

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



**EDGAR ALEXANDER VALDEZ AZMITIA**

**GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2016**

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

**CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO EN GUATEMALA A TRAVÉS DE  
LOS COMITÉS CÍVICOS ELECTORALES**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

**EDGAR ALEXANDER VALDEZ AZMITIA**

Previa a conferirsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, noviembre de 2016

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

DECANO:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic. Jaime González Dávila
Vocal:	Licda. Magda Elizabeth Montenegro Hernández
Secretario:	Lic. Héctor España Pinetta

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
Vocal:	Lic. David Sentes Luna
Secretaria:	Licda. Angela Paniagua Gómez

**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).



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala

Guatemala, 01 de agosto de 2012

Licenciado  
CARLOS RAMIRO LEMUS RECINOS  
Ciudad de Guatemala

Licenciado Lemus Recinos:

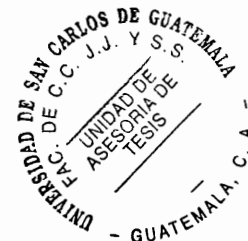
Atentamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que recibí el dictamen de el Consejero Docente de la Unidad de Asesoría de Tesis de esta Facultad, en el cual hace constar que el plan de investigación y el tema propuesto por el estudiante: EDGAR ALEXANDER VALDEZ AZMITIA, CARNÉ NO. 200210958, intitulado "CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO EN GUATEMALA A TRAVÉS DE LOS COMITÉS CÍVICOS ELECTORALES" reúne los requisitos contenidos en el Normativo respectivo.

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

"D Y ENSEÑAD A TODOS"

  
DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

c.c. Unidad de Tesis, interesado y archivo



Lic. Carlos Ramiro Lemus Recinos  
Abogado y Notario  
8ª avenida 13-71 zona 1, Oficina 1.  
Telefax: 22322200



Guatemala, 05 de septiembre de 2,012.

**Licenciado**

**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.**



Licenciado Mejía:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa jefatura, el día uno de agosto de dos mil doce, por medio del cual se nombra al suscrito como Asesor del trabajo de tesis del bachiller **EDGAR ALEXANDER VALDEZ AZMITIA**, carné número 2002-10958 dentro del expediente 150-11, y se me faculta para realizar modificaciones que tengan por objeto mejorar la investigación del trabajo de tesis intitulado: **“CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO EN GUATEMALA A TRAVÉS DE LOS COMITÉS CÍVICOS ELECTORALES”**.

En virtud de lo anterior, manifiesto que el trabajo del Bachiller Edgar Alexander Valdez Azmitia contribuye de forma técnica y científica al estudio del derecho guatemalteco, de manera especial al derecho administrativo y al derecho electoral, aportando su criterio y punto de vista. En la elaboración se realizó la consulta bibliográfica correspondiente, utilizó una redacción sencilla y clara y aplicó correctamente las técnicas de investigación documental, las cuales le permitieron elaborar conclusiones y recomendaciones apropiadas al presente trabajo de investigación, los cuales llegaron a determinar la importancia que tiene la participación ciudadana en la toma de decisiones de los asuntos públicos en el municipio, constituyéndose los comités cívicos electorales en la organización política apropiada



*Lic. Carlos Ramiro Lemus Recinos*  
*Abogado y Notario*  
*8ª avenida 13-71 zona 1, Oficina 1.*  
*Telefax: 22322200*

para esa participación, consolidándose de tal manera el sistema democrático en Guatemala.

Por lo anteriormente expuesto, y en virtud de ajustarse a lo regulado en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, emito el presente **DICTAMEN FAVORABLE** para que pueda continuar con los trámites correspondientes y que el trabajo finalmente sea discutido y aprobado por el honorable tribunal examinador en el Examen General Público de Tesis.

Atentamente,

Lic. Carlos Ramiro Lemus Recinos

Asesor de Tesis

Colegiado 2,051





**CARLOS RAMIRO LEMUS RECINOS**  
**ABOGADO Y NOTARIO**



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 12 de septiembre de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante EDGAR ALEXANDER VALDEZ AZMITIA, titulado CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO EN GUATEMALA A TRAVÉS DE LOS COMITÉS CÍVICOS ELECTORALES. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.





## DEDICATORIA

**AL GRAN ARQUITECTO DEL UNIVERSO:** Que es Dios, por su iluminación.

**A MIS PADRES:** Por su apoyo incondicional.

**A MIS AMIGOS:** Por el preciado valor de su amistad.

**A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** La tricentenaria, nacional y autónoma Universidad del pueblo.

**A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES:** Por haberme forjado en sus aulas, en la carrera del derecho, para ser un profesional.



## ÍNDICE

	Pág.
Introducción .....	i
<b>CAPÍTULO I</b>	
1. Régimen político y sistema político .....	1
1.1 Régimen político .....	1
1.2 Sistema político .....	3
1.3 Diferencia entre régimen y sistema político .....	5
1.4 Organización política de Guatemala .....	5
1.5 Organización administrativa del Estado de Guatemala .....	7
1.6 Gobierno municipal .....	10
<b>CAPÍTULO II</b>	
2. Organizaciones políticas, sistemas de partidos y partidos políticos .....	13
2.1 Concepto de organizaciones políticas .....	13
2.2 Partidos políticos .....	15
2.3 Sistemas de partidos políticos .....	16
2.4 Sistema partidario en Guatemala .....	17
2.5 Constitucionalismo guatemalteco .....	20
2.6 La crisis del sistema de partidos políticos .....	21
<b>CAPÍTULO III</b>	
3. Democracia y participación ciudadana .....	25
3.1 Democracia .....	25
3.2 Formas de democracia .....	26
3.3 Componentes de la democracia .....	29
3.4 Orden constitucional vigente en Guatemala .....	30
3.5 Participación ciudadana .....	38

## CAPÍTULO IV

4. Los Acuerdos de Paz en Guatemala y su incidencia en materia electoral .....	45
4.1 Proceso de paz en Guatemala .....	45
4.2 Antecedentes .....	46
4.3 Contenido de los Acuerdos de Paz .....	56
4.4 Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral .....	58
4.5 Reformas constitucionales .....	58
4.6 Régimen electoral .....	61

## CAPÍTULO V

5. Los comités cívicos electorales y los partidos políticos según la ley de la materia	65
5.1 Comités cívicos electorales .....	65
5.2 Partidos políticos .....	68
5.3 Percepciones sobre partidos políticos y comités cívicos electorales .....	68
5.4 Desarrollo histórico de los comités cívicos electorales .....	73
5.5 Legislación comparada .....	75
5.6 La consolidación del sistema democrático en Guatemala a través de los comités cívicos electorales .....	80
<b>CONCLUSIONES</b> .....	83
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	85
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	87

## **INTRODUCCIÓN**

En materia electoral, tanto los comités cívicos como los partidos políticos son las organizaciones políticas que postulan candidatos a cargos de elección popular para integrar las corporaciones municipales, pero, no se encuentran en condiciones de igualdad ya que la permanencia de los partidos políticos es una característica de la cual adolecen los comités cívicos. A dicha desigualdad debe ponerse fin con el objeto de crear permanencia en los referidos comités, lo cual redundará en mayor interés de participación de parte de los vecinos de cada municipio.

Los objetivos fueron alcanzados debido a que se determinó la necesidad de convertir a las organizaciones políticas llamadas comités cívicos electorales en organizaciones de carácter permanente, para que sean adecuados mecanismos políticos que incentiven la participación ciudadana en la toma de decisiones y la búsqueda del poder local, fortaleciendo de ésta manera el sistema democrático en nuestro país.

La hipótesis fue comprobada porque se evidenció la importancia de los municipios dentro de la estructura jurídico-política del Estado y su administración, siendo estos la representación de un espacio territorial para la búsqueda y el ejercicio del poder, por lo que los miembros de cada comunidad deben de participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos (participación ciudadana) consolidándose así el sistema democrático en Guatemala, constituyéndose los comités cívicos electorales en las organizaciones políticas por excelencia para ejercer dicha participación.

El método utilizado fue el analítico, que sirvió para estudiar cada uno de los aspectos involucrados con el problema objeto de la investigación. En lo que respecta a las técnicas que sirvieron para la concretización de esta tesis está la investigación documental o bibliográfica por las características del tema objeto de estudio.

Este trabajo de tesis está compuesto por cinco capítulos, en los cuales se desarrolla toda la temática relacionada estrechamente con el problema de investigación. En el



capítulo uno, se aborda lo referente al régimen político y sistema político; en el capítulo dos, se hace referencia a las organizaciones políticas, partidos políticos y sistema de partidos; el capítulo tres, se refiere concretamente a democracia y participación ciudadana; el capítulo cuatro, aborda los Acuerdos de Paz en Guatemala y su incidencia en materia electoral; y el capítulo cinco, trata de los comités cívicos electorales y los partidos políticos según la ley de la materia.

En tal virtud, la ciudadanía guatemalteca debe de organizarse para tratar el tema de una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en lo que respecta a los comités cívicos electorales, garantizando de esta manera el acceso de los miembros de cada municipio en los asuntos públicos y revistiendo a estas organizaciones políticas del carácter permanente, consolidándose así el sistema democrático de Guatemala.



## CAPÍTULO I

### 1. Régimen político y sistema político

En el presente capítulo se abordan los conceptos de régimen político y sistema político, así como también los diferentes sistemas políticos de gobierno y otros elementos importantes.

#### 1.1 Régimen político

La Real Academia de la Lengua Española, en el Diccionario de la Lengua Española, concibe como régimen: “Al conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad; así mismo, como el sistema político por el que se rige una nación”.<sup>1</sup>

Por su parte, Manuel Ossorio en el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, define régimen como: “El sistema de gobierno, manera de regir o regirse, normas o prácticas de una organización cualquiera, desde el Estado a una dependencia o establecimiento particular.”<sup>2</sup>

El régimen político se entiende como el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones, es decir, que marca la pauta de la lucha para llegar al poder. Presenta un

---

<sup>1</sup> Real Academia Española. Diccionario de la lengua española, ed. tricentenario. <http://dle.rae.es/?id=ViZ39k>  
(Consultado: 9 de agosto de 2016)

<sup>2</sup> Ossorio, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Pág. 652

conjunto de condiciones y normas estables y permanentes que determinan o acompañan a un fenómeno, esto permite revelar la tipología de las formas a través de las cuales se organiza y ejerce el poder político en una sociedad. Por un lado, constituye la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos con la lucha política, su papel. Por otro lado, las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último.

Naturalmente, la estructura del régimen, es decir, el modo de organización y de selección de la clase dirigente, condiciona el modo de formación de la voluntad política. En consecuencia, el empleo de ciertas instituciones, es decir, el empleo de determinados medios para la formación de las decisiones políticas, condiciona los fines que pueden ser perseguidos: la elección de un régimen implica ya en términos generales la elección de determinados valores.

El nexo entre estructura del régimen y valores, se entiende, en el sentido de que la elección de un régimen, implica de por sí límites a la libertad de acción del gobierno y en consecuencia la elección de una política fundamental, cuyas expresiones históricas pueden ser sensiblemente contrastantes entre sí, si bien orientadas por los mismos principios generales.

## 1.2 Sistema político

“Sistema es el conjunto de principios, normas o reglas, enlazados entre sí, acerca de una ciencia o materia.”<sup>3</sup>

En materia política, se define como: “La plasmación organizativa de un conjunto de interacciones estables a través de las cuales se ejerce la política en un contexto limitado, siendo éste sistema, el conjunto de agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del que resulta una determinada distribución de utilidades, conllevando a distintos procesos de decisión de los actores, que modifican la utilización del poder por parte de lo político a fin de obtener el objetivo deseado.”<sup>4</sup>

“El término sistema político ha sido confundido con el de forma de gobierno porque alude a la estructura y funcionamiento de los poderes públicos. Los términos forma de gobierno o régimen político o sistema de gobierno o modelo de gobierno definen con distintos matices la forma de ejercitar el gobierno, es decir, los distintos tipos de poder por parte del poder gobernante, y una estructura de gobierno es la forma en la que se estructura dicho poder; sin embargo, el término sistema político define al sistema en el que se encuentra inmerso dicho poder y en el cual ha de desenvolverse para conseguir su objetivo. De esta forma posee una connotación más dinámica y compleja pues no se refiere aisladamente a las instituciones de gobierno o al resto de actores políticos

---

<sup>3</sup> **Ibid**; Pág. 710

<sup>4</sup> **Herrera De León, Edgar Ernesto, Cultura democrática y representatividad en el sistema de partidos políticos, partiendo de una reforma integral a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Pág. 37**

que inciden sobre ellas, sino a la interdependencia del conjunto y al proceso de toma de decisiones del gobierno.”<sup>5</sup>

#### **a) Sistemas políticos de gobierno**

- **Sistema parlamentario:** Dentro del sistema parlamentario se encuentran divididas las funciones generales de gobierno, por un lado existe el Rey o Monarca, que se encarga de la función puramente de política, como Jefe de Estado; y, un Primer ministro o Presidente del Consejo de Ministros que es el encargado de la administración pública.
- **Sistema presidencialista:** Este sistema de la doble función que debe cumplir el Gobierno, se concentra en una sola persona, que es el Presidente de la República, es decir la función política y la función administrativa.

