del ámbito municipal. Dicha temporalidad es una limitación a estas organizaciones políticas, en el sentido de que impide su desarrollo como intermediarios entre los vecinos y las autoridades municipales después de las elecciones.

### **3.3. Normativa sobre Comités Cívicos**

En cuanto a las normas legales que rigen a los comités cívicos, se encuentran básicamente en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, a partir del Título III, Comités Cívicos Electorales, Capítulo Uno, Disposiciones Generales, del Artículo 97 al 114 y también en el reglamento de dicha ley contenida en el Acuerdo Número 018-2007, específicamente el Capítulo III, de los Comités Cívicos Electorales.

Al respecto cabe indicar, que todo lo relacionado con dichos comités se encuentra regulado en 18 Artículos, lo cual denota la importancia que se les da a esta clase de organizaciones políticas. Sin embargo, como ponente de la presente tesis considero que sería mejor aun si a estas organizaciones políticas se les confiere el carácter permanente, tal como se constituyen los partidos políticos, que tienen duración indefinida.

Lo anterior será un gran avance en la democracia guatemalteca, especialmente si se considera que debe avanzar esta democracia en todos los niveles, y cuando se habla de democracia en todos los niveles no solo se refiere a las instituciones que tienen presencia a nivel nacional, si no también a las instituciones que pueden gestar la democracia participativa a nivel municipal como lo son los comités cívicos electorales.



La Ley Electoral define a los comités cívicos, como organizaciones políticas de carácter temporal y en relación a su participación les limita el campo de acción, al conferirles el único derecho de conformar corporaciones municipales.

Por tal circunstancia es necesario ampliar los derechos de estas organizaciones, ya que los mismos simbolizan la unidad, representatividad y alto grado de legitimidad en el municipio, al estar liderados por personas reconocidas en el ámbito local, que buscan el poder. Hay que agregar a esto lo más importante, estos líderes conocen las necesidades básicas de la comunidad, a contrario sensu lo que se observa en la conformación y funcionamiento de los partidos políticos, quienes conocen la situación o realidad social a nivel macro.

En dicho articulado de la Ley Electoral y de Partidos Políticos se establecen, los requisitos para la constitución de los comités cívicos, establece parámetros en relación al número de empadronados que posea el municipio en donde va a funcionar el comité, así será el mínimo de afiliados que se le exigirá a cada comité; en la constitución de dicho comité deberá hacerse constar en acta y presentarla al Registro de Ciudadanos, que puede ser en la delegación departamental o en una subdelegación municipal.


Es importante mencionar que la misma norma legal, le concede a estas organizaciones políticas, personalidad jurídica, una vez sean constituidos e inscritos como tales, en el órgano electoral competente; esto les permite tener derechos y obligaciones; esta característica, es una similitud con los partidos políticos, ya que estos también están dotados de personalidad jurídica, como lo establece el Artículo 18, de la referida ley.

Cabe citar que otra limitación que sufren los comités cívicos electorales, es el plazo que señala el Artículo 108 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para la constitución de los mismos, en virtud de que deberán realizarla a más tardar, 60 días antes de la fecha señalada para la elección. En este sentido, se considera que para la constitución, deberían de contar con un término mayor, con el objeto de disponer de mayor tiempo para realizar apropiadamente su constitución, formación y su respectiva promoción.

También otra restricción que sobrellevan los comités cívicos es la disolución automática, que la misma norma legal estipula ya que al quedar firme la adjudicación de cargos en la elección en que hayan participado, los mismos quedaran disueltos; una vez más se reitera que esto es lo que no permite que estas organizaciones políticas, permanezcan en el tiempo para incidir desde la perspectiva de la sociedad civil organizada en los asuntos y decisiones que repercuten en el ámbito municipal.

Y por último es necesario comentar que es un arbitrariedad legal, que a los comités cívicos electorales, se les prive del derecho de financiamiento del que gozan los partidos políticos, a pesar que el epígrafe del Artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, hace mención del financiamiento de los mismos, al ser un comité cívico electoral una organización política como lo establece el Artículo 16, del mismo instrumento legal citado.

Se considera pues, que con las limitaciones señaladas, se esta vulnerando el derecho de igualdad que pregonan la Constitución Política de la República de Guatemala, ya que los partidos políticos gozan de más prerrogativas, lo cual provoca una desigualdad que



afecta la participación de los comités cívicos, no obstante, que estas organizaciones políticas podrían jugar un papel importante en la consolidación de la democracia del país.

De esa cuenta se cree que otorgarles el carácter permanente a los comités cívicos electorales, fomentaría la permanencia y la supervivencia en cada contienda electoral. Se debe superar esta situación en la regulación, ya que es uno de los mayores obstáculos para lograr una efectiva permanencia e igualdad de condiciones, frente al carácter permanente de los partidos políticos.

### **3.4. La función de representar corrientes de opinión pública**

El Artículo 98 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que: “Los comités cívicos electorales cumplen la función de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales.”

Al revisar el contenido del Artículo citado lleva a hacer la siguiente pregunta: ¿qué es la función de representar corrientes de opinión pública? Para empezar es mejor tratar de establecer qué es la opinión pública. El término opinión pública es en realidad más antiguo de lo que inicialmente se piensa. Es un término que ha tenido y tiene una variedad muy grande de definiciones. Inclusive se ha pensado que no hay una definición generalmente aceptada de opinión pública. Pese a ello el término se ha utilizado con mayor frecuencia.



Desde una perspectiva racional y voluntarista, Ferdinand Tönnies citado por Soldevilla, entiende: "Opinión pública como conglomerado de puntos de vista, deseos y propósitos diversos y contradictorios, y opinión pública como potencia unitaria, expresión de la voluntad común."<sup>20</sup>

Desde una perspectiva liberal-democrática, Hans Speier, entiende: "Por opinión pública... las opiniones sobre cuestiones de interés para la nación expresada libre y públicamente por gentes ajenas al gobierno, que pretenden tener el derecho de que sus opiniones influyan o determinen las acciones, el personal o la estructura de su gobierno."<sup>21</sup>

Opinión pública es la libre expresión que toda persona o toda sociedad tiene derecho de enfocar un tema específico de interés general,

Desde una perspectiva crítica-normativa, Jürgen Habermas, señala que: "Opinión pública significa cosas distintas según se contemple como una instancia crítica con relación a la notoriedad normativa pública, representativa o manipulativamente divulgada, de personas e instituciones, de bienes de consumo y de programa."<sup>22</sup>

Desde una perspectiva psicosocial, Elisabeth Noelle-Neumann construye una definición operativa en la que sitúa la opinión pública como: "Las opiniones sobre temas

---

<sup>20</sup> [www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/opinion%20publica.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/opinion%20publica.htm), /Soldevilla, Tuesta/  
(Consulta: Guatemala el 15/07/2012.)

