

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAestrÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL



**EL REFERÉNDUM REVOCATORIO COMO MECANISMO
PARA LA PERMANENCIA EN EL CARGO DE LOS FUNCIONARIOS
ELEGIDOS POR ELECCIÓN POPULAR**

LICENCIADA

JACKELINNE BEATRIZ HERNÁNDEZ LÓPEZ

GUATEMALA, ENERO DE 2021

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

**EL REFERÉNDUM REVOCATORIO COMO MECANISMO
PARA LA PERMANENCIA EN EL CARGO DE LOS FUNCIONARIOS
ELEGIDOS POR ELECCIÓN POPULAR**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por la Licenciada

JACKELINNE BEATRIZ HERNÁNDEZ LÓPEZ

Previo a conferírsele el Grado Académico de

MAESTRA EN DERECHO CONSTITUCIONAL
(*Magister Scientiae*)

Guatemala, enero de 2021

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

VOCAL I EN SUSTITUCIÓN

DEL DECANO: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II: M. Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III: M. Sc. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V: Br. Abidán Carías Palencia
SECRETARIO: M. Sc. Luis Renato Pineda

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

VOCAL I EN SUSTITUCIÓN

DEL DECANO: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
DIRECTOR: Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
VOCAL: Dr. Carlos Estuardo Gálvez Barrios
VOCAL: Dr. Nery Roberto Muñoz
VOCAL: Dr. William Enrique López Morataya

TRIBUNAL EXAMINADOR

PRESIDENTE: Dr. Aníbal González Dubón
VOCAL: Dr. Víctor Manuel Valverth Morales
SECRETARIO: Dr. Edgar Manfredo Roca Canet

NOTA: “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada”. (Artículo 5 del Normativo de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Guatemala, 13 de enero de 2020

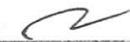
Doctor
Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
Director de la Escuela de Post Grado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Presente.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARÍA DE POSGRADO

MAESTRÍAS:

RECORRIDO
14 ENE. 2020

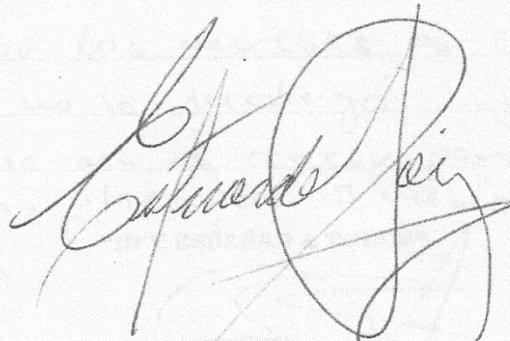
DOCTORADO:

HORA: 13:45 FIRMA: 

Estimado Doctor:

En mi calidad de tutor del trabajo de investigación presentado por la Licenciada Jackeline Beatriz Hernández López, titulado "El referéndum revocatorio como mecanismo para la permanencia en el cargo de los funcionarios elegidos por elección popular", requisito previo para obtener el grado de Maestra en Derecho Constitucional, me complace hacer de su conocimiento que procedí a revisar las recomendaciones que efectuó el Tribunal que practicó el examen de defensa de tesis, recomendaciones que fueron atendidas en forma completa por la Licenciada Hernández López, razón por la cual recomiendo que se continúe con el trámite correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para suscribirme de usted, muy atentamente



OSCAR ESTUARDO PAIZ LEMUS
ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, 4 de mayo de 2020

Doctor Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor director:

Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos de redacción, ortografía, sistema de referencias y estilo, de la tesis denominada:

**EL REFERÉNDUM REVOCATORIO COMO MECANISMO PARA LA
PERMANENCIA EN EL CARGO DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS POR
ELECCIÓN POPULAR**

Esta tesis fue presentada por la licenciada **Jackeline Beatriz Hernández López**, de la Maestría en Derecho Constitucional, de la Escuela de Postgrado, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que, después de realizadas las correcciones indicadas, el texto puede imprimirse.

Atentamente,



Dra. Gladys Tobar Aguilar
Revisora
Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada 1450

Dra. Gladys Tobar Aguilar
Doctorado en Educación y Licenciatura
en Letras.
Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada. 1450



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,
Guatemala, 9 de septiembre del dos mil veinte.-----

En vista de que la Licda. Jackelinne Beatriz Hernández López aprobó examen privado de tesis en la Maestría en Derecho Constitucional lo cual consta en el acta número 160-2019 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“EL REFERÉNDUM REVOCATORIO COMO MECANISMO PARA LA PERMANENCIA EN EL CARGO DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS POR ELECCIÓN POPULAR”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Escuela de Estudio de Postgrado, Edificio S-5 Segundo Nivel. Teléfono: 2418-8409



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	(i)
CAPÍTULO I	
1. El constitucionalismo.....	1
1.1. Consideraciones preliminares.....	1
1.2. Antecedentes históricos del constitucionalismo.....	2
1.3. Derecho constitucional.....	7
1.4. Constitución.....	11
1.5. Poder constituyente.....	12
1.6. Partes de la constitución.....	14
1.7. Supremacía de la constitución.....	15
1.8. Tipología constitucional.....	15
CAPÍTULO II	
2. Compilación constitucional guatemalteca y régimen democrático en Guatemala..	23
2.1. Proceso constitucional guatemalteco.....	23
2.2. Régimen democrático en Guatemala.....	27
2.2.1. Aspectos generales.....	27
2.2.2. Breves antecedentes de la democracia.....	28
2.2.3. Clases de democracia.....	29
2.2.4. Características de la democracia.....	33
2.2.5. Régimen democrático en Guatemala.....	36
CAPÍTULO III	
3. La institución del referéndum.....	41
3.1. Antecedentes de la institución del referéndum.....	41
3.2. Consideraciones generales.....	44
3.3. Diversas definiciones.....	46
3.4. Características.....	47
3.5. Modalidades del referéndum.....	49
3.6. El plebiscito.....	53



3.6.1. Paridad del plebiscito con el referéndum.....	55
3.7. Cabildo.....	56
3.8. El referéndum y el plebiscito en el derecho comparado.....	58
3.9. El referéndum en Guatemala.....	63

CAPÍTULO IV

4. El referéndum revocatorio como mecanismo para la permanencia en el cargo de los funcionarios elegidos por elección popular.....	75
4.1. Antecedentes del referéndum revocatorio.....	75
4.2. Naturaleza jurídica del referéndum revocatorio.....	81
4.3. Definiciones.....	82
4.4. Regulación constitucional del referéndum revocatorio en Guatemala.....	83
4.5. Propuesta de reforma del Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala.....	89
4.6. El Tribunal Supremo Electoral y su relación con el referéndum revocatorio....	90
4.7. Normas constitucionales que respaldan la procedencia del referéndum revocatorio.....	91
4.8. Funcionarios públicos sujetos a revocatoria de mandato.....	95
4.9. Ventajas de la regularización del referéndum revocatorio.....	96
4.10. Efectos del referéndum revocatorio.....	98
4.11. Viabilidad económica y política del referéndum revocatorio.....	99
4.12. Viabilidad constitucional y procedimiento para la aplicación del referéndum revocatorio en Guatemala.....	101
4.12.1. Procedimiento para la aplicación de la revocatoria de mandato.....	103
4.13. Controles de poder y su relación con el referéndum revocatorio.....	104
4.14. El derecho de antejuicio y la revocatoria de mandato.....	106



CONCLUSIONES..... 109

REFERENCIAS..... 111





INTRODUCCIÓN

La democracia es un sistema de gobierno, en el cual el poder pertenece al pueblo como titular de la soberanía. El pueblo puede ejercer indirectamente el poder por medio del sufragio al emitir el voto, con la intención de poder elegir libremente *Revocatorio* como mecanismo para la permanencia en el cargo de los funcionarios elegidos por elección popular.

El tema surge de la necesidad de contar con una herramienta que se derive de la democracia directa, con rango constitucional que permita a los ciudadanos finalizar el mandato de aquellos funcionarios que ellos mismos eligieron, cuando se logre determinar que la gestión es contraria a los intereses del Estado, menoscabando el bienestar y la armonía de la colectividad.

Para la investigación se utilizó el método científico; recolectando información, estudiando la misma. Se usaron técnicas de investigación documental sobre los diversos textos legales y documentos eminentemente constitucionales.

El trabajo se elaboró en cuatro capítulos: el capítulo primero trata sobre el constitucionalismo como conjunto de normas fundamentales, que se encuentran recogidas en un texto denominado Constitución, así como los antecedentes de la institución, aborda el derecho constitucional, las clases del mismo, la definición de constitución, el poder constituyente con los poderes constituidos, se analiza la



estructura de la constitución y se elabora una clasificación de los diversos tipos de constitución que han existido.

El segundo capítulo es referente a la compilación constitucional guatemalteca y régimen democrático, en el cual se indica todo el proceso que se llevó en Guatemala para obtener la primera Constitución, las características de las constituciones anteriores, también se aborda el tema de la democracia entendida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, las clases de democracia y sus características, además se enfatiza que en Guatemala se tiene una democracia participativa o directa, toda vez que los ciudadanos participan, desde varios focos de trabajo, para poder controlar las decisiones de sus gobernantes.

Se enfatiza sobre el tema que motivó esta investigación en el capítulo tercero, específicamente en la institución del referéndum, indicando que es un mecanismo inherente al concepto democracia, se constituye como una forma de intervención ciudadana. El capítulo se complementa con antecedentes históricos, definiciones, características, modalidades del referéndum, se analiza la figura del plebiscito y la institución del cabildo, con la intención de determinar si ambos conceptos se refieren a lo mismo o se refieren a distintos procedimientos.

El capítulo cuarto se relaciona con el *Referéndum Revocatorio* como mecanismo para la permanencia en el cargo de los funcionarios elegidos popularmente, se estudian sus antecedentes, se plantean dos propuestas de

reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala, para poder institucionalizar la revocatoria de mandato, y también se busca que el artículo constitucional que se reforme goce de la protección de ser una norma de carácter pético.