#### **b) Sistema político de gobierno en Guatemala**

El sistema de gobierno en Guatemala, es republicano, y una copia del régimen presidencialista de los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo su régimen tiene algunas características del régimen parlamentario; como ejemplo se tiene la función que ejercen los ministros de Estado, que tienen competencia administrativa y responsabilidades frente a particulares y la figura jurídico-política de la interpelación, típica del régimen parlamentario. Guatemala adoptó un régimen presidencialista, en

---

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



donde el Presidente de la República de Guatemala es el Jefe del Estado y de Gobierno; régimen contrario, pues, a los sistemas parlamentarios en donde existen dos figuras diferenciadas: el Jefe del Estado (Rey, Monarca o Presidente) y el Jefe de Gobierno o Administración pública (Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros).

Se puede concluir que el sistema guatemalteco es semi-presidencialista y semi-parlamentario, por tener características y elementos de los dos sistemas de gobierno. Por tanto se puede decir que dicho régimen de gobierno es un sistema mixto.

### **1.3 Diferencia entre régimen y sistema político**

Derivado que a los términos régimen y sistema político podrían darse más o menos los mismos significados, para desvirtuar cualquier confusión, se aclaran los mismos. El régimen político es la forma en que las personas se organizan para seleccionar a la clase política que posteriormente ejercerá el poder en alguna de las instituciones del Estado, mientras que el sistema político constituye el conjunto de principios, normas, ideologías, creencias, actitudes, valores, organizaciones, entre otros, y que serán puestos en práctica en el ejercicio de la política.

### **1.4 Organización política de Guatemala**

Establece el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus

libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo”. Como se aprecia, la Carta Magna indica la organización política que tiene el país, y establece que es republicano, porque divide el poder del Estado en tres organismos, que son: Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo y Organismo Judicial. Es democrático, porque el poder deviene del pueblo mismo; y, es representativo, porque al radicar la soberanía en el pueblo, éste debe delegarla en los funcionarios que lo representarán.

Congruente con lo recientemente anotado, el Artículo 141 de la Ley Fundamental indica: “Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida”.

Por su parte, el Artículo 152 del máximo cuerpo legal regula: “Poder Público. 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”. Sin embargo, es necesario delegarla.

A nivel municipal, la representación y administración de la voluntad popular la ostenta el Concejo Municipal, y es en éste órgano en el que la población delega su representación para el ejercicio del poder, garantizando así los derechos ciudadanos.

## **1.5 Organización administrativa del Estado de Guatemala**

La Ley Suprema, como máximo cuerpo normativo de nuestra legislación, ha organizado administrativamente al Estado de Guatemala para así poder ejercer a cabalidad las políticas públicas y cumplir las satisfacciones sociales. En su Artículo 224 establece: “División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal”.

Actualmente, la República de Guatemala se encuentra conformada por 22 departamentos y 340 municipios.

### **a) Departamento**

Manuel Ossorio define departamento como: “Cada una de las partes en que se divide un territorio cualquiera, un edificio, un vehículo, una caja.....subdivisión territorial de la nación”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ossorio, *Op. Cit.*, Pág. 223

Para efectos del presente trabajo, se entenderá como la parte en que se divide el territorio geográfico de Guatemala.

## **b) Municipio**

Para el mismo autor, municipio es: “Jurídicamente, 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 siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.”<sup>7</sup>

Por su parte, establece el Artículo 253 constitucional: “Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y, c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”.

Siempre en relación al municipio, el Decreto Número 12-2002, del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, en su Artículo dos indica: “Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza, primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad,

---

<sup>7</sup> **Ibid**, Pág. 474

pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Cabe aquí resaltar la importancia que tiene el municipio dentro de la administración pública del Estado, al representar la unidad básica de la organización territorial, así como el espacio inmediato para ejercer ciudadanía, en el que se ha descentralizado la prestación de los servicios públicos.

➤ Elementos del municipio

Los elementos básicos del municipio se encuentran referidos en el Artículo ocho del Código Municipal y son los siguientes:

- a) La población. Se conforma por los habitantes, vecinos y transeúntes.
- b) El territorio. Constituye la circunscripción territorial, en donde se asienta la población del municipio.
- c) La autoridad. Conformada por los miembros del órgano administrativo que gobierna el municipio (Concejo Municipal y las propias de las comunidades de su circunscripción).

- d) **La comunidad organizada.** Organización que realizan los vecinos, de tipo civil y no lucrativa, que tiene vida jurídica para colaborar con la administración municipal para la discusión y solución de sus propias necesidades.
  
- e) **La capacidad económica.** Viene constituida por los ingresos propios que la Municipalidad percibe y son parte de la hacienda municipal; más los ingresos que por disposición constitucional el Estado debe trasladar a cada Municipalidad.

## **1.6 Gobierno municipal**

El Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala estipula: “Gobierno municipal. El Gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos”.

Pasando ya al cuerpo legal ordinario, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal, el Artículo nueve indica: “Del concejo y gobierno municipal. El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y que tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es

el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal”.

➤ **La importancia de la administración municipal**

La Constitución define una doble función institucional del Municipio: por un lado, es una entidad básica de la organización territorial del Estado que se compone de departamentos y municipios (Artículo 224 constitucional); y, por otro, es el canal de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de cada colectividad, a través del sistema democrático participativo (Artículo 254 constitucional).

Por una parte es un elemento de la organización territorial del Estado y, por otra, es una comunidad política representativa en sí misma, es decir, que el municipio es una comunidad política a la que las autoridades municipales, especialmente el Alcalde, síndicos y concejales, representan y que tienen una capacidad de autogobierno.

En los sistemas democráticos, el municipio se configura como un ámbito esencial de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y en la actividad política del país; en ello radica precisamente su importancia.

➤ **Principales sistemas de gobierno municipal**

Los principales sistemas del gobierno municipal son los siguientes:

- **Sistema de democracia directa**

Este sistema de poder municipal de gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en las plazas públicas, lo que se conoce como Cabildo abierto. El Código Municipal regula lo relativo al cabildo abierto, que, en la actualidad, no es de aplicación por lo extenso de las poblaciones de los Municipios.

- **Sistema de democracia representativa**

La representación de los vecinos se encuentra encomendada en los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al Alcalde o intendente en una forma interna.

➤ **Sistema de gobierno municipal en Guatemala**

En Guatemala el sistema de gobierno municipal es el de democracia representativa porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores de su población; en lo concerniente a la distribución de sus facultades toma como base el sistema democrático de separación de poderes, que se presta a obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder y son indispensables cuestiones de técnica



## CAPÍTULO II

### 2. Organizaciones políticas, sistema de partidos y partidos políticos

En el presente capítulo se desarrolla lo relativo a las organizaciones políticas, los partidos políticos y el sistema partidario, así como también los antecedentes históricos del régimen de partidos y su protección constitucional.

#### 2.1 Concepto de organizaciones políticas

“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.”<sup>8</sup>

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.

En otras palabras, una organización política es el agrupamiento voluntario de personas en torno a un programa político y una ideología común.

---

<sup>8</sup> Landa, César, **Derecho electoral, aspectos jurídicos y técnicos**. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5084574.pdf>. (Consultado: 9 de agosto de 2016)

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, en su Artículo 16, otorga la definición legal siguiente: “Organizaciones políticas. 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.”

Como se puede apreciar, todos los entes conocidos como partidos políticos, desde el comité de constitución hasta su formalización; los comités cívicos y las asociaciones con fines políticos, son organizaciones políticas, pues cada una de ellas expresan y trabajan según su ideología, e influyen en la sociedad. La ciudadanía en su totalidad, goza del derecho de poder formar parte de algunas de esas organizaciones políticas.

El Artículo 34 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: “Derecho de asociación. Se reconoce el derecho de libre asociación. Nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares. Se exceptúa el caso de la colegiación profesional”.

En el caso de la afiliación a organizaciones políticas, la ley de la materia indica: “Artículo 17. Libertad de organización. Es libre la constitución de organizaciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones de esta ley. Es igualmente libre para los ciudadanos, afiliarse a las organizaciones políticas de acuerdo con su voluntad y con los estatutos de dichas organizaciones. La afiliación a más de un partido político es prohibida. La separación voluntaria de un partido político debe ser expresa, presentada ante el partido político o ante el Registro de Ciudadanos...”

## **2.2 Partidos políticos**

La enciclopedia virtual Wikipedia define a un partido político como: “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”<sup>9</sup>.

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

En la definición anteriormente anotada, hay que resaltar la importancia que éstos tienen para el régimen político del Estado, pues “configuran el carácter democrático” del mismo.

---

<sup>9</sup> Partidos políticos. [https://es.wikipedia.org/wiki/Partido\\_pol%C3%ADtico](https://es.wikipedia.org/wiki/Partido_pol%C3%ADtico). (Consultado: 9 de agosto de 2016)

Por su lado, el Anexo del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Acuerdo Número 018-2007 del Tribunal Supremo Electoral, que define terminología utilizada, concibe a los partidos políticos como: “Las organizaciones políticas formadas por ciudadanos guatemaltecos de origen, por plazo indefinido, que se afilian al mismo con el objeto de participar en los comicios al postular candidatos para cargos de elección popular, debiendo cumplir con los requerimientos de la Ley Electoral y su Reglamento. Los partidos políticos se identifican con un nombre y un emblema o símbolo que los distingue de las demás organizaciones políticas”.

En palabras propias, se puede afirmar que un partido político es una organización que tiene por objetivo alcanzar el poder social y político, fundamentándose en una ideología para hacer gobierno, y teniendo como fin organizar políticamente a la sociedad y al Estado.

### **2.3 Sistemas de partidos políticos**

Se entiende por sistema de partidos: “El conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político.”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Herrera De León, Ob. Cit; Pág. 45

“Conforme a ésta definición, el análisis del sistema de partidos se concentra principalmente en tres ámbitos: su génesis, su estructura y su función o capacidad funcional. Se trata de explicar la configuración de los diferentes sistemas de partidos desde una óptica genética, desde factores institucionales y de otra índole que influyen en ella, y desde criterios de conformidad de los sistemas de partidos con objetivos principales, como por ejemplo resolver problemas de gobernabilidad, de consolidación de la democracia o problemas de políticas públicas. La complejidad del fenómeno de los partidos políticos condujo al desarrollo de esquemas y tipologías cada vez más sofisticados con el fin de facilitar el acceso a esta realidad.”<sup>11</sup>

Atendiendo a la cantidad de los partidos políticos existentes en un sistema político dado, se habla de multipartidismo, bipartidismo o partido único. El sistema de partidos se enclava en el sistema político, pues si bien la democracia es la apropiación por el pueblo del poder político, de ahí surge la necesidad de nombrar representantes para que, proviniendo de y a nombre del pueblo, administren su original poder.

## **2.4 Sistema partidario en Guatemala**

En Guatemala existen actualmente 28 partidos políticos legalmente inscritos, lo que evidencia que el sistema es de tipo multipartidista.