<sup>21</sup> **ibid.**

<sup>22</sup> **ibid.**

controvertidos que pueden expresarse en público sin aislarse.”<sup>23</sup>

Por último, desde una perspectiva de la ciencia política, Giovanni Sartori sostiene que la opinión pública es ante todo y sobre todo un concepto político. Para el investigador italiano la opinión pública es: “Un público o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la res pública.”<sup>24</sup>

Considero que las definiciones de Hans Peier y de Giovanni Sartori contienen los elementos básicos que determinan realmente la opinión pública en la actualidad debido que están referenciados al quehacer de la administración pública; situación que es importante para el tema en estudio.

Para otros, parte de la confusión conceptual dominante tiene que ver con el hecho que hay una variedad de especialidades que han intentado estudiarlo. Para el derecho y ciencia política la opinión pública es una abstracción que permite verificar el sistema político democrático; en cambio para algunos enfoques de la sociología se trata de un instrumento del control social; y, para otros especialistas, la opinión pública no es más que una categoría formal bajo la que se clasifica los resultados de los sondeos de opinión pública.

Asimismo se puede indicar algunas conceptualizaciones contemporáneas de la opinión pública. En ese sentido si se analiza la opinión pública desde la perspectiva política

---

<sup>23</sup> **ibid.**

<sup>24</sup> **ibid.**




valorativa, es decir, el diálogo democrático se puede decir que lleva a referirse la relación entre gobernantes y gobernados, los derechos ciudadanos, el diálogo político, entre otras circunstancias.

Es decir, de las condiciones precisas para hablar de un sistema político democrático. Esta es una línea de reflexión que proviene de la tradición del derecho, la filosofía y la ciencia política. Por ello, trata de vincular la existencia de un Estado democrático con la legitimación popular de la opinión pública. Distingue entre una opinión pública real o crítica, que permitirá hablar de un Estado democrático auténtico y una pseudo opinión pública o manipulada que no es más que la triste realidad cotidiana que muestran, la mayoría de las democracias formales, en donde hay una carencia de mediaciones críticas en la comunicación política. Frente al reduccionismo positivista que se expresa en la asociación de la opinión pública con los sondeos, se puede reivindicar la opinión pública como el resultado de un diálogo racional y plural.

Por otro lado si se analiza la opinión pública desde la perspectiva antropológica, es decir, el mecanismo psicosocial se puede indicar que la opinión pública debe ser explicada como un hecho social, desprovisto de categorías normativas que la analizan a partir de lo que debería ser y no de lo que realmente es.

El esfuerzo, según esa perspectiva debe centrarse en describir y analizar a la opinión pública tal y como se presenta, sin pretender asociarla a ningún tipo de valoración, por más justa que ésta parezca o pretenda ser.

En ese sentido se considera a la opinión pública como un conjunto de comportamientos



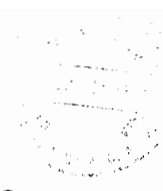
que constituyen la expresión de las mentalidades y actitudes de las colectividades sobre temas de cualquier índole. Así las opiniones están ligadas a tradiciones, valores, prejuicios o modas antes que posturas racionales ligadas a los aspectos político-institucionales.

En ese orden de razonamiento se puede decir que las personas están atentas a las opiniones de su entorno para construir la suya. De alguna manera, ésta se encuentra dependiente de aquella, basada en el profundo temor al aislamiento, es decir, sometidos a la presión social. Dicho mecanismo psicosocial está presente en el ambiente social del que no puede escapar el individuo. Los que se encuentran en minoría, en relación a sus opiniones, las silenciarán antes de recibir el rechazo y la sanción social.

Desde la perspectiva sociopolítica funcionalista, constituyéndose como una tercera perspectiva se puede decir que la opinión pública es la estructura temática de la comunicación pública, en la medida que es esta estructura común de sentido, la que permite una acción intersubjetiva en un sistema social.

Esta posición, que está a mitad de camino entre las dos anteriores, considera que si bien la opinión pública es un aspecto particular de la interacción social, tiene presente las funciones políticas del fenómeno y traduce el consenso de un reconocimiento de unos temas de interés general. En otras palabras, es la tematización común que permite el diálogo político-social.

Las sociedades contemporáneas son cada vez más complejas, como consecuencia de



la mayor especialización y diversificación funcional. Este proceso creciente podría hacer estallar el propio sistema, en la medida que los individuos perciben cada vez menos dicha complejidad, tendiendo por lo tanto a regirse por criterios muy particulares. Ante esta situación el sistema demanda un mecanismo reductor que canalice las fuerzas centrífugas psicosociales, produciéndose de esta manera las observadas simplificaciones globalizantes.

En este orden de ideas, la opinión pública, el medio y las formas de la opinión pública no son nada más que la mirada auto-referencial que los protagonistas de la opinión pública se dirigen a sí mismos y a sus actuaciones.

La opinión pública cumple también una función política que desde esta perspectiva funcionalista, se convierte en la base de la democracia, pero no por una valoración ética, sino por razones pragmáticas, en la medida que permite una interconexión entre las personas que por lo menos tienen ciertos temas básicos que compartir, que en caso contrario, la estructura social carecería de sentido.

Tomando en cuenta lo anterior, es preciso establecer que para un comité cívico electoral es difícil cumplir dicha función de representar corrientes de opinión pública si solo pueden tener vida jurídica y práctica en un corto tiempo. Ese corto tiempo es nada más un proceso electoral, lo cual no da para los dirigentes o los cuadros políticos como para centrarse en analizar la realidad municipal e influir en la conciencia de los ciudadanos para que puedan tener una posibilidad de plantear soluciones. Por lo que se sostiene fundadamente la presente tesis.