CAPÍTULO I



1. El constitucionalismo

1.1. Consideraciones preliminares

Al hablar de este concepto, existen muchas ideas para poder establecer cuál es su verdadero significado, se puede empezar diciendo que gira en torno a un conjunto de normas jurídicas fundamentales que buscan regir el funcionamiento del estado (territorio, población, soberanía, fin, poder público, ordenamiento jurídico), pero esas normas fundamentales se encuentran contenidas o recogidas en un texto escrito al que comúnmente se le ha denominado constitución, ley suprema o ley fundamental.

Cuando se menciona que el constitucionalismo gira en torno a normas jurídicas fundamentales, no solo se refiere a las normas de rango constitucional, se relaciona con todo el ordenamiento jurídico de un estado, sin embargo, su esencia es que prevalezca la constitución sobre cualquier otra ley (ordinaria, reglamentaria e individualizada). En otras palabras, busca la protección de la supremacía constitucional.

El constitucionalismo tiene como rasgo particular, la existencia de un Estado clásico, que se organice para su funcionamiento en tres organismos (organismo ejecutivo, organismo legislativo y organismo judicial), y que dentro de los mismos no exista ningún tipo de jerarquía o subordinación, no obstante, debe existir comunicación para poder lograr



el fin primordial del estado, en otras palabras, busca la existencia de un estado democrático.

Sagües, N. (2004), en su libro *Teoría de la Constitución*, indica: “El constitucionalismo procura, en definitiva, una racionalización del poder, en virtud de la cual todo título de mando y su ejercicio legítimo debe derivar de una competencia asignada por la constitución”.

La definición anterior busca enfatizar lo relativo al ejercicio del poder, es decir, que el mismo debe ser otorgado por la constitución y, por lo tanto, los funcionarios que lo ostenten deben ejercitarlo de una forma adecuada y legítima, siempre buscando el beneficio de la colectividad, por ende, no puede existir extralimitación en el ejercicio del poder.

En tal virtud, se debe tener claro que el constitucionalismo busca que la única fuente de dominio sea el originado por la Constitución, es decir, nadie puede actuar fuera del marco constitucional.

1.2 Antecedentes históricos del constitucionalismo

En Inglaterra y España se encuentran los principales antecedentes del constitucionalismo, porque existían textos con rasgos de constitución en esos lugares.



La Carta Magna, adquirida del Rey Juan sin Tierra de Inglaterra en 1215, constituye una carta inglesa muy popular e importante, en ella se establecían garantías concernientes a la libertad de la iglesia, otorgaba garantías imperecederas para todos aquellos hombres libres de Inglaterra.

Ese instrumento de carácter jurídico y político se constituye en un mecanismo de salvaguarda de las libertades, porque afianzaba el ejercicio de los derechos individuales frente al poder del rey. Se infiere, que la Carta Magna aseguró un catálogo de derechos que ya habían sido reconocidos en la Carta de Enrique (año 1100) y en las Constituciones de Clarendon (año 1164).

Un dato muy relevante de este documento, es que se plasmó por primera vez la institución del habeas corpus o exhibición personal, este texto constituye un verdadero antecedente del constitucionalismo, en virtud que se limitó el poder absoluto y concentrado que radicaba en el rey, así como el reconocimiento de la libertad y protección de la propiedad frente al poder del soberano.

Entre las disposiciones más importantes se pueden citar las siguientes:

- La desvinculación entre Iglesia y Gobierno
- Protección de la libertad
- Defensa de la propiedad
- El *habeas corpus*



En España se tiene como precedente los fueros municipales, por lo que se dice que es otro antecedente del constitucionalismo, porque, con la existencia de las Cartas que se refiere a los burgos (municipio y ciudad española), dichas cartas establecían derechos y garantías para los habitantes de la ciudad.

Bielsa, R. (1985), indica:

Se puede decir que la primera Constitución española en la época moderna, fue la de 1812, sancionada por las Cortes de Cádiz, bajo el reinado de Fernando VII. Esta convirtió a España en uno de los primeros países del mundo en adentrarse por la senda del liberalismo político-constitucional, un camino abierto por los Estados Unidos y Francia con su texto pionero de 1787 y 1791, respectivamente, las misma como primer Constitución española presenta una idea de nación como un estado unitario. (Pág. 25)

También, se cree que el constitucionalismo se remonta a la época de Aristóteles, quien pensó que la ley sirve de fundamento para el actuar de una autoridad.

Al analizar los antecedentes del constitucionalismo de los Estados Unidos, se encontró que este tuvo su inicio en la colonización británica, las producciones de enfrentamientos contra los franceses obligaron a que surgieran ejércitos coloniales, pero el gobierno de Inglaterra tomó medidas de sometimiento lo que originó la conocida Guerra de Independencia, sin embargo, el ejército que era dirigido por George Washington, tuvo una



serie de problemas por no contar con las armas suficientes, por lo que tuvieron que pedir apoyo a Francia, el cual accedió a ayudarlos.

Derivado de la independencia de los Estados Unidos de América, se puede decir que se cuenta con un constitucionalismo victorioso, el cual se traduce a la existencia de solo dos constituciones, la primera que se refiere a los artículos de la Confederación de 1,777 y la Constitución de 1,787. El éxito en Estados Unidos gira en torno al respeto y observancia de los preceptos constitucionales.

Más adelante, se tiene la Revolución Francesa la que fue primordial para el desarrollo del Constitucionalismo, en virtud, que se consideró que debía existir una Constitución, para poder consolidar un estado con libertades para sus habitantes, pero esa constitución tenía que ser la expresión de la voluntad de la colectividad, fue de esa forma como se fueron consolidando los Estado de Derecho.

Se puede citar, como referencia al constitucionalismo liberal, que en este ya existe la figura del Estado constitucional que tenía como objetivo restringir el poder del Estado, buscando la prevalencia y respeto de los derechos individuales.

El constitucionalismo liberal contaba con cimientos filosóficos; el primero fue **la libertad**, entiéndase que todos los hombres eran seres libres, tenían la libertad de expresar sus ideas y opiniones sin limitantes; el segundo era **la igualdad**, lo cual significa que todos los hombres libres tenían que ser tratados bajo las mismas condiciones, dejando por un lado cualquier tipo de distinción.



Posteriormente, surge el denominado Constitucionalismo social, este se remonta a la finalización de la primera guerra mundial, constituye una tendencia de corte democrático, que buscó limitar los derechos individuales en beneficio de los derechos sociales, es aquí cuando aparecen por primera vez los derechos sociales plasmados en las Constituciones.

Prado, G. (2016), manifiesta:

...en España estaban conformados por los diferentes órdenes sociales o Estados que concurrían a las Cortes, que en la Corona de Aragón eran del Estado eclesiástico, el de la nobleza, el de los caballeros, y el de las universidades. La más conocida de estas constituciones es la **Carta Magna**, obtenida del rey inglés Juan sin Tierra en 1215 por los barones, eclesiásticos y laicos, en la que se establecían garantías relativas a la libertad de la iglesia y la determinación de los impuestos no podían ser recaudados sin el consentimiento del Consejo Común del Reino... (Pág. 18)

El mismo autor indica:

...encontramos otros antecedentes en el Estatuto de Tallagio non concedendo de 1306; la Petición de Derechos (**Petition of Rights**) de 1628, que no puede llamarse concesión de derechos sino una verdadera declaración y triunfo del parlamento integrado por los Lores y los Comunes... (Pág. 19)



En términos generales, se puede concluir que los antecedentes supra descritos son los que han servido en la evolución del constitucionalismo, por lo tanto, contribuyen a entender con exactitud en que consiste dicho instituto.

1.3 Derecho constitucional

Antes de explicar la esencia del derecho constitucional, es importante recordar que derecho es el conjunto de normas que son impuestas por el Estado, dichas normas son creadas por el órgano competente, las que tienen como finalidad regir la conducta externa de los habitantes en un lugar determinado, para lograr la armonía y la plena convivencia dentro de una sociedad.

Ahora bien, el Derecho Constitucional se puede definir en términos sencillos, como aquella rama del derecho público, que comprende principios, doctrinas, teorías, y normas jurídicas fundamentales, que se encargarán de estudiar los derechos de las personas, lo relativo a la organización del Estado y lo concerniente al ejercicio del poder público.

El tratadista Naranjo, M. (1991), lo define:

Derecho constitucional es la “rama del Derecho Público que estudia la estructura del Estado dentro del marco de la Constitución, la situación del individuo frente al Poder del Estado, la organización y funcionamiento de ese Poder en sus aspectos fundamentales y las instituciones políticas que constituyen el soporte de la vida estatal. (Pág. 17)



Lo que trata de explicar la definición anterior es que el derecho constitucional se encarga de estudiar el aparato estatal de un país, teniendo como fundamento una constitución, también analiza en qué posición se encuentran las personas frente al ejercicio del poder público, en tal virtud, en la constitución deben existir limitantes para el ejercicio de dicho poder.

Cuando mencionamos que el Derecho Constitucional pertenece al derecho público, es por la clara razón que se encarga de estudiar las normas constitucionales que rigen el funcionamiento de la maquinaria estatal, así como las garantías y derechos de los individuos frente al ejercicio del poder público, también comprende doctrinas y teorías que a lo largo del tiempo han contribuido a estudiar la esencia misma de esta rama del derecho.

El Derecho Constitucional desde el punto de vista científico se divide en tres clases, siendo las siguientes:

Particular: esta clase está destinada al estudio específico del ordenamiento jurídico constitucional de un solo Estado, estudia sus instituciones, doctrinas, principios, para poder tener conceptos vastos o amplios sobre el derecho constitucional.

General: basa su estudio en varios ordenamientos jurídicos constitucionales, para identificar la existencia de características similares.