---

<sup>11</sup> Los sistemas políticos, 2007. [http://iidh.ed.cr/siii/index\\_fl.htm](http://iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm). (Consultado: 9 de agosto de 2016)

A continuación: "Tabla con la totalidad de partidos políticos inscritos al diecisiete de marzo de dos mil quince, año de las últimas elecciones."<sup>12</sup>

Nombre del partido	Siglas	Secretario General
Partido de Avanzada Nacional	PAN	Juan Guillermo Gutiérrez Strauss
Partido Republicano Institucional	PRI	Luis Fernando Pérez Martínez
Unión Democrática	UD	Lic. Manuel Eduardo Conde Orellana
Partido Libertador Progresista	PLP	Dra. Leonor Ofelia González Calderón
Todos	Todos	Felipe Alejos Lorenzana
Movimiento Reformador	MR	José Raúl Vigil Arias
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca	URNG	Dr. Casiano Angel Fernando Sánchez Viesca
Partido Patriota	PP	Carlos Valentin Gramajo Maldonado
Gran Alianza Nacional	GANA	Jaime Antonio Martínez Lohayza

<sup>12</sup> Tribunal Supremo Electoral, "Organizaciones Políticas Registradas", 2015, <http://elecciones2015.tse.org.gt/OrganizacionesPoliticasRegistradas-18.html>. (Consultado: 17 de marzo de 2015)

<b>Unidad Nacional de la Esperanza</b>	<b>UNE</b>	<b>Licda. Sandra Julieta Torres Casanova</b>
<b>Partido Unionista</b>	<b>PU</b>	<b>Lic. Hector Adolfo Cifuentes Mendoza</b>
<b>Bienestar Nacional</b>	<b>BIEN</b>	<b>Dr. Fidel Reyes Lee</b>
<b>Coalición por el Cambio</b>	<b>CAMBIO</b>	<b>Andrés Ayau García</b>
<b>Partido Socialdemócrata Guatemalteco</b>	<b>PSG</b>	<b>Dr. Carlos Alfonso González Quezada</b>
<b>Unión del Cambio Nacional</b>	<b>UCN</b>	<b>Ing. Mario Amílcar Estrada Orellana</b>
<b>Encuentro por Guatemala</b>	<b>EG</b>	<b>Licda. Nineth Varencá Montenegro Cottom</b>
<b>Partido Político Visión con Valores</b>	<b>VIVA</b>	<b>Dr. Harold Caballeros López</b>
<b>Frente de Convergencia Nacional Convergencia Nacional</b>	<b>FCN</b> <b>FCN Nación</b>	<b>Jimmy Morales</b>
<b>Movimiento Integral de Oportunidades</b>	<b>PAIS</b>	<b>Gral. Alfredo Augusto Rabbé Tejada</b>
<b>Alternativa Nueva</b>	<b>ANN</b>	<b>Pablo Monsanto</b>

Nación		
Compromiso Renovación y Orden	CREO	Roberto González Díaz-Durán
Libertad Democrática Renovada	LIDER	Lic. Roberto Ricardo Villate Villatoro
Victoria	VICTORIA	Lic. Edgar Abraham Rivera Sagastume
Corazón Nueva Nación	CNN	Lic. Mario Roberto Chu Catalan
Movimiento Político Winaq	WINAQ	Lic. Amilcar de Jesus Pop Ac
Ciudadanos Activos de Formación Electoral	CAFÉ	Licda. Dagma Dinora Cabrera Vargas
Movimiento Nueva República	MNR	Lic. Rodolfo Aníbal García Hernández
Fuerza	Fuerza	Lic. José Mauricio Radford Hernández

## 2.5 Constitucionalismo guatemalteco

Guatemala, ha sido, formalmente, desde la independencia, una democracia liberal.

Todas las múltiples Constituciones promulgadas en la región y los proyectos frustrados



en el camino, en general, han reconocido que su sistema de gobierno es republicano y democrático representativo y resguardan lo que algún texto latinoamericano denomina un gobierno “que es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo”.

Además, tanto las Constituciones aprobadas, como en general todo el ordenamiento jurídico secundario, han acogido los elementos básicos fundamentales de la democracia liberal y recogen las decisiones típicas de este sistema: sufragio universal, representación popular basada en elecciones libres, reconocimiento de los derechos individuales, económico-sociales y culturales, división de funciones entre órganos que garantizan un control del gobierno por el Congreso de la República, sistema de frenos y contrapesos entre los órganos, orden jerárquico de normas con la Constitución Política de la República de Guatemala como norma fundamental y principio de legalidad. Y también como elemento básico del sistema político, se considera que una de las instituciones esenciales de la democracia liberal es la de los partidos políticos y en alguna forma, se favorece un sistema pluripartidista.

## **2.6 La crisis del sistema de partidos políticos**

Dallanegra Pedraza, citado por Edgar Ernesto Herrera De León en su tesis de graduación, indica que: “El sistema político se mantiene sobre la base de dos ejes de actuación: la legitimidad, en el cual se basan los títulos del poder, y la eficacia, por el que el sistema político tiende, a través de las políticas públicas, a resolver los problemas sociales. Pero, la legitimidad y la eficacia no se produce cuando existe una

desvinculación entre lo propuesto jurídicamente en las normas fundamentales que rigen el sistema político y lo que se contempla en su realidad. Asimismo, en el juego de poder político actúan no sólo actores internos, sino también actores que, en muchos casos, son contendientes por el poder con mayor influencia que los internos, lo que se debe en parte a que en América Latina existe un alto grado de polarización ideológica, y los partidos políticos acaparan la política. El juego de poder en la política latinoamericana hace que el sistema sea bastante inestable y, por lo tanto, impredecible. Por su parte, los partidos políticos latinoamericanos son en su mayoría caudillistas, lo que implica ausencia de una cultura política de legitimidad del Estado, a través de las reglas que se siguen en la selección de gobernantes y en la toma de decisiones. Esto causa que los partidos políticos tiendan más a ser canales de participación que de representación porque son instituciones que concentran su mayor esfuerzo durante los comicios y después no necesariamente trabajan en pro de la población, sino que su trabajo desde la oposición es una estrategia para las próximas elecciones. Asimismo, porque los partidos políticos han sido medios para que las personas incursionen en la política nacional, aun cuando no estén preparados ni tengan visión ideológica o que los muevan intereses económicos.<sup>13</sup>

En consecuencia, su grado de representación es cada vez menor y muchos ciudadanos encuentran que tienen más posibilidades de desarrollar su activismo social o de obtener respuesta a sus demandas en materia de salud, educación, cultura, deporte, derechos humanos, o proyectos productivos a través de las organizaciones no gubernamentales

---

<sup>13</sup> Herrera De León, Ob. Cit; Pág. 28

(ONG's) o las organizaciones de la sociedad civil, antes que de los partidos políticos o del Estado. En tal sentido, la crisis de representatividad y, por ende, del sistema de partidos se produjo, en gran medida, por el hecho que los partidos, sus organizaciones y el Estado, fueron mostrando una peligrosa tendencia hacia la "autonomización" relativa de la sociedad, llegando inclusive a operar como cuerpos independientes y no como representantes de sus electores, esto es, más como árbitros de la democracia. En este contexto, los únicos actores políticos que ven aumentar su credibilidad son opciones nuevas que parecen capaces de cambiar el sistema tradicional de partidos o partidocracia, como son denominadas. Estas opciones nuevas son llamadas "outsiders", que son tanto aquellas formaciones políticas de carácter caudillista, aquellas que apelan al discurso anti-partido o aquellos liderados por personajes cuya procedencia es externa al sistema institucional y de partidos. Estos personajes tienen su fuerza en que los partidos políticos son las instituciones con menor credibilidad, y cada vez cuentan con menos apoyo, siendo objeto de las críticas de todos los medios de la sociedad. Además, muchos de ellos están inmiscuidos o relacionados con actos de corrupción.

"Son los propios partidos y la misma actividad política los que no han sabido adecuarse de manera oportuna y eficiente al proceso de transformación social que viven nuestros países en términos de fortalecimiento de la sociedad civil, potenciamiento del sector privado en la economía y de un mundo infinitamente más abierto a la información en medio de un creciente desarrollo tecnológico de las comunicaciones. Los procesos de

transnacionalización de nuestros países, parecen haber rebasado largamente a los partidos, los que no alcanzan a visualizarse con un rol en la globalización.<sup>14</sup>

Actualmente, los partidos políticos presentan las siguientes deficiencias:

- Dificultad en afiliar a personas que se desempeñan en actividades políticas e ideológicas a la vez, pues estas han encontrado en las organizaciones no gubernamentales su campo de acción, evitando así los partidos políticos.
- El financiamiento ya no se basa en el número de afiliados y las aportaciones de los mismos, sino que viven gracias al financiamiento del sector privado, lo que ha generado graves problemas de corrupción.
- Mala reputación de los políticos en su carrera política, al alejarse de la búsqueda del bien común y procurar defender sus intereses personales.

Lo anterior, permite tener una perspectiva amplia de lo que son las organizaciones políticas, el sistema de partidos y los partidos políticos, resaltando su importancia para el sistema democrático en Guatemala, y puntualizar algunos de los problemas que afrontan actualmente los partidos políticos; en tal virtud, es de considerar que los comités cívicos electorales tienen un amplio campo de acción para devolver a la ciudadanía la confianza en las organizaciones políticas y velar por una eficiente delegación por parte del Estado de sus funciones administrativas, en el ámbito municipal.

---

<sup>14</sup> Ibid, Pág. 29

## CAPÍTULO III

### 3. Democracia y participación ciudadana

Democracia es un elemento esencial en el régimen de partidos políticos, así como también la participación ciudadana, los cuales serán tratados en el presente capítulo.

#### 3.1 Democracia

Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, define a la democracia como: “La doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, y también mejoramiento de la condición del pueblo”.<sup>15</sup>

“Democracia proviene de la palabra griega *demos*, que significa pueblo, y *kratós*, que significa autoridad, fuerza o poder.”<sup>16</sup>

En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de la misma elige su forma de gobierno y, consecuentemente, sus gobernantes. Es, según la conocida frase de Lincoln, “el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”.

---

<sup>15</sup> Ossorio, *Ob. Cit*, Pág. 221

<sup>16</sup> García-Pelayo y Gross, Ramón, *Pequeño Larousse ilustrado*, Pág. 324.

Según la enciclopedia virtual Wikipedia, la democracia es: “Una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo. En sentido estricto la democracia es una forma de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que les confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

La democracia se define también a partir de la clásica clasificación de las formas de gobierno realizada por Platón, primero y Aristóteles, después, en tres tipos básicos: monarquía (gobierno de uno), aristocracia (gobierno “de los mejores” para Platón), democracia (gobierno de la multitud para Platón y “de los más”, para Aristóteles).<sup>17</sup>

### **3.2 Formas de democracia**

A continuación se presenta una de las clasificaciones que existe sobre las formas de democracia.

---

<sup>17</sup> Wikipedia, “Democracia”, 2010, <http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia> (Consultado: 15 de noviembre de 2012)

### ➤ **Democracia directa**

Se llama así el régimen político en que los ciudadanos ejercen por sí mismos los poderes del Estado, sin intermediarios o representantes. Se comprende que tal ejercicio ha de estar circunscrito a la función legislativa, porque resulta absolutamente imposible que las funciones ejecutivas y las judiciales sean desempeñadas por todos los ciudadanos. Y, aun dentro de la función legislativa, sólo puede aplicarse a comunidades de escasa extensión y de pocos habitantes, como ocurre en algunos cantones suizos.

### ➤ **Democracia indirecta o representativa**

Es aquella en que los ciudadanos dan mandato, por medio del sufragio activo, a otras personas, para que en su nombre ejerzan el poder legislativo y el poder ejecutivo en las Repúblicas presidencialistas, o el poder moderador en las Repúblicas parlamentarias.

Algunos autores también distinguen una tercera categoría intermedia, la democracia semi-directa, que suele acompañar, atenuándola, a la democracia indirecta.

### ➤ **Democracia semi-directa**

Llámase así a la combinación de la democracia representativa con la democracia directa, porque el poder es ejercido normalmente por los representantes del pueblo, pero en la que los ciudadanos pueden intervenir directamente en ciertos casos,

mediante la iniciativa popular, el referéndum, la revocación popular y el veto popular. Cabría añadir también el plebiscito.

Dicho en otras palabras, en la democracia semi-directa el pueblo se expresa directamente en ciertas circunstancias particulares, básicamente a través de tres mecanismos:

- **Iniciativa popular:** Por éste mecanismo un grupo de ciudadanos puede proponer la sanción o erogación de una ley;
- **Referéndum:** El pueblo concede o no concede la aprobación final de una norma (constitución, ley o tratado);
- **Revocación popular (destitución popular o recall):** Mediante este procedimiento los ciudadanos pueden destituir a un representante electo antes de finalizado su período;
- **Plebiscito:** El pueblo elige “por sí o por no” sobre una propuesta.

En la práctica, existen muchas variantes del concepto de democracia, algunas de ellas llevadas a la realidad y otras sólo hipotéticas. En la actualidad los mecanismos de democracia más extendidos son los de la democracia representativa; de hecho, se trata del sistema de gobierno más utilizado en el mundo. Algunos países como Suiza o Estado Unidos cuentan con algunos mecanismos propios de la democracia directa. La



democracia deliberativa es otro tipo de democracia que pone énfasis en el proceso de deliberación o debate, y no tanto en las votaciones.

### **3.3 Componentes de la democracia**

“En la democracia moderna juega un rol decisivo la llamada “regla de la mayoría”, es decir el derecho de la mayoría a que se adopte su posición cuando existen diversas propuestas. Ello ha llevado a que sea un lugar común de la cultura popular asimilar democracia con decisión mayoritaria. Sin embargo muchos sistemas democráticos no utilizan la regla de la mayoría o la restringen mediante sistemas de elección rotativos, al azar, derecho a voto, etcétera. De hecho, en determinadas circunstancias, la regla de la mayoría puede volverse antidemocrática cuando afecta derechos fundamentales de las minorías o de los individuos.”<sup>18</sup>

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

---

<sup>18</sup> **ibid.**

### **3.4 Orden constitucional vigente en Guatemala**

“Guatemala tiene el dudoso honor en América Latina, de ser uno de los países que tiene el mayor número de textos constitucionales, y elaborado el mayor número de proyectos frustrados pero discutidos. La inestabilidad constitucional ha sido una característica de nuestra vida política republicana. La asamblea constituyente de 1984, fue convocada con la atribución de elaborar el texto constitucional, pero también dos leyes de carácter constitucional: la de Garantías Constitucionales y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que dictó como Decreto Ley No. 1-85 de 3 de diciembre de 1985. En este documento los grandes temas de la regulación de los partidos se tratan de la siguiente manera:

#### **A) Reconocimiento**

La nueva Constitución organiza al país, dentro de la vieja tradición republicana, como una democracia liberal y adopta el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. El libre juego de fuerzas y opiniones y la competencia abierta por el control del poder político, son reconocidos en el texto y dentro de ese esquema, las asociaciones políticas juegan un papel esencial, como intermediarias entre el poder público y el pueblo organizado en cuerpo electoral. Jurídicamente, los partidos son considerados como un conjunto de ciudadanos que se reúnen en ejercicio de sus derechos políticos y se agrupan bajo las mismas banderas ideológicas en forma permanente y sujetos a un estatuto jurídico, con el objeto de influir en la política general.