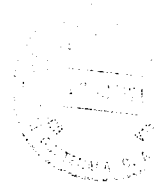


### 3.4.1. El público y la opinión pública

El término público tiende también a varios sentidos. Existe una acepción legal que se centra en la idea de apertura, en el sentido de ámbito abierto a todos, en contraste al de la esfera privada. Un segundo sentido, desarrollado por el derecho y el poder público, es el otorgado por la relación con el Estado. Es decir, en el sentido de los asuntos relacionados con el bienestar general. Por último un tercer sentido, sociológico, coloca el énfasis en que el individuo no desarrolla su vida hacia adentro, en su intimidad, sino hacia afuera dirigida no sólo a otras personas sino también a la sociedad como un todo.

El público está compuesto por gente que no está en relación cara a cara, pero manifiestan intereses similares, o está expuesta a estímulos semejantes, aunque más o menos distantes. Público es, entonces, aquella pluralidad de personas que constituyen el soporte de la opinión pública. A diferencia de otras pluralidades, como masa, muchedumbre o multitud, este término incorpora implícitamente, valoraciones positivas. Por lo tanto, sólo el público es portador de opinión pública. Una característica, por lo tanto, del público es el desacuerdo, la diferencia en los intereses similares. La investigación de la opinión pública permite desprender que existe un continuo que va de masa a público, en las siguientes formulaciones colectivas:

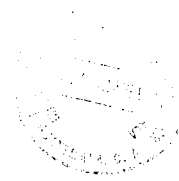
- a. El público en general. Es el que corresponde a aquellos que consideran al público como a la totalidad de la población. Existe detrás de esta concepción, la idea democrática de la inclusión de todos los miembros de la sociedad. El problema es que de este universo sólo un porcentaje está interesado e informado de las



cuestiones públicas.

- b. El público que vota. Es una de las más comunes operacionalizaciones del público, siendo el resultado de las elecciones la mayor visibilidad de la opinión pública en un sistema de democracia representativa.
  
- c. El público atento. Es aquel sector de la ciudadanía que está informado e interesado en los asuntos públicos y que conforma la audiencia de las élites públicas. Se señala cinco medidas para reconocer al público atento: el interesado en política en general, el interesado en campañas electorales, el que habla de política, el que se expone a las noticias políticas de los medios y el que lee sobre política en revistas. En muchos casos, sin embargo, es un público pasivo, aunque más activo que los anteriores.
  
- d. El público activo. Es un grupo más pequeño, que sale del público atento. Su compromiso con los asuntos públicos es intenso, incluyendo aspectos formales de participación política, como informales pero de manera muy activa, tales como debates y discusiones públicas. Normalmente a este grupo se le denomina élite, e incluye gente tan variada como líderes políticos, funcionarios gubernamentales, creadores de opinión, entre otros. Todos ellos participan y compiten en una suerte de mercado de opinión en donde buscarán conseguir seguidores y conversos.

Si bien este último grupo tiene una influencia mayor que el resto, merecen la atención de los medios y son los actores de la comunicación política, no se debe dejar de lado a los espectadores de la misma, en la medida en que en la interacción de ambos grupos



se encuentra la formación y el impacto de la opinión pública.

### **3.4.2. La opinión pública en el orden político**

Más allá del debate sobre el concepto de opinión pública, se encuentra el hecho que su desarrollo está ligado íntimamente a un sistema político preciso, y este no puede ser otro que uno basado en un régimen de derecho. No existe opinión pública en Estados autocráticos, ello debido a que el debate público es inexistente. Sólo existe la voz oficial, que es rutinariamente favorable al gobierno. Se manifiesta la opinión pública de la opresión, no de la expresión. En estos casos se pueden desarrollar opiniones privadas que suelen extenderse en condiciones de represión, hasta un momento en que puedan expresarse e irrumpir libremente, en forma de cambio de régimen por medio de un proceso transicional o revolucionario.

El sistema democrático requiere de la opinión pública en la medida que es un elemento importante en la supervivencia del sistema. Así puede considerarse como una de sus funciones la vigilancia y control de la vida política. Por lo tanto, la democracia y la opinión pública se necesitan y complementan mutuamente. Por un lado la democracia, garantiza los derechos y libertades de los ciudadanos, especialmente la libertad de opinión y expresión. Y por otro, la opinión pública desarrolla una conciencia colectiva que participa, vigila y expresa sus puntos de vista sobre los temas de interés general.

Si el sistema democrático gira alrededor de una fluida relación entre gobernantes y gobernados, con reglas de juego previamente estipuladas, son las elecciones el momento en que se encuentra al pueblo que designa al gobernante. Pero, las

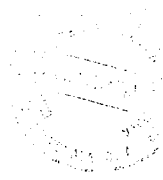


elecciones no son sino la cristalización de un proceso que la envuelve, que es la formación de la opinión pública. Es decir, las elecciones se convierten en el medio para llegar a un fin particular, el gobierno de opinión, que no es otra cosa que un gobierno sensible y responsable para con la opinión pública.

Ahora bien, regresando a la función de los comités cívicos electorales regulado por el Artículo 98 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos el cual preceptúa que dichas organizaciones políticas cumplen la función de representar corrientes de opinión pública en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales.

No tiene sentido desde mi punto de vista, que una organización política que se instituye para representar un pensamiento político en un proceso electoral determinado aparezca en el momento que legalmente inicia el proceso electoral en el ámbito municipal, puesto que limita su funcionalidad y lo que seguramente hará dicho ente es presentar una propuesta política escueta que no tenga capacidad por si misma para trascender hacia una política pública municipal.

La tesis que sostengo en este trabajo es que si se les da carácter permanente a los comités cívicos electorales pueden gestionar iniciativas en materia política local en beneficio de la población; podrían desarrollar proyectos internos para consolidar sus bases y aportar iniciativas en el gobierno municipal o bien ser parte de la auditoría social de manera organizada. Todo esto lo pueden hacer dichos comités en tiempos no eleccionarios; es decir, concluidas las elecciones generales, siguen organizados y de esta manera llegarán a ser realmente organizaciones que representen corrientes de opinión pública en el ámbito municipal.