Comparado: esta clase está enfocada a la confrontación de diversos ordenamientos jurídicos constitucionales, para determinar cuál es el que se adecua a la realidad política, social y cultural, asimismo, abstrae los aspectos más importantes, porque los mismos pueden servir de fundamento para los ordenamientos jurídicos de otros Estados.

El derecho constitucional como rama del derecho goza de plena autonomía y características esenciales que lo distinguen de las demás ramas del derecho, se pueden citar como características las siguientes:

- Es un derecho autónomo, en virtud que cuenta con su propio cuerpo normativo de carácter fundamental, además posee instituciones, doctrinas y principios específicos que lo fundamentan.
- Sistematizado, toda vez que sus normas fundamentales tienen coherencia con las demás normas que integran el ordenamiento jurídico.
- Rama del derecho público, tomando en consideración que esta rama del derecho está encaminada a estudiar la organización, estructura y funcionamiento del aparato estatal, con la finalidad de salvaguardar los intereses de la colectividad, por lo tanto, encuadra dentro de la clasificación del derecho público.

En relación con las fuentes del derecho constitucional se puede citar al derecho escrito y la jurisprudencia. En cuanto al derecho escrito, se puede decir que el fundamento de esta rama del derecho es la Constitución, respecto a la jurisprudencia, se debe tener claro que los jueces y magistrados en el momento de interpretar las normas constitucionales crean derecho o innovan el derecho.



En ese orden de ideas, es necesario acotar, que el Derecho Constitucional es el soporte de las demás ramas del derecho, porque, dentro del contenido de la constitución de un Estado, están todas las normas para la organización de este, así como el establecimiento de los derechos de las personas, por lo tanto, las demás leyes que integran el ordenamiento jurídico de un país, debe estar ordenado en congruencia y coherencia con la Constitución, a eso se le llama orden constitucional.

Prado, G. (2016), indica respecto a la función del derecho constitucional lo siguiente: “El Derecho Constitucional tiene como función asegurar el fin político, pero mediante la aplicación de normas jurídicas...”, asimismo indica:

Pero una vez afianzada esa idea- anota el citado autor- y generalizada la consagración de las declaraciones de derechos en las constituciones, una corriente del pensamiento ha hecho énfasis en la función, que juzga igualmente prioritaria, que tiene el Derecho Constitucional de organizar y disponer las reglas sobre el ejercicio del poder público. (Pág. 40)

Se colige entonces, que el derecho constitucional tiene como función esencial estudiar, analizar e interpretar todo lo relativo a las normas de carácter fundamental que regulan los derechos de las personas, la organización y desempeño del Estado, con la finalidad, que el Estado pueda cumplir con su fin primordial, que es la satisfacción del bien común.



1.4 Constitución

Cuando se cita el concepto referente a Constitución, se trata de hacer énfasis en la ley fundamental de un país, es decir, esa norma fundamental que se encuentra en el pináculo del ordenamiento jurídico de un Estado. La constitución como comúnmente se le conoce también ha recibido diversas denominaciones a lo largo del tiempo, se le ha llamado, ley fundamental, carta fundamental, carta magna, conjunto de normas constitucionales, entre otras denominaciones.

El filósofo griego Aristóteles en su obra La Política indicó: “la Constitución no es sino la regla política de los habitantes del pueblo”, asimismo, mencionó “La Constitución determina la organización regular de todas las magistraturas, pero, sobre todo, la magistratura soberana, cuya especie determina la forma de gobierno”.

En tal virtud, se puede reforzar la definición de constitución al indicar que es esa agrupación de normas de carácter fundamental, que están recopiladas en un texto escrito, las mismas están destinadas a regular la organización y funcionamiento del aparato estatal, el ejercicio del poder público, asimismo estudia las libertades de las que goza el individuo frente al poder público.

Se puede inferir que la función de la constitución, es que exista un soporte escrito, cuyo contenido sea el conjunto de normas fundamentales, que tiendan a proteger los derechos de las personas, además que sirva de instrumento para que se puedan establecer



los límites que tiene los gobernantes, para que los mismos no se extralimiten en el ejercicio de sus funciones.

Es difícil imaginar un Estado sin Constitución, porque el poder estaría concentrado en una sola persona, la cual abusaría groseramente de la potestad de gobernar, dejando en un plano de vulnerabilidad a los habitantes, por eso es importante contar con una ley fundamental que restrinja el poder de los gobernantes.

Ahora bien, la constitución también tiene como función establecer los parámetros para la organización de un Estado, citando como ejemplo la constitución de Guatemala, la misma tiene un apartado de Garantías Constitucionales, a la cual se le conoce como parte práctica o praxis.

1.5 Poder Constituyente

Linares, S. define al poder constituyente así: “Facultad inherente a toda comunidad soberana de darse su ordenamiento jurídico-político fundamental originario por medio de una constitución y de reformar este total o parcialmente cuando sea necesario”.

Cuando se habla de poder constituyente, se refiere a la potestad que está ligada con un pueblo que goza de soberanía y por lo tanto puede crear su propio ordenamiento jurídico, y también tiene la facultad de reformar ese ordenamiento cuando lo estimen necesario.



En otras palabras, se puede decir que el pueblo como titular del poder constituyente delega esa función a un grupo de personas que conforman un órgano especial denominado Asamblea Nacional Constituyente, para que puedan elaborar un texto constitucional, que servirá de fundamento para la organización del Estado.

Existen modalidades del poder constituyente, se pueden mencionar las siguientes:

Poder constituyente originario: Consiste en la facultad que tiene el pueblo de crear por primera vez su ordenamiento jurídico de carácter constitucional.

Poder Constituyente reformador: Toda vez se crea el ordenamiento jurídico constitucional, el mismo puede ser objeto de modificaciones, a la facultad para cambiar el contenido se le llama poder constituyente derivado o reformador.

Por otro lado, se tienen los poderes constituidos, y esto no es más que la creación del poder constituyente, es decir, estos surgen en el momento que se crea la constitución, verbigracia, surge el organismo legislativo, ejecutivo y judicial, pero también surgen otros poderes, entiéndase corte de constitucionalidad, procurador de los derechos humanos entre otros.



1.6 Partes de la Constitución

Cuando se habla de partes de la constitución se refiere a la estructura de la misma, como se encuentra conformada e integrada, se puede inferir la siguiente estructura convencional de la constitución:

Parte dogmática: en este apartado se incluye todas reglas referentes a los derechos de las personas.

Parte orgánica: también conocida como estructural o funcional, en esta parte se contempla lo relativo a la organización, estructura y funcionamiento del Estado.

Algunas constituciones se encuentran clasificadas de la siguiente manera:

1. Dogmática
2. Orgánica
3. Programática
4. Derechos sociales
5. Previsiones generales
6. Artículos transitorios

Ahora bien, la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra clasificada de la siguiente forma:



1. Parte dogmática: derechos de las personas (Art. 1-139).
2. Parte orgánica: la organización del Estado (Art. 140-262).
3. Parte práctica: garantías constitucionales (Art. 263-281).

También podemos incluir al preámbulo, las disposiciones transitorias y finales como partes de la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.7 Supremacía de la Constitución

Superioridad, preponderancia, predominio, influencia, no es más que la supremacía constitucional, lo que significa que en el pináculo del ordenamiento jurídico de un país se encuentra la ley fundamental, la que es superior a las leyes ordinarias, reglamentarias e individualizadas (jerarquía normativa), por lo tanto las leyes que integran la conocida jerarquía normativa tienen que tener congruencia con la constitución, porque, si las mismas son contrarias a las normas constitucionales pueden ser atacadas de inconstitucionalidad, y pueden ser expulsadas del ordenamiento jurídico.

1.8 Tipología constitucional

Doctrinariamente existe una gama amplia de tipos de constituciones, tomando en consideración que cada Estado tiene un contexto histórico, político y social diferente.

Es necesario resaltar la utilidad que implica clasificar a las constituciones, siempre enfatizando las circunstancias históricas, sociales y políticas de cada Estado, en virtud, que



es por ello que existe una variedad de constituciones. La clasificación es útil al hacer un estudio comparado o análisis del derecho comparado, sirviendo para entender los aspectos sobresalientes del sistema político de un Estado.

También, es de fundamental importancia para inferir cual es el mejor tipo de constitución, asimismo para una mayor facilidad didáctica, porque implica un método sencillo para estudiar una diversidad de constituciones.

Por su origen, las constituciones pueden ser: constituciones democráticas, autocráticas y mixtas.

Constituciones democráticas: son consideradas como democráticas las constituciones elaboradas por una Asamblea Constituyente elegida de forma democrática, ratificada por el pueblo mediante procedimientos jurídicos en el cual se somete a votación popular.

Constituciones autocráticas: son aquellas que no son sancionadas por una Asamblea Constituyente electa por el pueblo, porque surgen en algunos casos del rompimiento del orden constitucional y que son provenientes de gobiernos *de facto*, o, en algunos casos emana del príncipe de un Estado.

Constituciones mixtas: esta clase de Constitución recoge características de las constituciones democráticas como de las autocráticas, tal fue el caso de la Constitución



española de 1876, que fue sancionada en conjunto por el soberano Alfonso XII con las cortes de la monarquía.

Por su forma de recopilación, podemos mencionar las Constituciones codificadas, no codificadas e intermedias.

Constituciones codificadas: son aquellas constituciones que se encuentran contenidas en un solo cuerpo normativo, son de carácter íntegro, porque las mismas no se encuentran dispersas en otros documentos.

Constituciones no codificadas: en esta clasificación las constituciones se estructuran mediante normas contenidas en diversos documentos, las cuales son poco convencionales en la actualidad.

Constituciones intermedias: también denominadas constituciones mixtas, es aquella que recoge aspectos de la constitución codificada y no codificada, no obstante, se origina como una constitución codificada, pero con el transcurso del tiempo se altera en normas contenidas en diferentes documentos.