Se reconoce expresamente su existencia. El Artículo 223 de la Carta Magna expresa 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” y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, define como organizaciones políticas (Artículo 16) a los partidos políticos y los comités cívicos para la constitución de los mismos, insistiendo (Artículo 17) al indicar que “es libre la constitución de organizaciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones de esta ley”. Por otro lado, es pertinente recordar, que se sigue reconociendo el clásico derecho de asociación, al indicar (Artículo 34) que se “reconoce el derecho de libre asociación”, y fija además dos características especiales nacionales, de coyuntura, al indicar que nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares y que se exceptúa el caso de la colegiación profesional que es obligatoria.

## **B) Prohibiciones**

Como el régimen de exclusión política que se estableció en las constituciones anteriores no condujo a la desaparición de la oposición considerada inconveniente, sino alimentó grupos de oposición extrema, neutralizó el desarrollo de un centro político y en alguna medida fue una de las causas del surgimiento de la contestación armada que se inició en 1960; en el nuevo texto constitucional que entró en vigencia en enero de 1986 se cuidó mucho de limitar los controles y propiciar una apertura.

El cuerpo constituyente redactó además de la Constitución Política de la República de Guatemala, una Ley Electoral y de Partidos Políticos de carácter constitucional que

**entró en vigencia en enero de 1985. En ella no se fija ninguna prohibición expresa en el espíritu del Artículo 223 constitucional, que sumariamente garantizó la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y dejó a la Ley Electoral y de Partidos Políticos su regulación y limitaciones.**

**Pero en el trámite de inscripción de los partidos, entre los requisitos para la organización de un comité pro formación de partido, indica que en su documento constitutivo, se hará una declaración de principios que deberá contener la obligación de observar y respetar la legislación vigente; la exposición de los fundamentos ideológicos y los postulados económicos, políticos, sociales y culturales que se propone realizar.**

**Y además, dos juramentos: el de desarrollar sus actividades por medios pacíficos, por la vía democrática y respetando los derechos de las demás organizaciones políticas, dentro de un espíritu pluralista y otro que se orienta a la democracia interna de los partidos y que consiste en el respeto a "toda expresión democrática y particularmente, a las que se producen internamente para la integración de sus órganos y la selección libre y democrática de sus candidatos". En el proyecto de ley, al definir el partido como institución de derecho público y duración indefinida, se agregaba como obligación la de que configurara el carácter democrático del régimen político, pero la decisión de superar el régimen de exclusión, posiblemente, hizo que este concepto no pasara a la ley, y que se facilitara mucho la inscripción de nuevos partidos.**

## C) Privilegios

El reconocimiento e inscripción de los partidos connota una serie de privilegios entre los que podemos indicar los siguientes:

- **Representación proporcional:** La representación de minorías que beneficia a los partidos derrotados en las elecciones, está reconocida desde la Constitución Política de la República de 1945 y se mantiene en la Ley Constitucional vigente. Según la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en la calificación del sufragio se aplica el sistema de mayoría absoluta para la elección presidencial incorporándose el sistema de la segunda vuelta o “ballotage”, cuando no se produce la elección en la primera oportunidad (Artículo 201); mayoría relativa para la elección de alcaldes y concejales municipales y para las consultas populares (Artículo 202); y representación proporcional con el sistema D’Hont de adjudicación, en la elección de diputados por lista nacional y distrital (Artículo 203).
- **Presentación de candidatos:** El monopolio en la designación de los candidatos es un evidente privilegio que lleva consigo la posibilidad de la desviación del sistema a una “partidocracia”, en la cual el poder político está controlado automáticamente por las oligarquías partidarias. Raramente, como apunta Biscaretti, se ha concedido este privilegio. Sin embargo, los grupos partidarios en Guatemala han fortalecido este monopolio, y solamente han permitido candidaturas independientes a nivel local. En la discusión de la Carta Magna de 1965, los diputados fueron explícitos en la decisión. La Comisión Redactora del proyecto iba aún más lejos, porque atribuía a

los partidos, incluso la designación de los candidatos a los cargos de gobierno local, y cuando la Comisión presentó al pleno el anteproyecto, se expresó el criterio de "...darle el mayor vigor posible a los partidos... como medio... de expresión y de polarización de la opinión ciudadana", porque argumentaba que "... si los ciudadanos no se expresan a través de los partidos... no existe opinión coherente". La Texto Constitucional de 1965, en su Artículo 30, recogió el privilegio, indicando que "únicamente" los partidos podrían inscribir candidatos y la decisión se mantuvo, aunque en forma menos terminante, en la Ley Constitucional Electoral y de Partidos Políticos vigente, la que en su Artículo 212 indica que los legalmente reconocidos, podrán postular e inscribir candidatos para todos los cargos de elección popular, y que los comités cívicos electorales sólo podrán hacerlo para los cargos de Alcalde y Corporaciones Municipales.

Hubo cierto difuso malestar contra las cúpulas partidarias y la conducta de la clase política dirigente que controla los partidos políticos; difuso malestar por otra parte, general a toda la región latinoamericana, que ha generado una corriente de opinión que cuestiona ese privilegio y propicia la autorización de candidaturas independientes.

- **Financiamiento:** Recogiendo una tendencia del constitucionalismo reciente en la región, la Ley Suprema en su Artículo 17 de las disposiciones transitorias y finales, ordenó el financiamiento a partir de las elecciones generales del 03 de noviembre de 1985 y en el Artículo 20 de la Ley Constitucional Electoral, se desarrolló el principio del reconocimiento de la deuda política sobre las siguientes líneas: a) Dos

quetzales por voto legalmente emitido a favor del partido; b) Siempre que haya obtenido no menos del cuatro por ciento del total de sufragios válidos, haciendo el cálculo con base en el escrutinio de la primera vuelta de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República; c) El pago se hará dentro del período presidencial, en cuatro cuotas anuales y durante el mes de julio de los primeros cuatro años; y d) En caso de coaliciones de partidos, el financiamiento obtenido se distribuirá en partes iguales entre los coaligados.

- **Administración y justicia electorales:** El control administrativo y judicial de los procesos electorales, aparece después de la segunda guerra, como una preocupación determinada por los abusos que los gobiernos dictatoriales habían cometido y en busca de garantizar la pureza del sufragio. La Carta Magna remite a la Ley Constitucional lo que se refiere al régimen político electoral y ella crea el Tribunal Supremo Electoral (Artículo 121), organismo de gran autonomía. Rompe la tradición de un cuerpo político electoral de integración partidista y actuación temporal, para dar paso a un órgano independiente y “no supeditado a organismo alguno del Estado” (Artículo 121), con autonomía económica al fijar una asignación anual no menor del medio por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado (Artículo 122) y atribuirle la organización y fiscalización de la libertad del sufragio, de la libre organización política partidaria y del proceso electoral. Y en su integración se estableció un procedimiento novedoso con participación de la sociedad civil, en busca de su completa autonomía: los cinco propietarios y sus suplentes son designados por el Congreso de la República por mayoría calificada de dos tercios de una nómina de treinta miembros presentada por



una Comisión de Postulación integrada a su vez, por el Rector de la Universidad nacional (en Guatemala solo existe una universidad nacional, llamada Universidad de San Carlos de Guatemala), el Decano de la Facultad de Derecho de la misma Universidad, un representante de los Rectores de las universidades privadas, un representante del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala electo en asamblea general, y un representante de todos los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades privadas.

- **Naturaleza jurídica. Entes auxiliares del Estado:** En su Artículo 18 la Ley Constitucional Electoral y de partidos, considera a los partidos legalmente inscritos como instituciones de derecho público y con esto se llega a la coronación del proceso de constitucionalización de su régimen, incorporándolos formalmente en la estructura de poder. Al subrayar la importancia de su misión última que es dar al estado su gobierno, se ha señalado la insuficiencia de la personalidad jurídica privada que recogen la mayoría de legislaciones vigentes en América Latina. Y el reconocimiento de su carácter público trae varias consecuencias. Por una parte, al darles ese carácter, se les está concediendo la personalidad jurídica, con las consecuencias inherentes a esa situación: responsabilidades y derechos. Y, por otra parte, al incluirlos dentro de la regulación del derecho público, se están reconociendo sus funciones de carácter general e interés colectivo.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> García Laguardia, Jorge Mario, **Constitución y partidos políticos en Guatemala, de la exclusión a la apertura**, Pág. 22



**Del análisis realizado del régimen constitucional de los partidos políticos en Guatemala, resulta que ellos son en este ordenamiento, efectivos órganos auxiliares del Estado; no obstante que su actividad está orientada a satisfacer intereses propios, se convierten en presupuestos de la organización democrática del Estado.**

**Basta señalar alguna de estas funciones:**

- **Fijan pautas para la real expresión de la voluntad popular constituyéndose en los canales de la participación política;**
- **Colaboran en la estructuración del gobierno y en los mecanismos de sucesión;**
- **Seleccionan a la clase política gobernantes al monopolizar la designación de candidaturas;**
- **Integran relaciones institucionales con órganos del Estado;**
- **Participan en la integración del aparato electoral al fiscalizar el proceso;**
- **Son permanentes alimentadores de opinión pública; y creadores a largo plazo de programas de gobierno, plataformas políticas y formaciones político-ciudadanas.**

**En el esquema general que el marco jurídico formula, desde el establecimiento de los requisitos de la ciudadanía, las condiciones del sufragio, la organización del cuerpo electoral, hasta la designación de los gobernantes, su papel de cuerpos intermedios institucionales queda perfectamente claro, así como su integración al sistema a través de un catálogo de obligaciones y derechos.**

### **3.5 Participación ciudadana**

La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática. A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales. Puede decirse que la realización progresiva de los derechos humanos, está en relación directamente proporcional al aumento de la calidad de participación ciudadana. Sin embargo, prevalece en nuestra sociedad una marcada exclusión de la mayoría poblacional respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos; de manera que, el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses societarios.

Una de las razones primarias para tal marginamiento, se desprende de la ausencia de información, e interiorización de la ciudadanía, sobre las posibilidades de nuestro marco jurídico en cuanto al reconocimiento formal de espacios de participación. Por lo tanto, la presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, ya sea a nivel individual o colectivamente, precisa de una adecuación funcional en cuanto facilite el acceso y la conformación no excluyente de centros de decisión a partir del nivel local, que en última instancia, también sean capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones que exceden el ámbito del Estado-Nación.

De ahí la importancia de la participación ciudadana, a la cual el abogado costarricense Rafael González Ballar define como: “un proceso gradual mediante el cual se integra al

ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.”<sup>20</sup>

Se puede deducir de lo anterior, que la participación es un proceso de generación de conciencia crítica y propositiva en el ciudadano. La participación no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder. El fin de la participación ciudadana no es tanto ella en sí misma, por cuanto que, la finalidad que debería perseguir es la mejora sostenible de las condiciones de vida de la sociedad.

#### ➤ **División de la participación ciudadana**

La participación ciudadana se podría subdividir en tres campos de acción:

##### **- Participación privada**

Es la que se realiza a nivel personal, en cuanto a cumplir algunos deberes y responsabilidades tales como el pago de impuestos, el respeto de las leyes, el contar con un empleo para participar de la vida económica, entre otras.

---

<sup>20</sup> González Ballar, Rafael, ¿Qué es participación ciudadana? <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista14/documentos/que%20es.htm> (Consultado: 11 de noviembre de 2012)

## - **Participación social**

Es la que se realiza en un ámbito geográfico o funcional inmediato, en procura de mejorar condiciones de vida para una determinada colectividad; por ejemplo, la participación en juntas de vecinos, sindicatos, grupos ecológicos, sociedad de padres de familia, colegios profesionales, etcétera.

## - **Participación política**

Se realiza directamente o a través de representantes, se buscan los canales institucionales del Estado para lograr decisiones gubernamentales.

Obviamente que la trascendencia de la participación política es la que podría permitir la más amplia influencia del ciudadano en los asuntos públicos. Pero como se señaló antes, en realidad la participación es una sola y se conforma con nuestras acciones en los tres campos de acción.

### ➤ **Connotación jurídica de la participación ciudadana**

Dicha participación también debe verse en su triple connotación jurídica, a saber:

- **Como derecho:** facultad de involucrarnos en el quehacer social para influir en nuestro devenir;
- **Como deber:** responsabilidad de participar en los asuntos públicos;

- **Como mecanismo:** instrumento mediante el cual podemos ejercer nuestros derechos y deberes.