Para que esta proposición pueda ser realidad es necesario entonces reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos en lo que respecta a la temporalidad y la disolución automática de los comités cívicos electorales. Dichos artículos reformables serían el 97, 98 y 114 del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985.

El Artículo 97 de la citada ley establece: “Los comités cívicos electorales son organizaciones de carácter temporal que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales.”

En este sentido, se cree que la temporalidad de dichas organizaciones es una limitante para poder desarrollarse y fortalecer el poder público local en el sentido de que su presencia en ámbito electoral es muy restringida a un espacio tres o cuatro meses a cada cuatro años. Además esta limitación tiene implicaciones en las funciones que establece el Artículo 98 de la Ley Electoral y de Partidos políticos, así: “Los comités cívicos electorales cumplen la función de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales.”

Al reconocerle carácter permanente a los comités cívicos electorales se podrán ampliar también sus funciones en beneficio de la participación ciudadana como propiciar la participación de los distintos sectores ciudadanos del municipio en la política municipal, impulsando la participación de mujeres, jóvenes, profesionales y demás sectores en sus listados de candidatos a cargos de elección popular como lo es la corporación municipal.





Con esta propuesta los comités cívicos pueden fomentar eficientemente la educación y formación cívica democrática de sus afiliados en pro de una democracia municipal más participativa.





## **CAPÍTULO IV**


### **4. Análisis del carácter temporal y la posibilidad de establecer el carácter permanente a los comités cívicos electorales**

Los comités cívicos electorales como lo establece la ley Electoral y de Partidos políticos son de carácter temporal por lo que esto representa una debilidad al momento de elecciones generales , ya que estos al momento de que termina el proceso electoral se disuelven automáticamente e iniciar nuevamente el proceso de formación del comité cívico electoral, lo cual perjudica rotundamente su eficaz funcionamiento al momento de plantear el plan de trabajo, contrario sensu si fueran de carácter permanente por que estos en ves de preocuparse por cumplir con los requisitos para su inscripción nuevamente, podrían plantear un plan de trabajo debidamente estructurado en pro al desarrollo de municipio.

#### **4.1. El comportamiento electoral de los comités cívicos**

Es muy interesante conocer como ha sido el comportamiento de las elecciones municipales en los últimos tres procesos electorales, especialmente en cuanto a la participación de los comités cívicos.

Según datos de la Fundación Centroamericana de Desarrollo, desde 1985 a 2007: “122 comités han ganado elecciones municipales en el país. Los departamentos en que los comités cívicos han ganado mayor cantidad de alcaldías desde 1985 son: Quetzaltenango con 19, Sacatepéquez con 13 y Chimaltenango con 13 alcaldías. Se registraron dos departamentos en los que solamente una vez un comité cívico ha



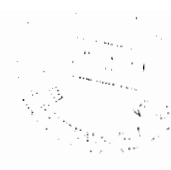
ganado la alcaldía: Izabal y Jalapa. Desde 1993, se mantiene un promedio de alcaldías ganadas por comités en cada elección municipal, entre 6% y 8% a nivel nacional.”<sup>25</sup>

En las elecciones municipales del año 2007, participaron 147 comités cívicos electorales (26 menos que en el 2003), distribuidos en 96 municipios pertenecientes a los 22 departamentos de la República. De éstos comités 19 ganaron la elección municipal en el 6% del total de municipios, en 10 departamentos. Los departamentos con más comités cívicos ganadores son Jutiapa con cuatro comités y Chimaltenango con tres. De los comités que resultaron ganadores en las elecciones municipales de 2007, dos fueron reelectos postulados por el mismo comité y cinco cambiando de comité cívico postulante. En el 2007, los comités cívicos electorales ganaron cinco cabeceras departamentales siguientes: Chimaltenango, Cuilapa, Mazatenango, Jutiapa y Huehuetenango.

En las elecciones generales de 2011 hubo otro descenso en la participación de los comités cívicos. Datos del Tribunal Supremo Electoral indican que: “Respecto al Padrón Electoral, estuvo integrado por un mayor número de mujeres con relación a los hombres. Otro factor que caracterizó este proceso, fue el empadronamiento masivo que se reflejó en un crecimiento mayor del 22.55% con relación al proceso electoral del 2007 y, como consecuencia, afectó otros elementos como la cantidad de juntas receptora de votos y centros de votación. El resultado del trabajo realizado por el

---

<sup>25</sup> Fundación Centroamericana de Desarrollo. **Comportamiento electoral municipal en Guatemala, elecciones generales 2007.** Pág. 10.



Órgano Electoral se vio premiado con una participación ciudadana del 68.86%.”<sup>26</sup>

En este proceso electoral participaron en la contienda un total de 105 comités cívicos, de acuerdo con los datos del Tribunal Supremo Electoral. Aquí se observa un descenso en relación a los procesos electorales de 2003 y 2007. Las causas de este descenso en la participación de dichas organizaciones políticas en los procesos electorales pueden deberse a muchas razones, que no es objeto del presente trabajo analizarlas. Pero lo cierto es que tienen muchas limitaciones, una de ellas es la temporalidad que se ha expresado bastante en los capítulos anteriores. También, la otra limitante puede ser el financiamiento, ya que como organizaciones políticas no tienen acceso a los recursos económicos públicos como lo tienen los partidos políticos.


Uno de los departamentos donde hubo más participación es Chimaltenango con 15 comités cívicos inscritos en el Departamento de Organizaciones Políticas del Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral. En el departamento de San Marcos participaron nueve, siete en el departamento de Huehuetenango y siete en Quetzaltenango, que son los departamentos con más alto porcentaje.

Del total de comités cívicos electorales que participaron 18 de ellos ganaron las alcaldías, frente a 216 de los partidos políticos y 99 por coalición de organizaciones políticas.