Por su contenido, pueden ser: constituciones cortas y constituciones extensas.

Constituciones cortas: se considera dentro de esta clasificación a todas aquellas que no son desarrolladas porque por su naturaleza son breves y específicas, como, por ejemplo: la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.



Constituciones intermedias: Son aquellas que su contenido capitular es moderado.

Constituciones extensas: se caracteriza por desarrollar un alto número de artículos porque en ellas se recogen todos los aspectos de organización del Estado y también lo político, económico y social de los habitantes del mismo.

Por el poder que otorgan al Estado pueden ser: constituciones totalitarias, autoritarias y de poder moderado.

Constituciones totalitarias: en esta clase de constitución el Estado controla de manera absoluta los derechos tanto individuales como colectivos de sus habitantes, limitando la voluntad de los mismos.

Constituciones autoritarias: son aquellas en las que existe un control de los derechos de los habitantes, pero no de manera absoluta o totalitaria.

Constituciones moderadas: también se le denomina de poder restringido; en estas constituciones existe un amplio reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los habitantes, sin embargo, existen limitantes a los mismos por cualquier eventualidad que perturbe la paz.



Por su forma de vigencia, tenemos a las constituciones definitivas y a las de transición.

Constituciones definitivas: este tipo de constitución es la que regula la mayoría de Estados y al ser sancionadas no pierden vigencia salvo algún rompimiento constitucional.

Constituciones de transición: estas emergen para afrontar una situación social histórica coyuntural.

Por su efectividad, pueden ser eficaces e ineficaces.

Constituciones eficaces: una constitución es eficaz cuando es exitosamente acatada por sus destinatarios.

Constituciones ineficaces: es aquella constitución en donde sus normas no son acatadas por sus destinatarios, por lo que genera desobediencia y un rotundo rechazo.

Por su forma de modificación, pueden ser rígidas, flexibles, mixtas y pétreas.

Constitución rígida: también se le denomina constitución firme y es aquella cuyas normas solo pueden ser reformadas mediante procedimientos complejos.

Constituciones flexibles: también son llamadas constituciones elásticas, y son aquellas que su reforma no se realiza por procedimientos complejos.



Constituciones mixtas: son el tipo de constitución que en su cuerpo normativo contiene disposiciones especiales para su reforma y también disposiciones no especiales para reformar su contenido, al igual como que si se tratara de una ley ordinaria.

Constituciones pétreas: es aquel tipo de constitución que no permite ninguna modificación, por lo tanto, toda vez la constitución es vigente su contenido perdura genuino a lo largo del tiempo.

Por su forma de materializarse, puede ser constitución escrita y constitución consuetudinaria.

Constitución escrita: es el tipo de constitución cuyas normas se encuentran recogidas en un texto físico o escrito.

Constitución consuetudinaria: es aquella que no se encuentra plasmada en un texto físico, sus normas surgen de la costumbre o prácticas reiteradas, a las que se le concibe como normas constitucionales.

Constitución normativa y constitución nominal.

Constitución normativa: esta constitución es observada lealmente por todos los interesados y tiene que estar plenamente vigente en el Estado que regula, sus normas predominan en todo proceso jurídico político.



Constitución nominal: este tipo de constitución implica que tanto los factores políticos y económicos en alguna sociedad deben estar en concordancia absoluta con las normas constitucionales y el ejercicio del poder.

Por su forma de establecimiento, este tipo de clasificación determina cual es el poder que está inmerso tras la aparición de una constitución y son las constituciones otorgadas, constituciones pactadas, constituciones de soberanía nacional.

Constitución otorgada: también denominada carta otorgada, estas son propias de los periodos en que estuvieron en auge las monarquías limitadas, en aquella el soberano se limita a sí mismo su poder mediante una “constitución” y conservando el poder político.

Constitución pactada: también denominadas cartas pactadas, estas son propias del periodo orleanista o monarquías constitucionales, en esta tanto el monarca como los representantes populares que integran el parlamento pactan una constitución.

Constitución de soberanía nacional: son las constituciones que enmarcan la desaparición de la soberanía de los monarcas, cobrando más auge la soberanía del pueblo y se origina tanto el poder constituyente como los poderes constituidos.



Constituciones genéricas y constituciones analíticas.

Constitución genérica: también denominada constitución sumaria, en aquella solo se expone los lineamientos de la organización y funcionamiento del estado, se puede citar como ejemplo la Constitución Política de los Estados Unidos de América.

Constitución analítica: también denominada constitución desarrollada, en este tipo de constitución se regulan tanto la organización del Estado como otros regímenes especiales (económicos, sociales y culturales).

CAPÍTULO II



2. Compilación constitucional guatemalteca y régimen democrático en Guatemala

2.1 Proceso constitucional guatemalteco

El proceso constitucional guatemalteco se encuentra separado en dos periodos:

- Periodo preindependiente
- Periodo independiente

En el periodo preindependiente se sitúa la Constitución de Bayona 1,808, y la constitución de Cádiz de 1,812. La primera también conocida como Estatuto de Bayona, fue promulgada el 6 de julio de 1,808 por José Napoleón, la misma, se integró de 146 artículos, sin embargo, sus disposiciones no cobraron vigencia. En términos generales esta se estructuraba de la siguiente forma:

- Introducción (se invocó el nombre de Dios Todopoderoso)
- Título I de la religión
- Título II de la sucesión de la corona
- Título III de la regencia
- Título IV de la dotación de la corona
- Título V de los oficios de la casa real
- Título VI del ministerio



- Título VII del senado
- Título VIII del consejo del Estado
- Título IX de las cortes
- Título X de los reinos y provincias españolas
- Título XI del orden judicial
- Título XII de la administración de hacienda
- Título XIII disposiciones generales

Se evidencia que las disposiciones del Estatuto de Bayona estaban encaminadas a regular la estructura y funcionamiento del Estado, dejando, por un lado, la parte garantista, pues no se regulaban ampliamente derechos para sus habitantes.

Por otro lado, se tiene a la Constitución Política de la Monarquía Española, destinada para España y sus reinos, fue promulgada el 19 de marzo de 1812, un rasgo importante, es que limitaba mesuradamente el poder del rey. La Constitución de Cádiz, tuvo vigencia hasta el año 1824.

Periodo independiente, comienza con las Bases Constitucionales del 27 de marzo de 1823; contaba con 45 artículos, posteriormente, sigue la Constitución de la República Federal de Centroamérica, del 22 de noviembre de 1,824 la cual tuvo vigencia hasta el año 1838, indica el Licenciado Alejandro Maldonado Aguirre en su documento *Reflexiones Constitucionales*, el congreso Federal se reunió en San Salvador y autorizó a los Estados para que mientras se reformaba la Constitución Federal tomaran disposiciones de organización. Como consecuencia de esa decisión se separó Honduras, en octubre de ese

año y encontrándose fuera de la misma Nicaragua y Costa Rica, quedó disuelto el pacto federal.



El Estado de Guatemala promulga su primera Constitución Política el 11 de octubre de 1825, como parte de su articulado, regulaba que Guatemala es un Estado soberano, independiente y libre en su gobierno. Con la intención de perfeccionar la organización política del Estado de Guatemala, se redacta en 1851 el Acta Constitutiva de la República de Guatemala, la que se integraba de 18 artículos.

Tras la lucha de conservadores y liberales, surge el 11 de diciembre de 1879 una nueva Constitución la que se denominó como Acta Constitutiva de la República de Guatemala, con características eminentemente liberales, una particularidad fue la división del Estado y de la iglesia, la libertad religión y la libertad de imprenta.

En el año 1921 se promulga nuevamente una Constitución Política que dejó sin efecto la constitución del 11 de diciembre de 1,879, no obstante, la misma quedó sin efecto, por el Decreto 18 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, específicamente el 28 de noviembre de 1,944.

Se promulga en el año 1945 una constitución con grandes avances para el Estado de Guatemala, se estableció una separación de derechos de naturaleza individual y derechos sociales, se contempla disposiciones en materia laboral, entiéndase, salario mínimo, jornada laboral, vacaciones, otro aspecto de importancia es el reconocimiento de la autonomía universitaria.



La Constitución de 1945, fue sustituida en el año 1956 por la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual fue decretada el 2 de febrero por la Asamblea Nacional Constituyente, particularidades de esta constitución fue el reconocimiento de la personalidad jurídica de la iglesia, reconocimiento al derecho del trabajo, la familia, educación que constituían derechos sociales.

Constitución de la República de Guatemala decretada el 15 de septiembre de 1965, el Digesto Constitucional al respecto establece: “Como consecuencia del golpe de Estado protagonizado por el ejército el 31 de marzo de 1963, el coronel Enrique Peralta Azurdia, pasó a ser Jefe de Estado centralizando los poderes en su persona, declaró ilegales los partidos políticos y suspendió la vigencia de la Constitución por el tiempo que fuera necesario. El 26 de diciembre de 1963 se dictaron medidas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente. La Asamblea se instaló el 6 de julio de 1964 y el 15 de septiembre del año siguiente se promulga una Constitución desarrollada con 271 artículos en su texto y once disposiciones transitorias y finales.

El 31 de mayo de 1985 fue promulgada la actual Constitución Política de la República de Guatemala, la cual entró en vigencia el 14 de enero de 1986, esta constitución es de carácter humanista, contiene 281 artículos, un apartado de disposiciones transitorias y finales.



2.2. Régimen democrático en Guatemala

2.2.1 Aspectos generales

Abraham Lincoln, indicó que democracia es: “El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. La democracia surge, como una contraposición a los regímenes autoritarios y totalitarios, que provocaron tanto daño en tiempos antiguos, porque el poder estaba concentrado en una sola persona, la cual se extralimitaba en el ejercicio del poder, no se reconocían derechos para las personas y mucho menos libertades dentro de un Estado, pero surgen Estados de corte democrático como una luz a toda la represión que se vivió.