Así, en el ordenamiento jurídico, pueden identificarse derechos, deberes y mecanismos relacionados con la presencia ciudadana en lo público; de igual forma, en ocasiones también hallaremos restricciones expresas a esta participación.

Herman Heller indica que: "La participación ciudadana debe entenderse como una relación operante y operada, entre la sociedad y el gobierno; entre los individuos de cada nación y las instituciones que le dan forma al Estado. La participación ciudadana no se agota en las elecciones ni significa tampoco que los votos sean la única forma plausible de darle vida a la participación democrática. Para que esa forma de gobierno opere en las prácticas cotidianas, es indispensable que haya otras formas de participación ciudadana más allá de los votos. La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales"<sup>21</sup>.

Dicho de otra manera, la participación entendida como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos. Aquel puente entre representación y participación política, que en principio aparecía construido con votos, se desdobra así en una gran variedad de relaciones distintas, por múltiples

---

<sup>21</sup> Heller, Hermann. **Teoría del Estado**. Pág. 98

intercambios recíprocos entre las autoridades formales y los ciudadanos organizados, que finalmente le dan vida a la democracia. De modo que si bien el principio básico de la organización democrática consiste en la elección libre de los representantes políticos, la participación ciudadana hace posible extender ese principio más allá de los votos.

### ➤ **Clases de participación ciudadana**

La participación ciudadana puede ser:

- **Abierta:** Sin ningún tipo de restricción por parte de quienes se decidían a participar;
- **Cubierta:** En caso de que alguien decidiera participar apoyando a alguna otra persona;
- **Autónoma:** A partir de la voluntad estrictamente individual de las personas, animadas acaso por las necesidades de su entorno inmediato;
- **Por invitación:** La voluntad de participar se da a instancia de algún tipo de empresario político encargado de sumar voluntades en favor de algún propósito en particular;
- **Episódica:** Se participa periódicamente en acciones de participación cívica;
- **Continua:** Se dedica bastante tiempo a la acción colectiva;
- **Simbólica:** Supone el apoyo moral a las causas colectivas;
- **Instrumental:** Se participa personalmente en las actividades o se aportan bienes para que las mismas se lleven a cabo;
- **Individual:** Alguien decide hacer alguna aportación por una única vez a cierta causa común e incluso con carácter anónimo;

- **Social:** El participante opta por unirse con otros para planear conjuntamente los pasos siguientes.







## **CAPÍTULO IV**

### **4. Los Acuerdos de Paz en Guatemala y su incidencia en materia electoral**

Los Acuerdos de Paz en Guatemala marcaron un parte aguas en la historia política guatemalteca y representaban avances en materia electoral, que lastimosamente no se han concretado aún a la presente fecha. A continuación se presentan los antecedentes de los Acuerdos de Paz, lo cual se dio como resultado de la consulta popular que se llevó a cabo y las respectivas reformas constitucionales.

#### **4.1 Proceso de paz en Guatemala**

A comienzos de la década de los años ochenta, en Centroamérica prevalecían tres países con conflicto armado interno cuya permanencia y eventual extensión era percibida como un peligro latente que debía ser evitado. A los problemas internos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala se les asignaba la calidad de “crisis internacional”, por lo cual se hacía necesario un abordaje coordinado.

Más allá de las diferencias históricas y políticas, en los tres casos los problemas sociales estructurales y la ausencia de sistemas democráticos de gobierno eran la base de los mencionados conflictos.

“Quedó así conformado un círculo vicioso donde la injusticia social provocó protesta y luego inestabilidad política que permanentemente solo tuvo dos respuestas: represión o

golpe militar. Frente a movimientos que proponían reivindicaciones económicas, políticas, sociales o culturales, el Estado recurrió crecientemente a la violencia y el terror para mantener el control social. En este sentido la violencia política fue una expresión directa de la violencia estructural de la sociedad<sup>22</sup>.

## **4.2 Antecedentes**

Los antecedentes están constituidos por los primeros esfuerzos para lograr la paz en Centroamérica, las diferentes reuniones que se llevaron a cabo, el desarrollo de las negociaciones, hasta los Acuerdos que dieron fin a dichas negociaciones.

### **➤ Primeros esfuerzos por lograr la paz en Centroamérica**

La preocupación por la situación regional llevó a que se tomaran iniciativas tendientes a encontrar mecanismos negociados que dieran solución a los conflictos.

### **➤ Reunión de Contadora y Caraballeda**

Uno de los primeros esfuerzos fue la reunión realizada en la isla de Contadora, perteneciente a Panamá, el 9 de enero de 1983. Allí, representantes del país anfitrión, junto a México, Colombia y Venezuela, examinaron la situación centroamericana e hicieron un llamado urgente a los países del área para reducir las tensiones, tomando

---

<sup>22</sup> Comisión para el Esclarecimiento Histórico. **Guatemala, Memoria del Silencio**. Tomo V. Pág. 22

como base el diálogo y la negociación. Al mismo tiempo, dejaron abiertas las puertas para futuras acciones de apoyo a la solución pacífica de la crisis regional.

Tres años después, los mismos países que se reunieron en Contadora, más el denominado Grupo de Apoyo, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, emiten el mensaje de Caraballeda, Venezuela, con el objetivo de renovar el diálogo y recrear un clima adecuado para las negociaciones.

### ➤ **Cumbres de Esquipulas I y II**

En mayo de 1986, a iniciativa del Presidente de Guatemala, se produce la primera cumbre presidencial en Esquipulas, Guatemala, en el cual los mandatarios de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua reconocen lo positivo del proceso regional iniciado en Contadora, así como el papel trascendente de la comunidad latinoamericana, y allí acuerdan crear un Parlamento Centroamericano que impulse los procesos de entendimiento y cooperación.

Los gobernantes centroamericanos coinciden en los aspectos básicos que deben tomarse en cuenta en la búsqueda de la paz en la región. La evolución de este proceso alcanza una de sus máximas expresiones en la firma del Acuerdo de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987 en la ciudad de Guatemala. La importancia de este documento radica en que aquí se aprueba un procedimiento para establecer la paz en la región, dándole contenidos concretos a las expresiones de voluntad de anteriores declaraciones.

Junto a los compromisos de promover el diálogo, el cese de hostilidades, elecciones libres, cese de ayuda a fuerzas irregulares, atención a la situación de desplazados y refugiados y aceleración del desarrollo, se acuerda crear dos mecanismos de verificación del cumplimiento de estos compromisos, uno nacional y otro internacional.

En el plano nacional se define la creación de una Comisión Nacional de Reconciliación para constatar la real vigencia del proceso, así como el respeto de los derechos civiles y políticos. En el plano internacional, una Comisión de Verificación y Seguimiento conformada por los representantes de los secretarios generales de la OEA y la ONU, más los cancilleres de América Central, del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo.

En el año 1989 los gobiernos solicitaron a la ONU la verificación de los acuerdos de Esquipulas, y en respuesta, la resolución 637 del Consejo de Seguridad aplaude los esfuerzos de los países centroamericanos y expresa su apoyo a lo aprobado en Esquipulas II. Posteriormente se aprobó la verificación de los compromisos de seguridad asumidos en Esquipulas, se instaló una misión de verificación de las elecciones en Nicaragua en 1989, así como en el proceso de paz de El Salvador y, luego, en Guatemala.

➤ **El enfrentamiento armado en Guatemala y el proceso de paz**

Sin perjuicio de las características comunes con otros países de la región, la historia guatemalteca registra peculiaridades que merecen destacarse a la hora de intentar comprender el proceso reciente de construcción de la paz.

El período de enfrentamiento armado interno que inició a principios de la década de los años sesenta generó secuelas trágicas, tanto por el número de personas afectadas, como por sus características cualitativas. En términos generales, y sin que puedan afirmarse cifras concretas, se estima que el saldo de muertos y desaparecidos en ese lapso fue de aproximadamente 200,000 personas.

Guatemala ha sustentado, durante la mayor parte de su historia, un sistema político e institucional antidemocrático, cuando no directamente dictatorial, basado en diversas formas de exclusión, afectado además de un marcado carácter racista, cuyas raíces se remontan al origen mismo del Estado nacional. Paralelamente, las relaciones económicas, sociales y culturales han estado impregnadas del mismo carácter excluyente y concentrador (en manos de unos pocos) de los principales bienes productivos.

Las instituciones estatales, cuando no fueron cómplices de esta situación, no supieron ejercer su función de promoción de un proyecto nacional de consenso con capacidad de incluir a las grandes mayorías. En este punto merece destacarse la excepción del período comprendido entre 1944 y 1954, abruptamente interrumpido por la acción de fuerzas internas y externas que se opusieron a los cambios que se estaban gestando. En ese marco de grandes dificultades para el desarrollo de la vida cívica y el diálogo político constructivo y de condiciones económicas y sociales extremas, deben ubicarse tanto el proceso de negociación de la paz como el contenido mismo de los Acuerdos.

Dicho de otra manera, el contexto ayuda a comprender mejor los principales objetivos que se persiguieron a la hora de firmar la paz, los cuales apuntaron no sólo a establecer el cese del enfrentamiento militar, sino a generar condiciones para eliminar las causas que lo habían provocado.

➤ **Las primeras negociaciones**

El proceso guatemalteco, además del impulso regional referido, se vio beneficiado con la instauración, en 1985, del primer gobierno electo democráticamente en mucho tiempo. El mismo Presidente propició algunos contactos y conversaciones preliminares con las fuerzas insurgentes que no llegaron a concretarse en conversaciones directas para la paz.

➤ **La Comisión Nacional de Reconciliación y el Acuerdo de Oslo**

La Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) en Guatemala, presidida por Monseñor Rodolfo Quezada Toruño, representante de la Conferencia Episcopal, jugó un papel fundamental cuando se reunió con la dirigencia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), primero en 1988 y luego el 29 de marzo de 1990. En esta última reunión, celebrada en Oslo, si bien el Gobierno no participó formalmente, respaldó lo actuado por la CNR en la búsqueda de establecer mecanismos para alcanzar la paz.

Durante 1990 tuvieron lugar los encuentros bilaterales que estaban previstos en el Acuerdo de Oslo, entre la URNG y los siguientes sectores: los partidos políticos, el sector empresarial, organizaciones sindicales y populares, religiosas; académicos, en la búsqueda de culminar la conformación de una agenda de interés nacional para incluirla en la negociación de paz.

➤ **Negociación directa y primera agenda de la paz**

En 1991, con la llegada al gobierno del nuevo presidente, Jorge Serrano Elías, se inicia la negociación directa con la URNG, en la reunión de México del 24 al 26 de abril de 1991, se acuerda que para acelerar el proceso, las negociaciones se harán en forma directa entre las partes, siempre con la verificación de la Comisión Nacional de Reconciliación y la Organización de las Naciones Unidas. Además, se acordó una agenda de trabajo que incluía aspectos sustantivos de la realidad nacional y que serían la base para los acuerdos que se firmarían luego.

El proceso de paz continuó, debiendo destacarse dos documentos que desarrollaron los temas de la agenda y fijaron la postura para la negociación que ambas partes tenían sobre varios de los puntos incluidos en el temario. La URNG presentó en mayo de 1992 su planteamiento global denominado "Una paz justa y democrática: contenido de la negociación", que el Gobierno, a través de la Comisión de la Paz (COPAZ), contestó en su "Respuesta al planteamiento global de la URNG", el 30 de junio de 1992.

Uno de los primeros frutos concretos más importantes de este período fue el Acuerdo suscrito entre las Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México y el Gobierno de Guatemala para facilitar el retorno de los mismos, de fecha 8 de octubre de 1992. También se avanzó en el tratamiento del tema “Democratización y Derechos Humanos”.

Sin embargo, diferencias surgidas entre las partes sobre algunos puntos clave como las funciones y alcances de la prevista Comisión de la Verdad, y el tema de las Patrullas de Autodefensa Civil (entre otros), y fundamentalmente el intento de autogolpe del entonces presidente Serrano Elías, implicaron un intervalo en la negociación y provocaron que su reanudación se hiciera con un nuevo formato.

➤ **Acuerdo Marco de 1994**

La nueva modalidad se expresó en el Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, firmado en México el 10 de enero de 1994, por el cual crea la Asamblea de la Sociedad Civil como vía de intervención de las diferentes expresiones de los diversos sectores sociales en el proceso de negociación; se solicita la creación de un grupo de países amigos del proceso de paz integrado por Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela, y se solicita que las Naciones Unidas asuman el papel de moderadora del proceso, al mismo tiempo que se anuncia el posterior papel de verificación que le corresponderá a esta organización.