De acuerdo con lo que expone la Fundación Centroamericana de Desarrollo: “Los

---

<sup>26</sup> Tribunal Supremo Electoral. **Memoria de elecciones generales y al Parlamento Centroamericano 2011**. Pág. 161.



comités cívicos electorales han participado desde la apertura democrática en alrededor de 100 municipios, la mayor parte de las veces, como expresión genuina de intereses locales frente a la debilidad o inexistencia de las organizaciones municipales de los partidos políticos. En efecto, el centralismo de los partidos políticos, generalmente ajeno a la dinámica social local, conduce a éstos a negociar el apoyo recíproco con alcaldes que buscan su reelección o a la imposición de candidatos a puestos de elección municipal.”<sup>27</sup>

Se comparte la idea antes presentada, en el sentido de que los comités cívicos electorales son la expresión genuina de intereses locales frente a la debilidad de los partidos políticos a nivel municipal. Es sabido que los partidos políticos velan más por sus intereses a nivel nacional y su presencia en los municipios gira alrededor del objetivo por acaparar la masa electoral y no necesariamente por responder a los intereses de la ciudadanía en los municipios.

Por lo general, los comités cívicos electorales impulsan nuevos liderazgos a luchar por la conducción del gobierno local, no obstante que compiten en condiciones desfavorables, pues no cuentan con el beneficio de fondos públicos y además, tienen que hacer frente a la campaña millonaria de los partidos políticos. Quizás por esta razón, la participación de los comités cívicos en las elecciones de 2007, se redujo en un 15%, de acuerdo a los datos presentados por la Fundación antes citada. Y al analizar los datos presentados por la Memoria de Elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano 2011, del Tribunal Supremo Electoral se observa otra reducción de la participación en 2011 en relación a 2007.

---

<sup>27</sup> **Ibid.**



#### **4.2. Los comités cívicos en el contexto de la reforma electoral**

En este contexto hay que considerar que la Ley Electoral y de Partidos Políticos ha sido objeto de distintas revisiones y reformas. Varias organizaciones han hecho sus propuestas cada vez que el Congreso de la República ha abierto el espacio para su discusión.

Las reformas electorales que han incluido artículos sobre los comités cívicos son las contenidas en los decretos 74-87, 10-04, 35-90, 10-04 y el 35-2006, todas del Congreso de la República de Guatemala, las cuales reflejan el interés de los partidos políticos representados en el Congreso de endurecer las condiciones para la organización, funcionamiento y permanencia de los comités cívicos electorales, al aumentar el número de afiliados y reducir el tiempo para su organización y participación. Pero, por otro lado, al no considerar la posibilidad para darles permanencia y ampliar su espacio de acción favoreciendo una verdadera descentralización de la acción política y la organización local orientada a una acción ciudadana que canalice intereses y propuestas locales.

Dentro del contexto de la transformación del sistema político guatemalteco, estas reformas refuerzan, de forma indirecta, a los partidos políticos, no sólo porque fortalecen un funcionamiento casi exclusivamente instrumental a nivel electoral, sino también porque permiten una continuidad por exclusión de su función poco relevante, la mayoría de las veces antidemocrática, excluyente y al margen de la problemática nacional, y en especial en el nivel municipal, tal como ha quedado apuntado en el



presente trabajo.

La última reforma hecha a la Ley Electoral y de Partidos Políticos fue a través del Decreto Número 35-2006 del Congreso de la República, el cual establece: "Se reforma el Artículo 99, el cual queda así:

Artículo 99. Requisitos para la constitución de Comités Cívicos Electorales. Para que un Comité Cívico Electoral pueda constituirse y funcionar legalmente, se requiere:

a) Contar, en el momento de su constitución, con el mínimo de afiliados siguientes:

- i) En municipios con hasta 5,000 empadronados, cien afiliados.
- ii) En municipios que cuenten entre 5,001 y 10,000 empadronados, doscientos afiliados.
- iii) En municipios que cuenten entre 10,001 y 20,000 empadronados, cuatrocientos afiliados.
- iv) En municipios que cuenten entre 20,001 y 50,000 empadronados, seiscientos afiliados.
- v) En municipios que cuenten entre 50,001 y 75,000 empadronados, un mil afiliados.
- vi) En municipios que cuenten entre 75,001 y 100,000 empadronados, un mil doscientos cincuenta afiliados.
- vii) En municipios que cuenten con más de 100,000 empadronados, un mil quinientos afiliados.

Para el cálculo de empadronados deberá tomarse como base el padrón electoral utilizado en la última elección general.





b) Hacer constar su constitución, en acta suscrita por el número de afiliados requeridos por la ley, la cual deberá ser presentada ante la delegación departamental o subdelegación municipal del Registro de Ciudadanos, según sea el caso;

c) Estar inscrito en la delegación o subdelegación correspondiente del Registro de Ciudadanos; y,

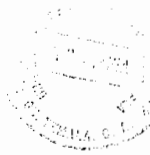
d) Inscribir a los integrantes de su junta directiva en la delegación o subdelegación correspondiente del Registro de Ciudadanos.

Las funciones de cada Comité Cívico Electoral quedan limitadas al municipio en que haya postulado candidatos.”

En cuanto a la cancelación de los comités cívicos el Artículo 17 del citado decreto reformó el Artículo 113 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, estableciendo así: “El Registro de Ciudadanos resolverá la cancelación de un Comité Cívico Electoral, aplicando el procedimiento de los incidentes que establece la Ley del Organismo Judicial.

Contra lo resuelto procede el recurso de apelación que establece esta ley, que debe interponerse dentro del tercer día de notificada la resolución.”

Podría afirmarse que estas reformas han tenido una influencia directa en la reducción del número de comités cívicos electorales que finalmente lograron inscribirse y participar, sobre todo si se compara con las estadísticas de eventos anteriores, donde el número de dichas organizaciones viene en constante disminución. A esto hay que



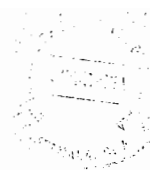
agregar que, en la experiencia de diversos comités cívicos electorales, el retraso en la inscripción también se originó en dificultades para realizar los trámites que señala la ley.

Son evidentes en ese sentido, las limitaciones que las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos pone a los comités cívicos electorales lo que, además de representar una debilidad institucional, significa, en la práctica, que la democracia participativa no avance como se quisiera en Guatemala, especialmente en cuanto al poder local se refiere.