A la par de la democracia se desarrolla el término “poliarquía”, que se entiende como la participación efectiva de todos los habitantes de un Estado, por medio de la poliarquía se lograría la consolidación efectiva de la democracia, es decir, los ciudadanos tienen derecho a participar en la dirección de un país, sus ideas, propuestas tienen que ser tomadas en cuenta por quienes detentan el poder en un país.

La democracia es una forma de Estado, con rasgos de poliarquía, lo que se trata de explicar es, que el gobierno tiene que estar a cargo de muchas personas eso le dará el carácter de poliarquía, y por lo tanto quienes estén a cargo de la función pública deben desempeñar su quehacer en beneficio de la colectividad.



Ahora bien, se puede definir a la democracia de forma sencilla diciendo que es el gobierno del pueblo, y cuando se menciona al pueblo, se infiere a esa agrupación de personas capaces para poder elegir a sus representantes.

Touraine, A. (2006) opina que: “La democracia tiene como fin principal asegurar la igualdad no solo de los derechos sino también de las posibilidades”.

Con la definición anterior se busca que los habitantes de un país se encuentren en igualdad de condiciones, igualdad derechos, igualdad de oportunidades, la democracia tiene su fundamento en dos principios claves para su funcionamiento: libertad e igualdad.

Por medio de la libertad, todos los individuos pueden elegir libremente a sus representantes, también es la libertad en su ideología política, sin presiones de ningún tipo, así como la libertad y el derecho que tienen de participar en la formación de partidos políticos, por otro lado, tenemos el principio de igualdad, que se traduce en la semejanza con que deben ser tratados todos los miembros de un Estado, no pueden hacerse ningún tipo de distinción, podemos relacionar la igualdad para participar en una contienda electoral, para poder asegurar la pureza del proceso electoral.

2.2.2. Breves antecedentes de la democracia

El concepto *demos* en la antigua Grecia, significaba el conglomerado de la población masculina libre, que comprendía a los nobles y a los miembros de la plebe. Entonces se puede decir que, en Grecia, la democracia se entendía como la actividad del poder de los



comunes, los que se reunían en la polis, entiéndase que las decisiones se tomaban en relación con los requerimientos del demos.

Más adelante, el barón de Montesquieu, utiliza el concepto para usarlo en la famosa República, al respecto decía: “Cuando en la República, el pueblo en cuerpo tiene la soberana potencia es democracia”, se puede ver como se utiliza el concepto democracia, para implementarlo al termino república.

Aristóteles se fundamentaba en un gobierno del pueblo o de todos los ciudadanos capaces.

2.2.3. Clases de democracia

Existen algunas modalidades de democracia que ayudarán a entender con mayor claridad este concepto tan amplio e importante para la consolidación de un Estado de derecho.

- **Democracia interna:** esta clase de democracia está inmersa dentro de los partidos políticos, con ella se busca evitar que los dirigentes de un partido sean los que impongan su voluntad, se pretende que siempre se tome en cuenta la voluntad de la mayoría.
- **Democracia participativa:** Consiste en la participación que deben tener los ciudadanos en diversos espacios, para poder controlar las decisiones de sus representantes, en virtud, que esas decisiones tendrán impacto en la sociedad, por



tal razón, deben ser monitoreadas de forma constante. También se le conoce como democracia directa.

Se puede citar como ejemplo de democracia participativa la que se desarrolla en Suiza, al respecto el autor Mazariegos, A. (2012) indica:

Landsgemeinde, de hecho, significa literalmente comunidad del cantón, se remonta a la época de la fundación de la antigua Confederación Helvética. En los cantones rurales de Obwalden, Nidwalden y Glarus, se practica todavía una forma primitiva de la democracia directa suiza: La Landsgemeinde. Esta es la asamblea de ciudadanos con derecho a voto, que se reúne para decidir sobre asuntos políticos. Sin embargo, en este caso, el hablar de derecho a voto, resulta algo relativo, porque cada cantón con Landsgemeinde establece en su propia constitución cantonal, los mecanismos, procedimientos y derechos en su jurisdicción con respecto al tema. Esta asamblea del pueblo, que vota y elige, se suele reunir dos veces al año en la plaza central de la capital del cantón. Cada ciudadano (hombre o mujer, con derecho a voto), puede tomar la palabra para abordar cualquier asunto e influenciar así la votación, que normalmente se realiza públicamente a mano alzada. (Pág. 45)

El párrafo arriba descrito es una manifestación clara de la democracia directa, en donde los ciudadanos se reúnen de una forma más o menos constante, para poder participar y hacer valer sus opiniones respecto a un tema de importancia para el país, estos ciudadanos votan por la moción propuesta. En Suiza hacen uso del mecanismo del referéndum, que como ya se sabe, es el eje central que motivó esta investigación.



Dentro de la democracia directa se abarcan las formas en que un ciudadano puede participar en el gobierno, teniendo las siguientes:

- **Participación pasiva:** Por medio de esta los gobernantes tienen contacto con los ciudadanos, para comunicarles los problemas que enfrenta el país, los planes o proyecto con que se cuenta, para poder resolver la problemática, se busca que el ciudadano proponga soluciones, proporcione su punto de vista para los inconvenientes que aquejan al país.
- **Participación activa:** Se puede citar nuevamente el ejemplo de Suiza, porque los ciudadanos participan abiertamente en temas de relevancia para el país, se conforman asambleas, para tratar determinados problemas, se identifican soluciones y sí es necesario se somete a consulta o referéndum. En tal virtud, es importante que la sociedad guatemalteca conozca los beneficios de que se regule la figura del referéndum dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco.
- **Democracia representativa:** Representar no es más que trabajar en beneficio de los electores, de aquellas personas que depositaron la confianza en un grupo reducido de personas, a las que se les encomendó el rumbo político, social, económico de un país, por lo tanto, la democracia representativa, no es otra cosa que efectuar o materializar la voluntad de los ciudadanos, atender las necesidades básicas de la población.



El punto medular de esta clase de democracia es elegir a representantes que son propuestos por un partido político, estos representantes son conocidos, durante la etapa de proselitismo, campaña electoral, y por medio de ellos, se establece una verdadera y genuina democracia.

- **Democracia vertical:** Sartori, G. (1993) indica: “Democracia Vertical significa justamente, la democracia como sistema de gobierno”,

Lo anterior quiere decir que, dentro de un gobierno existen dos grupos de personas, el primero es el de los gobernantes, que es un grupo muy escueto, que se encuentra en la parte principal de un gobierno, son los que toman las decisiones de relevancia para un Estado, es decir, sus decisiones pueden provocar un impacto que beneficie a la población o todo lo contrario menoscabar los intereses de la colectividad.

El segundo grupo es de los gobernados, este conglomerado es muy extenso y se encuentra en la parte de abajo de un gobierno, son los administrados, los que observan activamente o pasivamente el actuar de los primeros.

- **Democracia horizontal:** parafraseando a Sartori, en la democracia se sometan las decisiones a la regla de la multitud, sin embargo, en la realidad eso no es así, porque se sabe que es el gobierno de la minoría y no de la multitud, por lo tanto, no se puede decir que existe una democracia pura, es una especie de descomposición democrática.



- **Democracia formal:** es una concepción de la democracia que solo existe en papel, no se aplica en la realidad, en virtud, que se vulneran los intereses de la colectividad, se desprotegen los bienes comunes, y se aísla bruscamente a ciertos sectores de la población, favoreciendo, como siempre a un sector que es la clase dominante.
- **Democracia real:** es una especie de utopía para un Estado, por medio de esta todos los ciudadanos gozan de las mismas oportunidades, de los mismos accesos a los servicios básicos, existe un reconocimiento y plena protección a los derechos de los habitantes, por lo tanto, se da la satisfacción del bien común, la población vive en óptimas condiciones, su calidad de vida es excelente, pero bueno, no se debe ser tan iluso, como lo dije al inicio, solo es una utopía.

2.2.4. Características de la democracia

- Se fundamenta en la soberanía popular, porque los ciudadanos que han cumplido con determinados requisitos, eligen por medio del sufragio universal y secreto a los gobernantes, los que fungirán como tal, durante el periodo que señale la ley fundamental de cada país y se supone que su actuación debe ser acorde a la voluntad del demos.
- Existencia del pluralismo político, es la libre coexistencia de diversas ideologías políticas en un Estado, por lo tanto, las personas pueden inclinarse por diversas ideologías, ya sea esta de derecha o izquierda, y, por lo tanto, se deben respetar cada inclinación política.



Esto va relacionado con la existencia de partidos políticos, porque ellos dan a conocer a sus simpatizantes por medio del proselitismo, su ideología, plan de gobierno, fuentes de financiamiento entre otros.

- Respeto a los derechos de las personas, en un Estado democrático esta característica es esencial, porque no se pueden vulnerar las libertades y derechos que se encuentran consagrados en la constitución de cada país, y esto surge para evitar todo tipo de arbitrariedad de los funcionarios públicos en el ejercicio del poder, y la finalidad es la optimización de los derechos individuales y el bien común para la colectividad.

Reconocimiento de la teoría de frenos y contrapesos, El Barón de Montesquieu propuso en su célebre libro *El espíritu de las leyes*, que era necesario que las funciones del Estado se dividieran entre distintos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para que mediante unos arreglos de las características el poder se autocontrole, a fin de evitar la tiranía.

Siguiendo la visión de Montesquieu, se colige que para que pueda existir un Estado democrático debe existir la clásica separación de poderes, entiéndase poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial, lo que esto significa es que los poderes relacionados tienen la misma posición dentro de un Estado, no puede existir ningún tipo de subordinación entre los mismos.



Sin embargo, para que un Estado puede funcionar correctamente, debe existir comunicación constante entre los organismos del Estado, lo que se traduce en que cada poder tiene importancia para el desempeño del fin primordial de un país.

La separación de poderes o división de poderes como popularmente se conoce, es la sistematización y delegación de actividades del Estado, cuyas actividades son asignadas a un órgano del Estado en específico.