## ➤ **Suscripción de los primeros Acuerdos y el papel de la comunidad internacional**

Al llegar a 1994, el proceso de negociación de la paz había asumido nuevas características y más actores se vinculaban al mismo. Pueden distinguirse dos momentos o fases en la negociación:

- De 1991 a 1993: conciliador nacional con observación de Naciones Unidas y temario dividido en puntos sustantivos y operativos.
- De 1993 a 1996: mediación (llamada moderación) externa y verificación internacional, Naciones Unidas, relación no vinculante con la Asamblea de la Sociedad civil, apoyo de grupo de países amigos, mantenimiento del temario y de su división inicial sustantiva y operativa.

A partir de este momento tienen gran protagonismo el papel de los países amigos y el de las Naciones Unidas en el proceso guatemalteco. Algunas de las naciones que participaron en las reuniones de Contadora como Colombia, Venezuela, y especialmente México, asumieron la tarea de apoyar el proceso de paz en Guatemala. No es casualidad que, por ejemplo, ocho de los acuerdos se hayan firmado en México. Con la firma del Acuerdo Marco se formaliza la participación de otros países amigos como Noruega, España y Estados Unidos de Norteamérica.

En el caso de las Naciones Unidas, el Acuerdo Marco le asigna la tarea de “moderación”, que en la práctica incluía acciones de mediación entre las partes, papel que hasta el momento no le había correspondido y que implicó un intenso trabajo, ya que éste comprendía la realización de consultas y la elaboración y presentación de propuestas para provocar el paulatino acercamiento entre las partes. Pero, además de ello, puede distinguirse un aporte sustantivo de las Naciones Unidas al facilitar la aplicación de un modelo de construcción de la paz post-conflicto, que implica el involucramiento de múltiples sectores y voluntades a favor de la paz.

➤ **Acuerdo Global de Derechos Humanos**

El 29 de marzo de 1994, en la ciudad de México, se firma el primer acuerdo sustantivo entre el Gobierno y la Comandancia de la URNG: el Acuerdo Global de Derechos Humanos (AGDH) cuyo contenido había sido debatido durante casi 33 meses.

Este Acuerdo, a diferencia de los posteriores, entró en vigencia inmediatamente y por ello, a partir de noviembre de 1994 se instaló en el país la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).

Hasta la firma de la paz firme y duradera que se produjo el 29 de diciembre de 1996, la Misión tuvo como tarea la verificación del Acuerdo Global de Derechos Humanos, cuyos resultados dieron lugar a los sucesivos informes sobre la situación de los Derechos Humanos en el país.

## Desarrollo de la negociación 1994-1996

Desde enero de 1994 hasta diciembre de 1996 se firmaron 12 acuerdos, incluyendo el ya mencionado: Acuerdo Marco. Con base en la naturaleza de sus contenidos, habitualmente se distingue entre los Acuerdos Sustantivos y los Acuerdos Operativos. Los primeros apuntan a atender aquellos aspectos que se entiende están en los orígenes del conflicto interno. Los segundos están dedicados a la terminación de la guerra, la desmovilización y el desarme de los actores del conflicto, además de establecer plazos para el cumplimiento del conjunto de los acuerdos.

<b>Acuerdos sustantivos</b>	<b>Acuerdos operativos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (México DF, 29 de marzo de 1994).</li> <li>• Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (Oslo, 17 de junio de 1994).</li> <li>• Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (Oslo, 23 de junio de 1994).</li> <li>• Acuerdo sobre Identidad y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación (México DF, 10 de enero de 1994).</li> <li>• Acuerdo Sobre el Definitivo Cese al Fuego (Oslo, 4 de diciembre de 1996).</li> <li>• Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de URNG a la Legalidad (Madrid, 12 de diciembre de 1996).</li> <li>• Acuerdo sobre Cronograma para</li> </ul>

<p>Derechos de los Pueblos Indígenas (México DF, 31 de marzo de 1995).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (México DF, 6 de mayo de 1996).</li> <li>• Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (México DF, 19 de septiembre de 1996).</li> <li>• Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (Estocolmo, 7 de diciembre de 1996).</li> </ul>	<p>la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz (Guatemala, 29 de diciembre de 1996).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo de Paz Firme y Duradera (Guatemala, 29 de diciembre de 1996).</li> </ul>
--	--

#### 4.3 Contenido de los Acuerdos de Paz

En relación con otros procesos de paz acontecidos en el mundo, e incluso haciendo una comparación regional, el caso de Guatemala se destaca por la cantidad de los Acuerdos firmados y la variedad de temas que los mismos abordan. Puede decirse que el proceso de paz guatemalteco fue mucho más lejos de los habituales tópicos de estos

procesos, los que en general, se centran en el cese de las hostilidades y las medidas que se requieren para el desarme y la reincorporación de los alzados a la sociedad civil, junto con medidas que en el plano político permitan la participación de quienes se hallaban combatiendo en la clandestinidad.

La razón fundamental de esta característica radica en la intención de atender las causas generadoras del conflicto interno. Las partes entendieron que la oportunidad histórica estaba dada no sólo para poner fin a la guerra, sino para construir la paz sobre nuevas bases. Los Acuerdos de Paz se convirtieron en una agenda de cambios sociales, económicos, políticos y culturales que, de cumplirse globalmente, dibujarían al fin del camino un país muy diferente al existente en el comienzo del proceso.

Más allá de los compromisos específicos sobre diversos aspectos, merecen destacarse algunos pilares básicos que sostienen y orientan al conjunto de los Acuerdos. Entre otros, debe mencionarse la búsqueda de la democratización y desmilitarización de la sociedad guatemalteca, incluyendo la disminución del tamaño del Ejército y la eliminación de ciertas formas de influencia sobre la dinámica social y política, el combate a las diversas formas de discriminación, promoviendo una sociedad mejor integrada que recoja todas las potencialidades que su composición heterogénea le permita, el fortalecimiento del Estado a través de los distintos órganos que lo integran , tanto en su rol de planificador, supervisor, o como ejecutor de políticas públicas, la promoción de la participación ciudadana, no sólo en lo individual, sino en lo colectivo, a través de las organizaciones regionales, sectoriales, profesionales, étnicas, de género,

según la temática de referencia; la promoción de un desarrollo social sustentado en el crecimiento con equidad y ampliación en cantidad y calidad de los servicios públicos.

#### **4.4 Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral**

Objetivos principales:

- Promoción de reformas constitucionales relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas, Congreso de la República de Guatemala, Administración de Justicia, Policía Nacional Civil, Ejército, Tribunales Militares y funciones del Presidente de la República.
- Adecuación de la legislación ordinaria a los nuevos textos constitucionales.
- Creación de una Comisión de Reforma Electoral para elaborar recomendaciones para el mejoramiento de aspectos como la documentación, empadronamiento, registro de ciudadanos, votación y transparencia.

#### **4.5 Reformas constitucionales**

La promoción de reformas a la Constitución se acordó como parte del proceso de construcción de un nuevo Estado que recogiera, en su norma fundamental, las bases de convivencia democrática que las partes entendieron esenciales.

El Gobierno, con base en lo establecido en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, remitió el proyecto de reformas al Congreso en mayo de 1997 y octubre de 1998, mes en que lo aprobó.

Conforme al procedimiento establecido en la Constitución, las reformas aprobadas debían ser ratificadas en una consulta popular. Según lo sugirió la Corte de Constitucionalidad, el Congreso aprobó la realización de cuatro preguntas que agrupaban las reformas sobre cuatro temas. El 11 de marzo de 1999 el Tribunal Supremo Electoral (TSE) convocó el referéndum.

La fórmula de la consulta contenía cuatro preguntas que agrupaban los artículos sobre cuatro temas fundamentales: 1) Nación y derechos Sociales, 2) Organismo Legislativo, 3) Organismo Ejecutivo, 4) Organismo Judicial y Administración de Justicia.

Las reformas planteadas viabilizaban el cumplimiento de importantes compromisos relativos, entre otros, a la multiculturalidad, el rol del Ejército, la Seguridad Pública, la participación social a través de los Consejos de desarrollo y la creación de una carrera judicial.

“La consulta popular se llevó a cabo el domingo 16 de mayo, sobre un padrón de 4 millones 85 mil 832 electores. De éstos, concurrieron a las urnas 757 mil 978, es decir 18.55% y se abstuvieron 3 millones 327 mil 854, o sea 81.45%.

El “no” obtuvo la mayoría de los votos en las cuatro preguntas, de la forma que se detalla a continuación:

	<b>SI</b>	<b>NO</b>
<b>Pregunta 1</b>	<b>328,061</b>	<b>366,417</b>
<b>Pregunta 2</b>	<b>284,403</b>	<b>402,593</b>
<b>Pregunta 3</b>	<b>294,823</b>	<b>392,250</b>
<b>Pregunta 4</b>	<b>316,782</b>	<b>373,003</b>

El resultado de la consulta, la baja participación registrada y la importancia que en relación con los Acuerdos de Paz tenían los temas en cuestión promovieron diversos análisis y valoraciones sobre el punto.

La promoción de reformas a la Constitución se acordó como parte del proceso de construcción de un nuevo Estado que recogiera, en su norma fundamental, las bases de convivencia democráticas que las partes entendieran esenciales.

Las reformas constitucionales contenidas en el presente Acuerdo constituyen bases sustantivas y fundamentales para la reconciliación de la sociedad guatemalteca en el marco de un Estado de derecho, la convivencia democrática, la plena observancia y el estricto respeto de los derechos humanos, la erradicación de la impunidad y, a nivel



nacional, la institucionalización de una cultura de paz basada en la tolerancia mutua, el respeto recíproco, la concertación de intereses y la más amplia participación social.”<sup>23</sup>

#### **4.6 Régimen electoral**

En materia electoral, el Acuerdo parte de la base de reconocer una institución estatal que, como el Tribunal Supremo Electoral no sólo cumple adecuadamente con sus funciones, sino que disfruta de una reconocida legitimidad entre la ciudadanía. Se trata de mejorar la participación ciudadana y superar obstáculos para el ejercicio del derecho al sufragio, tomando como eje esta institución estatal.

La Comisión de Reforma Electoral concluyó su trabajo y publicó el informe “Guatemala, paz y democracia”. El documento contiene una serie de recomendaciones puntuales al Tribunal, a los partidos políticos, al Congreso de la República y a las universidades.

Luego de un largo proceso de negociación política, el Congreso de la República aprobó una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que excede la agenda mínima establecida en los Acuerdos de Paz, aborda de forma global varios aspectos relacionados con el sistema político guatemalteco, pero deja fuera otros, importantes para la democratización del sistema político y el fortalecimiento de la transparencia, por lo que se considera necesario otras reformas adicionales.

---

<sup>23</sup> Organización de los Estados Americanos, **Comisión de Reforma Electoral, Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, compilación de documentos técnicos de análisis**, Pág. 125



En materia electoral, el Acuerdo parte de la base de reconocer una institución estatal que, como el Tribunal Supremo Electoral no sólo cumple adecuadamente con sus funciones, sino que disfruta de una reconocida legitimidad entre la ciudadanía. Se trata de mejorar la participación ciudadana y superar obstáculos para el ejercicio del derecho al sufragio, tomando como eje esta institución estatal.

El Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral suscrito el 07 de diciembre de 1996, es parte de los compromisos adjetivos, en la medida en que se refiere a los cambios legislativos necesarios para la puesta en ejecución de los acuerdos de naturaleza sustantiva ya firmados.

Lo relativo al régimen electoral de este acuerdo contiene buena parte de la orientación o espíritu de las reformas que deben decretarse, así como una “agenda mínima y no limitativa” con seis temas para “perfeccionar el régimen electoral en tanto instrumento de transformaciones democráticas”.

“Dentro del contexto indicado, el régimen electoral no aparece como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para la democracia. En efecto, el acuerdo señala que... “es necesario elevar la participación ciudadana en los procesos electorales y superar los fenómenos de abstención... la participación electoral se debe a múltiples factores que incluyen el impacto de las instituciones civiles sobre la vida ciudadana, la capacidad de los partidos políticos para responder a las expectativas de la población, el grado de participación organizada de la ciudadanía, ... los procesos electorales adolecen de deficiencias específicas que dificultan el goce efectivo del derecho al voto y que

incluyen la falta de documentación confiable de los ciudadanos, la ausencia de un padrón electoral técnicamente elaborado, la dificultad de acceso al registro y a la votación, las carencias de información y la necesidad de una mayor transparencia de las campañas electorales”.<sup>24</sup>

Consolidar la democracia representativa y avanzar hacia la democracia participativa son los dos grandes objetivos a los que deben apuntar las reformas a la legislación política y electoral, según el contenido expreso del acuerdo ya citado. Estos dos objetivos también aparecen en el contenido de otros acuerdos sustantivos de paz.