#### **4.3. El cambio de concepto**

Como se apuntó anteriormente, los comités cívicos electorales cumplen la importante función de ser espacios de participación que ofrecen una visión alternativa de representación y gobernabilidad. Estos, generalmente han sido integrados por personas con ideas visionarias con el fin de resolver problemáticas locales desde la perspectiva democrática, haciendo propuestas claras y recogidas directamente desde donde están las necesidades de los pobladores, como lo son las áreas rurales y no solo en la población urbana municipal.

Es así entonces que en el interior del país, se han convertido en instrumentos para proponer candidatos a alcalde y a concejales municipales, dada la falta de credibilidad que los partidos políticos tienen en este espacio territorial, ya que en los últimos periodos de gobierno, en muchas municipalidades existe la falta de atención a los problemas sociales derivado de que las personas que detentan el poder público local se han preocupado por responder a intereses partidarios, tomando en cuenta la



estructura de los partidos políticos. Es decir que muchas veces los alcaldes responden a intereses de no solo de los financistas sino de quienes dirigen los partidos políticos a nivel departamental o nacional.

No obstante las dificultades que estas organizaciones políticas encuentran desde su regulación legal, los comités cívicos electorales representan para muchos pobladores del interior del país, una forma de proponer soluciones a las diversas necesidades que estos afrontan en su vida diaria. Sin embargo, las limitaciones económicas que afrontan durante las contiendas electorales, se convierten en obstáculos para poder lograr el propósito de alcanzar el poder y ejercitar el gobierno municipal.

En ese sentido, al ser reconocidos como organizaciones políticas permanentes deberán tener financiamiento por parte del Estado, enfocado dicho financiamiento en la investigación y análisis de la realidad, asimismo en la promoción de los valores democráticos y la participación ciudadana en los asuntos de interés público municipal.

Se considera que integrar un comité cívico electoral, permite aportar ideas para resolver las problemáticas sociales en el propio idioma de la población de un municipio o aldea, ante los liderazgos locales, con personas que conocen por su trayectoria social y no por personajes puestos a dedo por partidos políticos que carecen de credibilidad. Es sabido generalmente que las personas que son nombradas candidatas a elección popular son en muchos casos los que aportan mayor cantidad de dinero en la campaña y no necesariamente los que piensan en las soluciones de la problemática comunitaria.

Se debe cambiar el aspecto de la temporalidad en cuanto a la vida jurídica de los

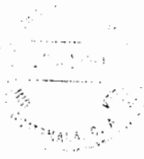


comités cívicos electorales para que no sea una debilidad para esta forma de organización política, y que al momento de que sus candidatos ostentan el poder, no se queden sin un respaldo legal y real por parte de las personas que les llevaron a ocupar los cargos públicos.

De esa cuenta es que se considera necesario reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos para que estas organizaciones puedan tener las mismas facultades que los partidos políticos tienen en virtud de la ley que los regula.

En ese orden de ideas la palabra clave que hay que cambiar en el Artículo 97 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos es la frase: “de carácter temporal” por la frase: “de duración indefinida”; de esa manera dichas organizaciones podrán cumplir y alcanzar los fines establecidos para las mismas en el Artículo 98 del mismo instrumento legal referido: “Los comités cívicos electorales cumplen la función de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales.”

No se considera en este trabajo, hacer un análisis de los requisitos para la constitución de los comités cívicos electorales puesto que se trata de otro tema aparte. En mi punto de vista, es necesario que en la definición del Artículo 98 debe establecerse para los comités cívicos, el mismo concepto para los partidos políticos establecido en el Artículo 18 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, así: “Son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.” Aunque debe quedarse establecido que es para cargos de elección popular a nivel municipal.



#### **4.4. Cambio en la forma de disolución de los comités cívicos electorales**

El Artículo 114 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente, establece: “Los comités cívicos electorales quedarán automáticamente disueltos, sin necesidad de declaración o resolución alguna, al quedar firme la adjudicación de cargos en la elección en que hayan participado.”

Se considera en este caso que debe atenderse a lo que establece la misma ley sobre la disolución de los partidos políticos, entendiéndose o acoplándose en el ámbito de su funcionalidad o sea el municipio. Por lo que este artículo deberá ser modificado o derogado.

#### **4.5. Procedimiento de reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos**

El Artículo 175 de la Constitución Política de la República establece en el segundo párrafo lo siguiente: “Las leyes calificadas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.”

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, contenida en el Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985 es una ley de carácter constitucional, por lo que se encuentra dentro del supuesto que establece el artículo antes citado.

Presentado el proyecto de ley en el Congreso de la República, lo conoce la Comisión



Específica de Asuntos Electorales. Esta comisión específica lo somete a un proceso de deliberación nacional sobre la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Actualmente, la Comisión Específica de Asuntos Electorales: “propone un enfoque que combina ejes temáticos alrededor de actividades de consulta externa, diálogo con el TSE y deliberación a lo interno de la Comisión. El proceso por tanto combina dos dimensiones: la de diálogo y construcción de consensos sobre el contenido de la reforma, y la de consulta ciudadana que enriquecería el debate interno.”<sup>28</sup>

Cabe indicar que esta iniciativa de consulta ciudadana tiene como expresión, el desarrollo de foros públicos sobre los ejes principales de la reforma. Al final del proceso, el Congreso a través de la Comisión Específica de Asuntos Electorales, puede implementar un ejercicio de audiencias públicas, que validen y enriquezcan los resultados de su trabajo. En este contexto, se invita a las organizaciones de sociedad civil especializadas en el estudio, monitoreo y análisis del sistema electoral y del sistema de partidos políticos, interesadas en participar de este proceso de diálogo y consulta sobre la actualización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Esta comisión específica debe emitir dictamen favorable al proyecto de ley y presentarlo en el Pleno del Congreso para su debate y aprobación. El Artículo 123 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece: “Cuando se discuta un proyecto de ley que proponga reformas a las leyes constitucionales, después de tenerlo por suficientemente discutido en su tercer debate, deberá recabarse el dictamen de la Corte de Constitucionalidad.

---

<sup>28</sup> Congreso de la República de Guatemala, Comisión Específica de Asuntos Electorales. **Normativa para participantes de la fase de consulta ciudadana.** Pág. 1.