Las funciones o atribuciones deben tener una esencia muy particular, ya sea la administración de justicia (organismo judicial), la función legislativa (organismo legislativo) o la administración pública (organismo ejecutivo).

Típicamente con un sistema de *checks and balances* (pesos y contrapesos). Este término proviene del constitucionalismo anglosajón, pero, como la propia separación de poderes, es generalmente atribuida a Montesquieu. *Checks and balances* se refiere a varias reglas de procedimiento que permiten a una de las ramas limitar a otra.

- Reconocimiento de la supremacía constitucional, como ya se dijo anteriormente es la superioridad, preponderancia, predominio, influencia, no es más que la supremacía constitucional, lo que significa que en el pináculo del ordenamiento jurídico de un país se encuentra la ley fundamental, la que es superior a las leyes ordinarias, reglamentarias e individualizadas (jerarquía normativa), por lo tanto, las leyes que integran la conocida jerarquía normativa tienen que tener congruencia con



la constitución, porque, si las mismas son contrarias a las normas constitucionales pueden ser atacadas de inconstitucionalidad, y pueden ser expulsadas del ordenamiento jurídico.

2.2.5 Régimen democrático en Guatemala

En Guatemala se tiene una democracia participativa o democracia directa, porque los ciudadanos participan, desde varios focos de trabajo, para poder controlar las decisiones de sus gobernantes. También se cuenta con una democracia representativa o indirecta, en la cual la población ejerce control político a través de sus representantes, eligiéndolos mediante sufragio universal y secreto. Entiéndase el sufragio como el derecho a votar y el deber cívico inherente a la ciudadanía, con características específicas como universalidad, secreto, único personal y no delegable.

Para seguir enfatizando sobre la democracia, se debe abordar la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la cual tiene una regulación específica que es el medio primario de la participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, que busca involucrar a todos los sectores que conforman la población guatemalteca, para que puedan conocer, debatir y participar en la administración pública. La participación de los grupos sociales se debe realizar en un plano de libertad y de igualdad, como principios rectores del régimen democrático en el país.

La participación democrática en el Estado de Guatemala debe comprender a la población nacional, regional, departamental, municipal y comunitaria, para lograr la mayor



participación de la ciudadanía. Se instituyen los Consejos de Desarrollo como el principal medio de interacción en la administración pública de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena. Tal participación se debe cimentar en los principios siguientes:

- Unidad nacional, busca la integración y la unificación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena para la formulación de políticas que beneficien a la colectividad.
- Multiétnica, participación de toda la población sin ningún tipo de discriminación.
- Pluricultural, en el proceso de participación democrática se debe respetar la cosmovisión de los diversos sectores que conforman la población guatemalteca.
- Multilingüe, reconocimiento y respeto de los idiomas existentes en el país.

Al investigar sobre el actual régimen democrático en Guatemala, se determinó que de acuerdo con el estudio de *Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2016/17*, efectuado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (aSí es), solo dos de cada cinco guatemaltecos están satisfechos o muy satisfechos con la democracia como mejor forma de gobierno.

Además, el 49.4 % dijo que apoyaría un golpe militar en circunstancias de altos niveles de delincuencia, y 47.8 %, en caso de alta corrupción. De estos, los menores de 35 años son los que tienen mayor probabilidad de expresar apoyo a un golpe militar. Estos



jóvenes no vivieron golpes militares, por lo que es importante que conozcan la historia del país, señaló Dinorah Azpuru, autora del estudio.

De igual forma, 24.4 % de la población apoyaría un golpe ejecutivo (que el presidente cierre el Congreso), si el país enfrentara momentos muy difíciles. En el 2014, el porcentaje de guatemaltecos que expresó apoyo a un golpe de este tipo fue de 14 %.

Con la referencia anterior se puede evidenciar la crisis democrática que vive el Estado de Guatemala, toda vez, que este régimen democrático ya no es considerado efectivo. Para que un Estado democrático sea exitoso debe estar vinculado a principios fundamentales que le brinde soporte y estabilidad, se puede mencionar la igualdad, es decir, todos los habitantes guatemaltecos tienen que estar unos con otros en iguales condiciones, debe existir paridad para acceder a cargos públicos, no hacer distinción de ningún tipo, ya sea por el sexo, edad, religión e inclinación política.

En Guatemala existe una descomposición democrática, la democracia busca cambios en el ejercicio del poder, pero de una forma controlada y pacífica, caso contrario fue lo que sucedió con el autogolpe efectuado el 25 de mayo del año 1993, por Jorge Antonio Serrano Elías, lo que provocó que la democracia en Guatemala se viera gravemente debilitada.

Evidencia que en Guatemala la democracia está desnaturalizada, es la necesidad que los habitantes tienen de inmigrar a otro país, para tener otra calidad de vida, como consecuencia de la extrema pobreza, las escasas fuentes de trabajo y la imposibilidad de



tener acceso a los servicios básicos, otro ejemplo que se puede mencionar, es la existencia de partidos políticos, que si bien es cierto, deben servir de fundamento para que la democracia se pueda consolidar, sin embargo, en Guatemala se conforman los partidos políticos, con la finalidad de ser agentes captadores de votos, dejando por un lado las necesidades que afligen a la sociedad.

En Guatemala los partidos políticos se constituyen para satisfacer necesidades personales, dejando por un lado el bienestar de la colectividad, en cada proceso electoral surgen nuevas organizaciones políticas, no obstante, terminan desapareciendo, por infinidad de razones, toda vez logran su finalidad, los mismos se desintegran.

Aterrizando un poco, podemos relacionar las futuras elecciones con el concepto de democracia que se abordó anteriormente, podemos decir que la democracia en la forma esencial del Estado de Guatemala, es un modelo adoptado por el país, lo que se trata de decir, es que Guatemala necesita un cambio radical, y el cambio en la descomposición democrática que tenemos solo se logrará por conducto del voto.



CAPÍTULO III



3. La institución del referéndum

3.1. Antecedentes de la institución del referéndum

El referéndum es un mecanismo que es inherente al concepto democracia, se constituye como una forma de intervención ciudadana, sin embargo, se dice que dicha institución surge previo a la existencia del término democracia.

Un precedente democrático lo ubicamos en el surgimiento del autogobierno local y de la alianza entre cantones suizos, como forma del procedimiento modificatorio democrático. Aquí florece el derecho de los ciudadanos para que se les consultase sobre cualquier ley, así como la autorización o aprobación de una ley. Los procesos consultivos se hacían de arriba abajo y los mecanismos de democracia directa de abajo hacia arriba.

Los países de Francia y Suiza se vieron fuertemente influenciados a finales del siglo XIX por la ideología del referéndum, producto del predominio de los Estados Unidos de América. Sin embargo, el Movimiento Democrático de Suiza canalizó el empleo del concepto referéndum, para identificar el derecho que les asistía a sus ciudadanos, referente a la consulta sobre determinadas leyes.



En Francia la primera consulta a nivel nacional, se celebró para aprobar la Constitución de 1793, la cual contempló aspectos importantes como la soberanía popular, el reconocimiento de los derechos del hombre y la abolición de la monarquía, sin embargo, la constitución fue reprimida, porque no entró en vigencia.

El desarrollo de la Revolución Francesa, estuvo acompañada de votaciones populares (referéndum), específicamente en lo relativo a la anexión de algunos países a Francia, así como el reconocimiento de las constituciones de Aviñón y Condado Venaissin, Condado de Niza, Mónaco, Saboya, Ginebra, Bélgica, en la República de Batavia, República Cisrenana, República Rauraciana, en la República Helvética, en la República Ligur, en la República Cisalpina, fue en esos países donde el referéndum estuvo en boga.

Se pueden mencionar los siguientes ejemplos de referéndum en Francia:

- La del 29 de septiembre de 1958, a través de la cual se aprobó la Constitución de ese año, la cual sentó las bases organizativas de la Quinta República;
- Las que tuvieron lugar en 1961 y 1962 en relación con la autodeterminación e independencia de Argelia, todo surgió por los múltiples abusos de los que fueron víctimas los argelinos como consecuencia de un proceso de colonización, lucharon por años para lograr su independencia, cansados de que la población fuera denigrada, abusada, discriminando en su máxima expresión a la población autóctona. Argelia logra adoptar una Carta Constitucional que más adelante se convirtió en su constitución nacional. Charles de Gaulle fue simpatizante de la



independencia de Argelia, por lo que propuso un referendo para lograr a la autodeterminación;

- La del 28 de octubre de 1962 a través de la cual se dispuso que el Presidente de la República debe ser electo a través de elección directa;
- La del 27 de abril de 1969 cuando el general de Gaulle les propuso a los franceses que aprobaran por referéndum un proyecto de ley a través del cual se proponía privar al Senado de su carácter político y conferirle un rol puramente consultivo, propuesta que al ser rechazada dio lugar a que el General dimitiera de su encargo.
- La de 2 de octubre del 2000 a través de la cual se redujo la duración del mandato presidencial de siete a cinco años;
- La que tuvo lugar el 29 de mayo de 2005 en relación con el proyecto de la Constitución de los Estados Unidos de Europa.

El 24 de diciembre de 1799 Napoleón Bonaparte logro por medio de votación una aprobación sorprendente de la Constitución del año VIII, por medio de la cual ganó el puesto de Cónsul, en donde el poder del organismo legislativo y ejecutivo estuvo en mano de Bonaparte.