Los comités cívicos electorales son parte del régimen de democracia pluralista y representativa (según la terminología de los acuerdos de paz), pues funcionan como instrumentos de mediación entre los intereses de los vecinos y la municipalidad y propician la participación a través de la elección de las corporaciones municipales. Por otra parte, también se relacionan con lo que en los mismos acuerdos se denomina democracia funcional y participativa, por la mayor proximidad que existe entre tales comités y la población y por las regulaciones más simples para que intervengan los ciudadanos en la vida política de sus comunidades. Ello contrasta con la complejidad que presentan los partidos políticos, organizaciones establecidas a nivel nacional y con una relativa “lejanía” de las comunidades. En este sentido, es posible considerar entonces, que los comités cívicos electorales participen de ambas formas de democracia, la representativa y de la participativa.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*



El debate sobre los comités cívicos electorales, se plantea en Guatemala en relación con los partidos políticos. Esta relación explica que las críticas hacia un tipo de organización, se transformen en argumentos positivos para el otro. Así, se dibujan dos orientaciones generales. La tendencia de muchos dirigentes de partidos políticos y personas afines a éstos que, aún y cuando aceptan la crítica situación en la que se encuentra el sistema de partidos en el país, se muestran muy exigentes hacia los comités por considerar que éstos gozan de excesivas prerrogativas. La propensión de directivos de comités cívicos electorales y de otras personas que apoyan “la participación social”, a deslegitimar a los partidos políticos, abogando por la revalorización de los comités como únicos medios de representación de la voluntad ciudadana.

## **CAPÍTULO V**

### **5. Los comités cívicos electorales y los partidos políticos, según la ley de la materia**

En el presente capítulo se tratan los principales elementos relativos a los comités cívicos y a los partidos políticos, así como también una comparación entre ambas organizaciones y una breve relación de legislación comparada.

#### **5.1 Comités cívicos electorales**

En el título tres, del libro dos, del Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, se desarrolla lo referente a los comités cívicos electorales, como organizaciones políticas.

La ley de la materia, conceptualiza a los comités cívicos electorales, como aquellas organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales (Artículo 97). La función que tienen estas organizaciones políticas, de conformidad con el Artículo 98 de la ley especial, establece que es la importante tarea de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales.

Como se puede apreciar, los comités cívicos electorales se constituyen como una opción de asociación política que tienen los vecinos de un municipio, para ejercer su

participación ciudadana en la lucha por la búsqueda del poder local. Ese poder local, será ejercido en un municipio, y reviste de una especial importancia, pues el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos (Artículo dos del Código Municipal).

Los comités cívicos electorales, adquieren su personalidad jurídica al constituirse debidamente e inscribirse en el Departamento de Organizaciones Políticas, en la delegación departamental o subdelegación municipal del Registro de Ciudadanos, de conformidad a lo regulado por el Artículo 100 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

➤ **Derechos de los comités cívicos electorales**

Los derechos de estas organizaciones políticas son:

- a) Postular candidatos para integrar Corporaciones Municipales.
- b) Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral en que participen, por medio de los fiscales que designe.
- c) Denunciar ante el Inspector General cualquier anomalía de que tengan conocimiento y exigir que se investiguen cualesquiera actuaciones reñidas con las normas y principios de la legislación electoral y de organizaciones políticas.
- d) Las demás que la ley les confiere.

## ➤ **Obligaciones de los comités cívicos electorales**

Entre las obligaciones de los referidos comités, se encuentran:

- a) Inscribirse en el Departamento de Organizaciones Políticas o en la respectiva delegación o subdelegación del Registro de Ciudadanos, según corresponda.
- b) Inscribir en el Departamento de Organizaciones Políticas o en la respectiva delegación o subdelegación del Registro de Ciudadanos, a los integrantes de su Junta Directiva y a su Secretario General, Presidente o su equivalente.
- c) Cumplir las demás obligaciones que les imponen las leyes.

La representación legal del comité cívico electoral, la ejerce el Secretario General, Presidente o su equivalente, y en ausencia de éstos, le corresponderá al Secretario General Adjunto, al Secretario de Actas o al Tesorero, en ése orden. (Artículo 110 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

Como bien se indicó al principio de éste capítulo, los comités cívicos electorales son organizaciones de carácter temporal, es decir, tienen un limitado tiempo de vida, el cual se inicia en el momento de ser inscritos en el Departamento de Organizaciones Políticas correspondiente, y termina al culminar el proceso electoral para el que fueron inscritos.

En éste sentido, el Artículo 114 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, 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. No obstante, subsistirá la responsabilidad de los directivos de dichos comités por los fondos que hayan percibido y administrado.”

## **5.2 Partidos Políticos**

Según el artículo 18 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos: “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.”

## **5.3 Percepciones sobre partidos políticos y comités cívicos electorales**

La Comisión de Reforma Electoral presenta las siguientes percepciones sobre partidos políticos y comités cívicos electorales:

“En un estudio que el National Democratic Institute of International Affairs –NDI– encomendó a la firma argentina Graciela Romer y Asociados sobre Guatemala, destaca la imagen que expresaron miembros de 10 grupos focales (focus groups) sobre partidos políticos y comités cívicos electorales. La representación imaginaria que tienen los entrevistados sobre los partidos políticos muestra una visión fuertemente deteriorada de





los mismos. Se les asocia con corrupción, incapacidad, defensa de intereses espurios y con el fracaso continuo de las distintas administraciones desde el inicio de la democratización en Guatemala. Los habitantes de las áreas rurales y los más jóvenes son también, los más escépticos hacia tales organizaciones. Los partidos son también percibidos como representantes de los poderes reales (fuerzas armadas, CACIF) y no de los intereses de la población. Esta débil aceptación de los partidos que muestran los entrevistados del estudio citado, coincide con otras investigaciones realizadas con anterioridad.

En cuanto a los comités cívicos electorales, los miembros de los grupos focales señalados los consideran como espacios alternativos y transitorios de participación social, producto de la falta de idoneidad y eficacia de los partidos políticos. No se les percibe con un perfil autónomo, sino como organizaciones que ocupan los espacios dejados vacantes por los partidos, debido a las expectativas no cumplidas y como entes en transición hacia estas formas políticas tradicionales.

Los entrevistados consideran a los comités como expresión de formas innovadoras y participativas, en respuesta a la decepción de los partidos. Tienen un carácter de novedad y le dan mayor sentido al voto de los ciudadanos.<sup>25</sup>

La mayor valoración de los comités resulta de la población más joven de las zonas rurales en el norte y occidente del país. Dentro de las mayores debilidades de los

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, Pág. 192

comités cívicos, aparece la carencia de fondos y la falta de capacidad de los líderes para disputar la “política”. Entre los jóvenes rurales también se expresó el temor que los comités se conviertan en reservorios de dirigentes fracasados de los partidos políticos. No obstante, a futuro, la percepción del conjunto de entrevistados es la transformación de tales comités en partidos políticos o su captación por estos mismos.

Continúa indicando la Comisión: “En opinión de algunos directivos de ONG’s entrevistados los comités cívicos electorales exhiben ciertas fortalezas respecto de los partidos políticos: mecanismos de elección propios de la democracia directa frente a procesos menos transparentes al interior de los partidos; mayor conocimiento de los líderes como consecuencia de un contacto directo con la población y de sus necesidades, en comparación con el conocimiento fragmentado o escaso de la dirigencia partidista; mayor transparencia en el manejo político y económico, frente a los índices ya conocidos de corrupción y negociación a espaldas de los agremiados en las organizaciones partidistas; interés comunitario e identificación étnica y lingüística en los comités, respeto del diseño más elitista de las políticas en el caso de los partidos.

Para otros entrevistados sin embargo, a los comités cívicos electorales se les ha rodeado de una aureola de prestigio, pero en el fondo, son similares a los partidos políticos y presentan tantos y similares problemas como estos últimos: son tan cerrados como cualquier partido.”<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Ibid.

Para evitar que los problemas de los partidos políticos se traigan a los comités cívicos electorales, debe de existir la fiscalización ciudadana, la cual debe ser política, legal y financiera. La fiscalización política debe permitir a los afiliados su derecho a opinar y decidir en la escogencia de los candidatos y a conocer la posición ideológica y las propuestas de los candidatos. A los votantes se les debe garantizar una relación más directa con el funcionario electo, para que éste escuche a los vecinos y rinda cuentas. Para ello, a los candidatos a alcalde debería exigírseles la presentación de un programa y estudiarse la posibilidad de la revocatoria del mandato por razones calificadas y con participación del Tribunal Supremo Electoral, para evitar la expulsión y los linchamientos de funcionarios municipales.

La fiscalización legal se realiza pero, en forma limitada y debería ampliarse con presencia activa de delegados del Tribunal Supremo Electoral. La fiscalización financiera es una necesidad que con el tiempo va a acrecentarse (casos de corrupción y de intromisión de intereses ajenos a la práctica política en otros países por ejemplo). Todo ello exige que los comités sean permanentes. Tomando en cuenta la debilidad real del sistema de partidos políticos en el país, es pertinente pensar en el fortalecimiento de ambas organizaciones: partidos y comités, pero considerando que los últimos se caracterizan por su corta temporalidad y por ser asociaciones en proceso de transición.

➤ **Las propuestas de los comités cívicos electorales**

- **La construcción de la democracia participativa requiere el mayor involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, desde el plano local hasta el nacional.**
- **Los comités cívicos electorales han sido mecanismos innovadores de la participación política en Guatemala, cuya representatividad y cobertura ha aumentado.**
- **Para elevar la participación electoral, superar la abstención, afianzar la legitimidad del poder público y consolidar la democracia representativa, deben de existir igualdad de derechos y obligaciones entre todas las organizaciones políticas.**

**Las solicitudes esencialmente han versado sobre los puntos que a continuación se exponen:**

- **Convertir a los comités cívicos electorales en organizaciones permanentes.**
- **Facultarlos para que puedan postular candidatos a diputados distritales.**
- **Permitirles constituir coaliciones con el propósito anterior pero “no simplemente” transformarlos en “mini-partidos políticos departamentales”.**

Los comités cívicos electorales no deben de perder la identidad local que les caracteriza, por tanto no deben de adquirir una estructura departamental o regional, para el caso que se les autorizara a proponer candidatos a diputaciones, por lo que en el presente trabajo no se considera oportuno que los comités cívicos electorales puedan desarrollar sus funciones departamentalmente o por regiones, sino únicamente en los municipios.

#### **5.4 Desarrollo histórico de los comités cívicos electorales**

Establece el informe de la Comisión de Reforma Electoral: “Aún y cuando en el área urbana, y principalmente en la capital, los comités cívicos han participado desde hace varias décadas, el aumento de su número se produjo luego del inicio de la transición democrática en 1986. Pueden distinguirse dos períodos: a) El desarrollo de los comités cívicos antes de 1985, b) La situación a partir de la transición a la democracia hasta la fecha.”<sup>27</sup>

Dicho informe desarrolla las siguientes etapas:

a) “Su desarrollo sobre todo entre 1965 y 1985, fue consecuencia de las limitaciones a la participación ciudadana propias del sistema político excluyente y restrictivo que se puso en práctica a través de la Carta Magna de 1965 y de la legislación electoral que la acompañó. Los acontecimientos posteriores agotaron dicho sistema político hasta hacerlo insostenible: los fraudes electorales de 1974, 1978 y 1982, las

---

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

presiones para la inscripción de nuevos partidos, la corrupción y el esfuerzo de sostener una guerra interna con tan escasa legitimidad política, minaron el orden político y estimularon diversas formas de desobediencia. En este contexto, los comités cívicos electorales postulando corporaciones municipales, fueron una relativa “válvula de escape” para la participación ciudadana, sin que el gobierno central perdiera el control que ejercía.

b) La situación entre 1985 y 1995 se explica por razones diferentes. La presencia y el incremento del número de comités cívicos, es más bien consecuencia de las dificultades crecientes de los partidos y la clase política, para contribuir a conformar y darle algún tipo de respuesta a ese abigarrado, abultado y largamente postergado conjunto de “aspiraciones populares”, a través de la acción política. No obstante, esta participación no siempre ha sido la motivación inicial que lleva a la constitución de un comité, pues “intervenir en política”, aparece muchas veces al final de un proceso más complejo que se inicia sin esa finalidad expresa.”

Las causas de constitución de comités cívicos, se basan en los siguientes puntos:: i) Influir en la prestación de los servicios públicos locales; ii) Encontrar nuevas formas de trabajo y rescatar la confianza de los vecinos en las instituciones locales; iii) Reaccionar ante la ruptura con partidos políticos (conflictos de candidaturas, etcétera), o bien, convertirse en comités como fachada de un partido político en formación; iv) Prolongar el trabajo comunitario (comités pro-mejoramiento, festejos, emergencias, etcétera).

La continuación de estos intereses lleva a los interesados a la constitución formal del comité y a su participación política posterior (por ello la insistencia en la identidad local). Ello es posible porque la Ley Electoral y de Partidos Políticos contempla a los comités cívicos como parte de las organizaciones de este tipo. Sus funciones, requisitos de constitución, personalidad jurídica, derechos y obligaciones, etcétera, se regulan en la legislación electoral.

### **5.5 Legislación comparada**

La posibilidad de optar a cargos de elección popular, sin que medie el apoyo de un partido político, es el tema a abordar para tratar la participación de los comités cívicos. Sobre este argumento vale analizar la experiencia que en otros países existe y en los cuales se han permitido importantes niveles de participación. Es importante destacar, que actualmente en los procesos que tienen como finalidad fortalecer los sistemas democráticos se han incorporado estas iniciativas con miras de involucrar a los sectores no organizados políticamente en la contienda electoral.