Cuando en la discusión por artículos se presenten enmiendas al texto del proyecto de ley, dichas enmiendas deberán igualmente remitirse a la Corte de Constitucionalidad para su opinión.”

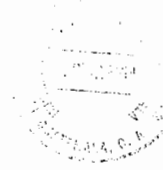
Partiendo del principio de supremacía constitucional, es necesario que congreso de la republica, previo la aprobación de las dos terceras partes de los diputados al congreso de la republica, obtenga dictamen favorable de la corte de constitucionalidad ya sea de la totalidad del documento o de algunos artículos por considerarlo inconstitucionales.

La Corte de Constitucionalidad, en la resolución que emita puede dictaminar favorablemente sobre la totalidad de las enmiendas o bien puede emitir dictamen favorable sobre algunos artículos y desfavorable sobre otros. Remite certificación del dictamen al Congreso de la República para que se continúe con el procedimiento legal.

#### **4.6. Consideraciones finales**

En síntesis, las organizaciones políticas son las instituciones que rigen toda la vida política de nuestro país, algunas se utilizan para postular candidatos a cargos públicos en nuestra nación y otras se constituyen bajo el lema se supervisar, analizar, proponer y discutir aspectos de la vida política en Guatemala.

Según la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 223 garantiza la libertad y funcionamiento de las organizaciones políticas. La Ley Electoral y de Partidos Políticos en el Artículo 18 establece que los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos



en la ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.

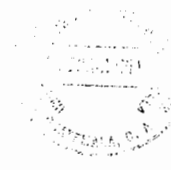
En relación a los comités cívicos la normativa citada indica que los comités cívicos electorales son organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales.

La función de los comités cívicos electorales es la de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales; sin embargo como se apuntó anteriormente esa función de representar corrientes de opinión pública se ve limitada por la temporalidad para su funcionamiento y la falta de financiamiento por parte del Estado, lo que pone en desventaja frente a los partidos políticos.

Las asociaciones políticas se regulan por las disposiciones del Código Civil. Su autorización, aprobación de estatutos e inscripción, corresponderán al Registro de Ciudadanos, toda asociación política tendrá un tratamiento similar a toda organización civil y su vigencia es indefinida. Estas organizaciones no pueden postular candidatos a cargos de Elección popular, su objetivo es la de supervisar, vigilar, sugerir y permanecer vigilantes como observadores en elecciones populares y elecciones de cualquier cargo político.

En la actualidad, los partidos políticos en Guatemala no cumplen con la función de organizar intereses y articular grupos sociales alrededor de ideologías, programas y planes de gobierno. A su vez, se considera que no generan propuestas de solución, para que la ciudadanía se perciba como participe del fenómeno político.



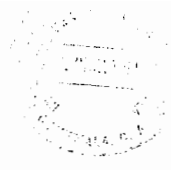


Ante la eminente crisis de legitimidad y credibilidad de los partidos políticos, debiendo ser el canal entre la ciudadanía y el Estado, la sociedad se ha visto en la necesidad de buscar nuevos espacios de participación, para hacer posible la solución de sus problemáticas. Los partidos políticos son considerados como grupo o cúpulas, en los cuales prevalece el interés de lo privado ante lo público. De esa cuenta, una mayoría considerable de personas se siente desprotegida, no percibiendo la satisfacción de necesidades, fundamentalmente en el área rural.

Ante este contexto, la participación comunitaria y los nuevos paradigmas de desarrollo, establecidos a partir de la década de 1980 en América Latina, han dado vida a un nuevo actor en el desarrollo: las autoridades locales. Conjuntamente con la dinámica de la participación comunitaria, se fortalece lo local, y con ello, las formas de participación que recogen la cultura y la realidad de la población rural guatemalteca.

En ese sentido los comités cívicos se convierten en el espacio de participación comunitaria, lo que constituye una alternativa de participación ante el vacío de los partidos políticos como instrumentos de organización social. A estos, se les reconoce una contribución con la democracia, toda vez que permiten competencia por el poder local, y en términos generales, estimular la participación y concreción en la solución de necesidades.

Si se analiza la participación de los comités cívicos en los últimos procesos electorales ha habido un interés de la ciudadanía en su formación y participación, aunque también ha habido una disminución en cantidad tanto de organizaciones inscritas como en



corporaciones municipales adjudicadas. La disminución en la presencia de los comités cívicos en el espectro político local está ligada a una necesidad de relación directa entre algunos líderes locales y los partidos políticos, puesto que las organizaciones buscan, en un proceso dado, las figuras locales de las que carecen por falta de presencia permanente en las comunidades. Los candidatos, igualmente, han apostado por un mayor uso de la figura de los partidos, quizás por las razones expuestas anteriormente en cuanto a la temporalidad de los comités cívicos.

La disminución en la participación de los comités responde al poco financiamiento que llegan a tener los comités cívicos, lo cual motiva a algunos aspirantes a jefaturas ediles a apostar por los partidos políticos, los cuales, ante la falta de presencia legal permanente e institucionalizada a nivel local, buscan líderes comunitarios que podrían representar un caudal electoral.

Las reformas realizadas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en la última década ha afectado negativamente a los comités cívicos electorales en el sentido de que aumenta el número de afiliados requeridos para su constitución y funcionamiento; limita las funciones de dichos comités al municipio en que postulen candidatos. No se ha permitido constituir comités cívicos electorales antes de la convocatoria a elecciones.

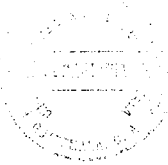
Estas reformas han reducido el tiempo para constituirse, inscribirse y participar. Con la normativa actual pueden formar coaliciones sólo dentro del municipio. Y lo mas perjudicial que se ha expuesto en este trabajo es que su corto tiempo de vida no aporta al diálogo permanente entre diversas corrientes ideológicas y en ese contexto, la falta de diversas formas de organización no estimula la participación democrática, libre y pacífica de los distintos sectores de la población.



Se considera importante la promoción de las reformas electorales a favor de los comités cívicos electorales para que las mismas tengan permanencia y puedan utilizar el mismo símbolo y el mismo nombre en varios procesos electorales.