En Chile Bernardo O'Higgins da paso a la noción de soberanía popular, para él todos los hombres se encontraban en un plano de igualdad de condiciones, y esa circunstancia llevó a la implantación de una teoría de la representación, por medio de la cual los hombres



tenían la facultad de poder conocer y ratificar un asunto de trascendencia en el país, es por ello, que la Comisión Constituyente facultada para redactar la Ley fundamental fue del criterio que la misma debía someterse a sanción de la Junta de Corporaciones de Santiago, la gran sorpresa fue que O'Higgins rechazó la moción, por considerar que la aprobación de la Carta Fundamental tenía que someterse a consideración de todos los ciudadanos chilenos. En 1817 Bernardo O'Higgins, buscó la ratificación de la separación de España, por lo que intentó hacer un tipo de consulta, en la cual se pretendía la obtención de firmas para que el conglomerado chileno manifestara su aceptación o no de tal separación.

En otros países, se mencionaban las famosas votaciones populares, para referirse al referéndum revocatorio, más adelante, el concepto se usó en otros lugares, hasta convertirse en un término popular.

3.2. Consideraciones generales

Etimológicamente el término referéndum es una locución latina, que se constituye como gerundio, el cual se origina del verbo "referir" que significa consultar, en tal virtud, quiere decir "lo que debe ser consultado".

En el idioma inglés se le conceptualiza con el nombre de *Recall* que significa hacer un nuevo llamamiento, consultar de nuevo.



La lengua castellana tiene su propio concepto para referirse a esta clase de consultas y lo denomina como 'referendo', sin embargo, usar cotidianamente el latinismo referéndum también es apropiado.

El referéndum puede ser comprendido como una figura política, por medio de la cual los ciudadanos de un país participan en tomar el rumbo de las decisiones de sus representantes mediante la aprobación o declinación de esas propuestas.

También, se puede considerar a tal institución como una manifestación de la democracia constitucional, toda vez que de forma indirecta los hombres libres e iguales de un Estado gozan del derecho de poder elegir a sus representantes por conducto del sufragio universal y secreto.

Un aspecto importante, que es necesario mencionar de este instrumento, es lo relativo a su esencia, su naturaleza jurídica o razón de ser, se puede empezar diciendo que es un acto eminentemente de participación ciudadana y por ende es popular, también es un medio de confirmación, lo que realmente se confirma es el asunto que se somete a validación, o se puede constituir como un medio de rechazo, desaprobación, o rebote.

En ese orden de ideas, se estima que su naturaleza jurídica se consolida como un medio de decisión, porque, se delibera sobre la viabilidad o no de determinado asunto, ya sea aceptándolo por adecuarse a los intereses de la mayoría o en caso contrario se rechaza porque derivado de un proceso de raciocinio la población determina que el mismo es perjudicial para el país.



3.3. Diversas definiciones

El *Diccionario Electoral* indica: “Se denomina referéndum, al acto por el cual el pueblo o cuerpo electoral en un sistema democrático, por medio del sufragio, opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de los representantes constitucionales o legislativos”.

En México, se considera como un mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos pueden intervenir en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional de manera que su voluntad vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado.

El *Diccionario de la Real Academia Española* define:

Referéndum por el que se solicita el parecer del cuerpo electoral a través de un procedimiento legalmente regulado, basado en el censo, gestionado por la administración electoral y garantizado jurisdiccionalmente, en relación con asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos.

El referéndum es un medio de que se sirve la población de un Estado, para poder decidir mediante una actividad de votación, la ratificación o anulación del asunto sometido a consulta, toda la actividad electoral debe estar sujeta a parámetros de legalidad y certeza jurídica, para que se pueda tener una efectiva pureza en todo el proceso, además debe



existir un órgano especializado que se encargue de fiscalizar todo el procedimiento, y se hace referencia a la existencia de un órgano electoral.

Retrotrayendo lo expuesto en páginas anteriores, se puede decir que el referéndum se ha utilizado desde tiempos antiguos, y se ha caracterizado por ser una institución derivada del régimen democrático de un país, por lo tanto, constituye el medio idóneo para que los ciudadanos puedan participar activamente en las decisiones de todas aquellas situaciones que representen impacto o afectación en la vida social, política o jurídica de un Estado.

El pueblo como titular de la soberanía goza del pleno derecho y libertad para poder participar en esa especie de procesos democráticos, la finalidad no es más que la consolidación del Estado de Derecho y la plena optimización del régimen democrático.

3.4. Características

Toda institución jurídica o política tiene aspectos únicos que lo hacen diferente de otros, a continuación, se presenta una serie de características propias del referéndum.

- Es un medio de decisión política, en virtud, que la ciudadanía participa en la validación del asunto que se somete a consulta, dicha decisión puede provocar impacto en la vida de un Estado.



- Es un pilar de la democracia, entendida esta como un sistema político cuya esencia es la defensa de la soberanía, porque la población participa activamente en la deliberación de las situaciones que impactan al país.
- Institución en la cual se ve reflejada que el poder de decisión radica en el pueblo, esto no es nada más que soberanía, porque la autoridad y control corresponde al pueblo.
- Es una herramienta de intervención en el gobierno nacional, municipal o departamental, los asuntos que se someten a consulta pueden originarse por asuntos de diferentes sectores, sin embargo, se debe buscar la unificación de toda la población (unidad nacional).
- Es un procedimiento de corrección, porque se puede enderezar por medio de una consulta una decisión absurda tomada por los representantes del país.
- Constituye un medio de votación popular, el voto es un derecho inherente a la persona, es un deber cívico que reúne las siguientes características:

Universal: la votación comprende a todos los ciudadanos en ejercicio, no hace ningún tipo de distinción, todos tienen el derecho de decidir sobre el asunto consultado.



Secreto: el votante goza del derecho de reservarse la postura de su voto, para evitar cualquier tipo de represión por su decisión.

Único, personal, es decir, que el ciudadano solo puede ejercer el voto una vez en el proceso correspondiente, y lo debe hacer de forma personal sin intervención de terceros.

No delegable, no se puede ceder a otro ciudadano.

- Fiscalización de un órgano de carácter electoral, que garantice la pureza del proceso, en Guatemala existe el Tribunal Supremo Electoral, como máxima autoridad en materia electoral, goza de independencia y no está subordinado a organismo alguno.
- Previo a efectuarse el referéndum se debe propagar todos los antecedentes que dan origen a tal consulta, con el objeto que la población pueda opinar de una forma objetiva, concreta, razonable, sobre el caso específico.

3.5. Modalidades del referéndum

Hay clases de referéndum que se desarrollan con la finalidad de entender con claridad el funcionamiento de esta figura, sin embargo, no se cuenta con una clasificación amplia, la misma es escueta, siendo las siguientes modalidades:



- Referéndum constitucional: es aquel en el cual los ciudadanos participan en la función constituyente, existen dos escenarios para esta modalidad, el primero es para poder determinar la forma del estado, verbigracia de ello, se encuentra en el año 1946, cuando el pueblo italiano, decide sobre la imposición de una monarquía o una república; el segundo gira en torno a la aprobación de un texto con rango de ley fundamental o un documento constitucional.
- Referéndum legislativo: en este se somete a consulta popular todas aquellas leyes que agotan el proceso de creación de una ley en el Congreso o el Parlamento.
- Referéndum arbitral: Se emplea para poder resolver conflictos o discrepancias que surgen entre Estados o para poder solucionar diferencias entre los organismos de un Estado.
- Referéndum correctivo: se emplea para obligar al Organismo Legislativo y eventualmente al Organismo Ejecutivo, sobre la anulación, o cambio parcial de leyes.
- Referéndum revocatorio: usado para ponerle fin de forma anticipada al mandato de ciertos funcionarios públicos, antes que finalicé el periodo para el que fueron electos.
- Referéndum nacional: Consiste en el derecho que tiene el titular del Organismo Ejecutivo de convocar a la población para que se pronuncie sobre una materia de trascendencia en el país.



- Internacional: Se utiliza para que los habitantes manifiesten su consentimiento por medio de votación, para acordar o no la adhesión a otro estado.
- Referéndum territorial: es utilizado por el gobierno departamental y municipal, por lo tanto, afecta a una parte del territorio en específico.

Por sus efectos, el referéndum puede ser: constitutivo, modificativo y abrogativo.

- Constitutivo: Es cuando se hace un llamamiento a consulta de la población, para que opinen sobre un asunto o situación que tendrá efectos en el futuro, por lo tanto, crea, origina o constituye determinada cuestión.
- Modificativo: Es cuando algún asunto se somete a votación popular y tiene como principal efecto el cambio de la esencia de la situación.
- Abrogativo: Por medio de este, se deja sin efecto el asunto sometido a consulta.

Por su naturaleza jurídica puede ser: obligatorio o facultativo.

- Obligatorio: Tiene existencia cuando el ordenamiento jurídico de un Estado contempla que cuestiones de trascendencia deben ser sometidas a consulta.



- Facultativo: Se da en aquellos casos en los que la ley no estipula de forma expresa el uso de este mecanismo democrático, por lo tanto, queda a discreción de las autoridades someterlo a votación. También llamado opcional o potestativo.

Por su origen puede ser: popular, gubernativo, parlamentario, estatal y regional.

- Popular: surge de la solicitud del pueblo como titular de la soberanía, para someter a su consideración algún tema.
- Gubernativo: su punto de partida es que la iniciativa de referéndum radica en el gobierno.
- Parlamentario: cuando el referéndum es solicitado específicamente por la cámara de diputados en un país.
- Estatal: Cuando la decisión del asunto, producirá efectos en todo el territorio de un Estado.
- Regional: Cuando la decisión del asunto, únicamente proyectará efectos en una porción del territorio de la nación.

Por la oportunidad de su realización puede ser:



- Consultivo o *ante legem*: Cuando el asunto se somete a votación del electorado, previo a su aprobación, para conocer la opinión sobre la procedencia del mismo.
- Ratificativo o *post legem*: cuando se consulta al electorado después de la aprobación del asunto, pero previo a la vigencia de la situación sometida a consideración.

3.6. El plebiscito

Se entiende como plebiscito la consulta que los organismos del Estado realizan a la colectividad, para obtener aprobación de los siguientes asuntos: soberanía, ciudadanía, actos políticos, determinación de límites territoriales, forma de gobierno entre otros. Lo que se pretende dar a entender es que esta figura está íntimamente ligada a la modificación de la soberanía de un territorio, el cambio o fijación de fronteras.