Estas agrupaciones son movimientos fundados en un conjunto de valores compartidos para redefinir las formas de acción social e influir en sus consecuencias. Ellos permanecen en la esfera de la sociedad civil, reivindicando u oponiéndose a las decisiones políticas, y los cuales al organizarse y adoptar una estructura, la ley les permite participar en la contienda electoral.

La forma en que otras legislaciones han hecho el esfuerzo de canalizar la democracia participativa, constituye lo que se analizará en esta parte del trabajo, desde posiciones radicales como la de no aceptar la postulación de candidatos sino es por medio de un partido político, hasta otras más “liberales”, que permiten la postulación de candidatos a la presidencia de la República sin la estructura de una organización política permanente. No obstante que son varios los países que regulan esta situación, procedemos a señalar la experiencia de cinco de ellos a manera de referencia, a saber:

- **El Salvador:** Únicamente los partidos políticos son los entes legitimados legalmente para postular candidatos, tanto a la Asamblea Legislativa como a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.
  
- **Nicaragua:** Su organización política recoge principios descentralizadores, tales como el reconocimiento de regiones autónomas en la costa atlántica, establece dentro de las formas de postulación de candidatos, lo que ha denominado “suscripción popular” y así determina:
  - Los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho de presentar candidatos por suscripción popular con el fin de participar en las elecciones de Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de Concejos Municipales de todo el país.
  
  - Para la postulación de candidatos por suscripción popular, se requiere de la solicitud firmada por un mínimo del uno por ciento de ciudadanos inscritos en los catálogos





electorales; denominación, siglas, emblemas y colores con que desean ser identificados; nombre del representante legal; la identificación de la elección en la que se participará; las listas de candidatos con el domicilio, lugar y fecha de nacimiento; lista de cargos que se proponen; la lista de los Notarios que deberán dar fe de las firmas de respaldo; el compromiso solidario de sus miembros de enterar la suma que fije el Consejo Electoral, si no obtienen al menos el sesenta por ciento de las firmas requeridas, y la garantía fiduciaria suficiente a juicio del Consejo.

De lo anterior se colige que el Derecho nicaragüense permite, que un determinado número de ciudadanos inscritos en una circunscripción territorial, nominen candidatos a cargos de elección popular para los consejos regionales de las regiones autónomas y de los concejos municipales en todo el país, asimismo, en caso éstos no obtuvieren el sesenta por ciento (60%) de las firmas que suscribieron la solicitud de inscripción, deberán hacer efectivo al Consejo Supremo Electoral, la fianza que previamente es establecida.

- **Costa Rica:** También recoge principios alternos de participación y establece que los partidos políticos tendrán carácter nacional cuando se formen para la elección de Presidente de la República, Vicepresidentes y Diputados a la Asamblea Legislativa o a una Asamblea Constituyente; tendrán carácter provincial cuando se propongan intervenir solamente en la elección de Diputados; y tendrán carácter cantonal cuando se funden únicamente para la elección de Regidores y Síndicos Municipales. Como puede apreciarse, la legislación costarricense permite la participación de partidos organizados a nivel cantonal, así como provincial y nacional. La Asamblea

Legislativa, que se compone de representantes electos por circunscripción provincial, se encuentra conformada por candidatos de partidos organizados tanto en el ámbito nacional como provincial, mientras que para la elección de regidores y síndicos, basta el apoyo de un partido cantonal.

- **Chile:** Se establece como forma de participación, sin el apoyo de partido político alguno, la opción de organización “independiente”; para el efecto la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, establece que:
  - Las candidaturas independientes a Diputados o Senadores requerirán del patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, según se trate de candidaturas a Diputados o Senadores, respectivamente, en la anterior elección periódica de Diputados, de acuerdo con el escrutinio general realizado por el Tribunal Calificador de Elecciones.
  - El patrocinio de las candidaturas independientes a Presidente de la República deberá suscribirse ante cualquier Notario por un número de ciudadanos, inscritos en cualquier parte del territorio nacional, no inferior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de Diputados, de acuerdo con el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones.
- **Paraguay:** El Código Electoral, establece que “todos los ciudadanos legalmente habilitados tienen el derecho a presentarse como candidatos independientes, para

los distintos cargos electivos, nacionales o municipales, nominales y pluripersonales” (Artículo 269). A la vez, el mismo cuerpo normativo paraguayo, determina que: las personas que deseen postularse como candidatos, deben reunir los siguientes requisitos:

- No haber participado como elector o postulante en las últimas elecciones partidarias concernientes al cargo en cuestión.
- No integrar o haber integrado cargos directivos en los Partidos Políticos en los últimos dos años.
- Ser patrocinado por electores en número no menor al cero cincuenta por ciento (0.50%) de votos válidos emitidos en las últimas elecciones de que se trate, con indicación expresa de su domicilio actual y número de documento de identidad. Ningún elector podrá patrocinar más de una candidatura.
- Llevar por declaración jurada un detalle de todos los ingresos que recibiere para su campaña electoral en un libro de contabilidad donde deberá expresar el origen y destino de los aportes que reciba, con clara indicación de nombres y apellidos de los aportantes, su domicilio actualizado y número de cédula de identidad y número de Registro Único de Contribuyentes, en su caso.
- El Tribunal Electoral podrá realizar de oficio todas las investigaciones contables tendientes a verificar la exactitud de los mismos.



- El Tribunal Electoral podrá requerir a la Dirección de Impuesto a la Renta todos los datos necesarios para verificar la legitimidad y factibilidad de los aportes declarados.

Se puede apreciar que en otras legislaciones se abordan desde distintos puntos de vista, la participación que tendrán las distintas organizaciones políticas, partiendo como en el caso de El Salvador que para candidaturas de cualquier tipo debe de realizarlas un partido político, hasta el caso de Chile que permiten candidaturas presidenciales y vicepresidenciales de manera independiente.

#### **5.6 La consolidación del sistema democrático en Guatemala a través de los comités cívicos electorales**

Como se estableció anteriormente en el presente trabajo, la relación más próxima y directa que se da entre el Estado y la sociedad, ocurre en el ámbito municipal, al delegar el Estado sus funciones administrativas para una adecuada prestación de servicios locales, de tal manera la administración municipal contiene la acción y el reconocimiento estatal en la sociedad municipal.

Resalto la importancia que tiene el municipio dentro de la administración pública del Estado, pues el municipio representa la unidad básica estatal dentro de un territorio delimitado que constituye el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, y es esta participación una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática.



**Pero, ¿cómo alcanzar la gobernabilidad democrática? El mecanismo más apropiado serían los comités cívicos electorales, ya que son las organizaciones políticas municipales que representan corrientes de opinión pública y participación en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales, de ahí que sean los comités cívicos las organizaciones que permitan la consolidación del sistema democrático guatemalteco.**

**Al final del capítulo primero del presente trabajo de tesis se consignaron los problemas más palpables que podrían atravesar los partidos políticos en la actualidad: falta de membresía activa y con ideales políticos, financiamiento privado, no buscan el bien común sino que la defensa de intereses particulares; siendo así, la población tiene a su alcance la posibilidad de conformar los comités cívicos electorales que les permitan participar en la toma de decisiones en los asuntos públicos concernientes únicamente a su municipio.**

**En tal virtud, lo necesario para revestir a los comités cívicos electorales como la vía política para que los ciudadanos participen en la vida política del municipio, es quitarle el carácter temporal que actualmente les reconoce la Ley Electoral y de Partidos Políticos y reconocerles su duración por tiempo indefinido, al igual que a los partidos políticos.**

**No considero oportuno ampliarle el ámbito geográfico a los comités cívicos electorales, así como la posibilidad de que presenten candidatos a diputaciones, porque no solamente atentaría contra la identidad local que poseen, sino que al permitir que**

propongan candidatos a diputaciones resaltarían los intereses regionales, y de alguna manera las deficiencias que sufren los partidos políticos, las estarían adquiriendo los comités cívicos electorales (menor membresía, capacidad de auto sostenimiento, caudillismo, etcétera).

A la mayoría de personas, en lo que se denomina, el interior del país, fuera de las grandes urbes, lo que les interesa es quién fue el candidato que ganó la Alcaldía y quiénes integrarán la Corporación Municipal, y posterior a ello los demás cargos públicos en contienda; esto como he resaltado, por la importancia que tiene el municipio, su realidad más cercana.

Por todo lo anterior es que se consolida el sistema democrático en Guatemala, al tener presente la importancia del municipio y facilitarle a la población del mismo la conformación que comités cívicos electorales permanentes, y evitarles el desgaste de la formación de organizaciones efímeras para cada proceso electoral. De esta manera, será posible mayor participación ciudadana, con ideología que incentive la búsqueda del poder local, la fiscalización en el uso del poder y el desarrollo comunitario al prestarse los servicios públicos necesarios.

## **CONCLUSIONES**

- 1. La participación ciudadana en la toma de decisiones, ejercicio del poder y fiscalización de los asuntos públicos a nivel local es elemento esencial para el desarrollo de la democracia en Guatemala, así como para alcanzar la gobernabilidad, y los comités cívicos electorales contribuyen enormemente en dichos objetivos.**
- 2. Hay violación en la igualdad entre organizaciones políticas debido a la desventaja de los comités cívicos respecto a los partidos políticos legalmente constituidos puesto que mientras los primeros son de carácter temporal los segundos tienen una duración indefinida.**
- 3. La constitución de los comités cívicos electorales en forma permanente es de suma importancia para el municipio y consecuentemente para el desarrollo del país ya que el municipio representa la unidad básica de organización territorial y es el espacio inmediato para el ejercicio de ciudadanía.**





## **RECOMENDACIONES**

- 1. El Congreso de la República de Guatemala, debe cumplir con su parte al momento de tramitar las iniciativas de ley que se le presenten con el objeto de dar vigencia permanente a los comités cívicos electorales a efecto de permitir una mayor participación ciudadana en el ámbito privado, social y político a nivel local, lo cual redundará en el desarrollo humano, personal y de la comunidad.**
- 2. A la ciudadanía guatemalteca en general, para que proceda a organizarse con el fin de presentar ante el Congreso de la República de Guatemala un proyecto de ley a efecto de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos en lo que se refiere a la vigencia de los comités cívicos electorales, con el objeto de que se les otorgue su permanencia.**
- 3. Propugnar por medio de la ciudadanía para la creación de los comités cívicos en forma permanente, en virtud de que a través de ellos se ejercerá una ciudadanía plena que vele por la prestación efectiva de servicios públicos de calidad, con prontitud y de acuerdo a las necesidades de la localidad.**





## BIBLIOGRAFÍA

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 6t.; 14ª ed.; revisada; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1979.

FLACSO GUATEMALA. **El fortalecimiento de la democracia pasa por la consolidación de la conciencia democrática**. Suplemento Diálogo, No.31 Tercera época. Diario Matutino el Periódico. 25 septiembre 2011.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Constitución y partidos políticos en Guatemala, de la exclusión a la apertura**. Guatemala: Litografía CIFGA, 1999.

GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón. **Pequeño Larousse ilustrado**. México: Ediciones Larousse, S.A. de C.V., 1993.

Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. **Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz**. Guatemala: Oficina de Información Pública de MINUGUA, 1997.

HERRERA DE LEÓN, Edgar Ernesto. **Cultura democrática y representatividad en el sistema de partidos políticos, partiendo de una reforma integral a la Ley Electoral y de Partidos Políticos**. Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, abril 2008.

[http://iidh.ed.cr/siii/index\\_fl.htm](http://iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm). Los sistemas políticos (Consultado: 9 de agosto de 2016)

[https://es.wikipedia.org/wiki/Partido\\_pol%C3%ADtico](https://es.wikipedia.org/wiki/Partido_pol%C3%ADtico). Partidos políticos (Consultado 9 de agosto de 2016)

Organización de los Estados Americanos. **Comisión de Reforma Electoral, Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, Compilación de documentos técnicos de análisis**. Guatemala: Papelera Fuentes, 1998.



**Organización de los Estados Americanos. Guatemala, Paz y Democracia, Informe de la Comisión de Reforma Electoral.** Guatemala: Litografía CIFGA, 1998.

**OSSORIO, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1981.

**Procurador de los Derechos Humanos. Acuerdos de Paz, síntesis de antecedentes, contenidos y perspectivas.** Guatemala: Ed. Serviprensa, S.A., 2007.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.** Argentina: Ed. Indugraf, 2005.

**Tribunal Supremo Electoral, Organizaciones Políticas Registradas, 2015,** <http://elecciones2015.tse.org.gt/OrganizacionesPoliticasRegistradas-18.html> (Consultado: 17 de marzo de 2015).

**Wikipedia, Democracia, 2010,** <http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia> (Consultado: 15 de noviembre de 2012).

#### **Legislación:**

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

**Código Municipal.** Congreso de la República, Decreto número 12-2002, 2002.

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

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