Asimismo, para que puedan seguir vigentes y dar seguimiento a sus miembros en la corporación municipal posterior al proceso electoral; para descentralizar efectivamente la acción política; para fortalecer la participación ciudadana más allá del voto; será necesario también que dichas organizaciones políticas puedan optar al financiamiento público en caso logren obtener determinado porcentaje de voto y ubiquen a sus miembros en la corporación municipal, de esa manera podrán formar permanentemente cuadros políticos a nivel local.

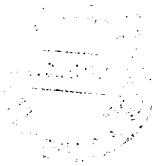
Por las razones antes descritas, es importante para la democracia y la participación política municipal en Guatemala, que al momento de entrar a discutir las reformas pendientes se tome en cuenta las propuestas de la permanencia de los comités cívicos electorales y la ampliación de los espacios de participación. No se puede pensar en el fortalecimiento de la democracia sin tomar en cuenta a las organizaciones a nivel municipal puesto que es ahí donde se gesta primariamente la democracia. El Estado de Guatemala podrá avanzar hacia la consolidaciones de su institucionalidad a medida que fortalezca la participación a través de los comités cívicos.





## CONCLUSIONES

1. En la actualidad, los comités cívicos electorales cumplen la función de ser espacios de participación que ofrecen una visión alternativa de representación y gobernabilidad municipal. Generalmente son integrados por personas con ideas visionarias con el fin de resolver la problemática local desde la perspectiva democrática, con propuestas claras y recogidas directamente desde donde están las necesidades.
2. La falta de credibilidad que los partidos políticos tienen en el interior del país hace que los comités cívicos electorales sean la alternativa. Los partidos políticos, a pesar de que tienen financiamiento por parte del Estado no ha sido capaz de los espacios de diálogo en las comunidades en tiempos no eleccionarios, debido a que sus estructuras responden a intereses de la alta jerarquía de partido.
3. La calidad de organizaciones de carácter temporal reconocida para los comités cívicos es una gran debilidad para los mismos, ya que deben ser creados formalmente un poco antes de la elecciones generales y una vez terminan éstas se disuelven automáticamente por disposición de la ley.
4. Como organización política, los comités cívicos electorales no pueden desarrollar sus capacidades de representar las diversas corrientes de opinión y llevarlos como opción política en un proceso electoral a nivel municipal, haciendo en este caso que lo que establece el Artículo 98 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos no es realizable plenamente.





## RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala tiene la obligación de promover y fortalecer a los comités cívicos electorales para que estos puedan cumplir la función de ser los intermediarios entre la sociedad y el poder público municipal a fin de que las mismas comunidades propongan las soluciones a la problemática en que viven.
2. Estado debe crear programas para apoyar económicamente, tal como sucede con los partidos políticos, ya que estos últimos no tiene credibilidad en las comunidades del interior de país, a fin de que sean los comités cívicos los que impulsen, el proceso de estudio, análisis y solución a los problemas sociales en el ámbito municipal.
3. El Tribunal Supremo Electoral por ser el máximo ente rector de las organizaciones políticas en Guatemala, debe promover una iniciativa de ley que establezca para los comités cívicos electorales la calidad de organizaciones de duración indefinida de manera que se supere la debilidad existente por la temporalidad que tienen actualmente.
4. El Tribunal Supremo Electoral, debe apoyar técnicamente a los comités cívicos electorales para desarrollar sus capacidades de representar las diversas corrientes de opinión y llevarlos como opción política en un proceso electoral a nivel municipal, haciendo realidad lo que establece el Artículo 98 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.







## BIBLIOGRAFÍA

BALLBÉ, Manuel y Marta Franch. **Manual de derecho administrativo, una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España.** Catalunya, España: Ed. Marqués Tallers Gráficos. 2002.

Fundación Konrad Adenauer. **La gestión municipal en Guatemala.** Revista Análisis Político, Volumen 2, Año 2. Guatemala, 2008.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Constitución Política de la República de Guatemala, comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo, opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad.** 6ª. ed. Guatemala: Editorial Impresiones Gráficas. 2008.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco, tomo I, teoría general.** 18º ed. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas. 2008.

CALERO AMOR, Antonio María. **Partidos políticos y democracia;** Barcelona: Ed. Salvat Editores, S.A. 1982. 341 págs.

CARBONELL, Miguel. **Diccionario de derecho constitucional.** 2a. ed. México: Ed. Porrúa, 2005.

Corte de constitucionalidad. **Constitución Política de la República de Guatemala y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad.** Guatemala, Guatemala: Talleres Gráficos IMPRESOS. 2009.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos;** tr. Julieta Campos, Enrique González Pedrero. México: Ed Fondo de Cultura, 1957. 459 págs.

Fundación Centroamericana de Desarrollo. **Comportamiento electoral municipal en Guatemala, elecciones generales 2007.** Serie de Estudios Número 22, Guatemala, 2011.

HENAO HIDRÓN, Javier. **El poder municipal. Colección: poder y democracia.** Bogotá, Colombia: Ed. Temis, 2000.



NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas.** Bogota Colombia 2003: Ed. Editorial Temis. S.A.

PEREIRA-OROZCO, Alberto. **Sistema de frenos y contrapesos en el gobierno del Estado de Guatemala.** 2ª ed. Guatemala: Ed. De Pereira, 2010.

PEREIRA-OROZCO, Alberto y Marcelo Pablo Ernesto Richter. **Derecho constitucional.** 3a. ed. Guatemala: Ed. De Pereira, 2007.

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado.** 5ª ed. Guatemala: Ed. Praxis, 2008.

Tribunal Supremo Electoral. **Memoria de elecciones generales y al Parlamento Centroamericano 2011, Tomo I y Tomo II.** Guatemala, (S.G) 2012.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias políticas, jurídicas y sociales.** Buenos Aires Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L, 1983.

#### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente de 1985. Guatemala 1986.

**Ley Electoral y de Partidos Políticos.** Asamblea Nacional Constituyente de 1985. Decreto número 1-85. Guatemala 1986.

**Código Municipal.** Decreto 12-2002 y sus reformas. Congreso de la República de Guatemala. Guatemala. 2002.

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