A lo largo de la historia ha existido duda y confusión sobre la institución del plebiscito, porque, para muchos el plebiscito es sinónimo del referéndum, para otros son figuras totalmente diferentes, porque, si bien es cierto, ambas se canalizan por medio de consultas populares, una diferencia radica en los asuntos que se someten a votación. En tal virtud, es meritorio hacer un análisis de este mecanismo, con la intención de poder establecer diferencias y similitudes.

En Roma, en la etapa de la República, se le denominaba *plebiscitum* a todas aquellas resoluciones de los miembros de la plebe, posteriormente, se utilizó para solucionar problemas de soberanía. En la época moderna, se entiende como todas



aquellas decisiones que configuran y exteriorizan la opinión popular, por medio de múltiples votos, sobre un acto relacionado con la vida política de un país.

En el año de 1825 a 1917 en la República mexicana, se generó cierto avance para adoptar los mecanismos de participación ciudadana, un ejemplo clave es la convocatoria que hace Benito Juárez en el año de 1867 para pedir opinión sobre la reforma de la ley fundamental, en aspectos relativos a los organismos del Estado.

En Alemania se tiene como antecedente, en el año 1935, la implementación del plebiscito para decidir sobre la adhesión de los territorios de Sarre de la Alta Silesia, Memel y el Siesuis a la República alemana, motivo por el cual se realizó la votación para decidir el rumbo de esos territorios.

Durante la dictadura del defensor de la raza aria, Adolfo Hitler, el plebiscito fue utilizado como un lazo entre el pueblo y él, dicho mecanismo sirve como estrategia de confianza, para la consulta sobre la decisión de la salida de la República de Alemania de la Sociedad de Naciones.

Ossorio, M. establece:

Cierta identidad entre plebiscito y referéndum; pero más corrientemente se estima que el plebiscito representa el elemento propulsor de la actividad interna constitucional (como cuando tiene por finalidad la adhesión a una determinada forma de gobierno, la designación de la dinastía o de la persona que haya de regirle, etc.),



mientras que el referéndum, es una institución constitucional que funciona durante el ejercicio mismo de la Constitución, como para ratificar leyes aprobadas por el órgano legislativo.

3.6.1. Paridad del plebiscito con el referéndum

Derivado del análisis de ambos mecanismos, se concluye que existe igualdad en ambas instituciones, aunque para algunos autores son conceptos totalmente diferentes, sin embargo, no se comparte ese criterio con base en las siguientes similitudes:

- Ambos son mecanismos de participación democrática, la población participa activamente en las consultas efectuadas.
- Por medio de ellos se toma la resolución de asuntos de naturaleza política.
- La votación de los electores, no es más que la participación democrática, los ciudadanos por medio de la votación popular pueden rechazar o validar el asunto que motivó la consulta.
- En los dos medios se somete a votación temas de impacto y trascendencia para el país, sería absurdo que se consulte a la población por cualquier cuestión, se deben analizar detenidamente que cuestiones se van a preguntar, porque si no sería un gasto económico enorme para el Estado.



Se considera, entonces, que tales conceptos se pueden emplear como sinónimos, porque su esencia es específica y se traduce en la consolidación del régimen democrático de un país mediante la consulta popular.

3.7. Cabildo

Se le denomina cabildo a toda agrupación de sacerdotes o de eclesiásticos que conforman una catedral, también se considera así a las corporaciones encargadas de regular el funcionamiento del municipio o del ayuntamiento a los que se les denomina correctamente corporación municipal y se integra por el alcalde, síndicos y concejales, quienes tienen una función específica que se traduce en la administración municipal o gobierno de un municipio.

Los cabildos en la América española fueron instituciones que se encargaban de la administración de la justicia de la localidad, las funciones eran de carácter eventual, se estructuraban por vecinos que tenían como representantes a los alcaldes.

Ossorio, M., expresa: “En la Argentina, el primer cabildo que se formó fue el de Santiago del Estero y su primera acta capitular es del año 1554”. El autor añade que:

Llámase cabildo gobernador al que se constituyó en Buenos Aires a raíz de la revolución de mayo de 1,810 tomó a su cargo el gobierno político.



A partir de la declaración de la independencia, se fueron suprimiendo paulatinamente los cabildos provinciales, el último de ellos el de San Salvador de Jujuy, en el año 1,837; siendo de advertir que, en Buenos Aires, por iniciativa de Rivadavia, fueron abolidas las instituciones capitulares el año 1821.

Haciendo una revisión histórica, se encuentra la figura del cabildo abierto, el que también es conocido como concejo abierto, y se refiere a la concentración de todos los vecinos del municipio que conforman asambleas de carácter general, existía una clara manifestación de democracia directa.

Entre sus funciones se puede mencionar la designación de un grupo reducido de ciudadanos para que fungieran como representantes por el plazo de un año, velando por el cumplimiento de sus decisiones.

Se colige entonces que el concejo abierto, es el que se efectúa en lo público, por medio del procedimiento de convocatoria para todos los vecinos del pueblo, con la finalidad de tratar sobre asuntos de impacto para el gobierno municipal. Para cerrar el tema del cabildo Ossorio, M. Indica:

En Buenos Aires, el primer cabildo abierto se reunió en el año de 1,667 para tratar graves cuestiones políticas. Pero los más importantes, por su finalidad y consecuencias, fueron el de 4 de agosto de 1806 y el de 22 de mayo de 1810. Con posterioridad se celebraron cabildos abiertos en 1811, 1816 y 1820



El referéndum, el plebiscito y el cabildo son mecanismos que han funcionado desde tiempos muy antiguos, como mecanismos de participación directa, que buscan la reconstrucción de un sistema democrático, no obstante, se infiere que el referéndum y plebiscito son instituciones con mucha identidad, ahora el cabildo, es específico para realizar consultas acerca de decisiones que atañen a la vida política del gobierno municipal, en eso radica su diferencia.

3.8. El referéndum y el plebiscito en el derecho comparado

En Perú, el referéndum aparece expresamente en la Constitución de 1993, la cual está vigente, aparece como un derecho fundamental de los ciudadanos peruanos, el que indica lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

Asimismo, establece: Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.



Las Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción. En ambos casos procede el referéndum, conforme a ley.

De las normas constitucionales relacionadas, se logra determinar la existencia del mecanismo de participación democrática en Perú, el mismo es concebido, en primer lugar, con un derecho inherente a la persona humana; posteriormente, se constituye como un derecho de carácter político y, por último, como un derecho de rango administrativo, relacionado con aspectos de descentralización y establecimiento regional.

El referéndum contemplado en la ley fundamental del Perú tiene tres aspectos importantes:

- El primero hace alusión al carácter ratificadorio de un acto de naturaleza normativa, verbigracia, la reforma de un precepto constitucional, aprobación de una ley de rango inferior;
- El segundo aspecto gira en torno a la averiguación del establecer sí un sector de la población quiere pertenecer a determinada región;
- Por último, lo relativo a la revocatoria de mandato de algunos funcionarios públicos.



En Perú se empieza a hacer uso de los primeros referéndums en un régimen estrictamente constitucional en el año 2004, en donde se realizan consultas populares por región.

En 1990 hubo intentos de consultas, sin embargo, las mismas fueron fallidas, lo que se buscaba era someter a consulta la privatización de determinada compañía, otro caso es el referéndum efectuado con el objetivo de someter a decisión la ley de reelección presidencial.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, regula sobre el referéndum lo siguiente:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

En el año 2007, el presidente Hugo Chávez presenta una moción de referéndum para modificar 69 artículos de la Constitución de 1999, entre los cuales estaba que Venezuela adoptara el régimen socialista.



La propuesta fue presentada a la población, haciendo una separación en dos bloques de artículos, cada bloque contemplaba la opción “SÍ” y “NO”, no obstante, los electores no aceptaron los cambios a la carta fundamental.

Derivado de la crisis institucional en Venezuela en el año 2017, se realiza un plebiscito nacional, el cual fue convocado por la Asamblea Nacional, todo fue producto de la desobediencia civil, por la aplicación de los artículos 333 y 350 constitucionales, sin embargo, el gobierno venezolano rechazó los resultados de la consulta por considerarlos inconstitucionales.

Argentina posee la ley 25.432, que reviste las características de una ley específica que regula el funcionamiento de las consultas populares, y establece una separación entre consultas vinculantes y no vinculantes, se citan algunos párrafos que regulan la institución del referéndum con carácter vinculante.

El Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular vinculante todo proyecto de ley con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación.

La ley de convocatoria a consulta popular vinculante deberá tratarse en una sesión especial y ser aprobada con el voto de la mayoría absoluta de miembros presentes en cada una de las Cámaras.



En todo proyecto sometido a consulta popular vinculante, el voto del electorado en los términos de la ley 19.945 será obligatorio. (Artículo sustituido por art. 5° de la Ley N° 26.774 B.O. 02/11/2012).

Toda consulta popular vinculante será válida y eficaz cuando haya emitido su voto no menos del treinta y cinco por ciento (35%) de los electores inscriptos en el padrón electoral nacional. (Artículo sustituido por art. 5° de la Ley N° 26.774 B.O. 02/11/2012).

Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtenga la mayoría de votos válidos afirmativos, se convertirá automáticamente en ley, la que deberá ser publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina dentro de los diez días hábiles posteriores a la proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral.

Los párrafos citados regulan en funcionamiento de consultas populares en Argentina, sin embargo, el referéndum solo procede para someter a votación la aprobación de un proyecto de ley, no se contempla otro tipo de asunto, solamente la ratificación de una nueva ley, sí la consulta obtiene la mayoría de votos válidos afirmativos, se convertirá automáticamente en ley, la que debe publicarse en el Boletín Oficial de la República.

El 23 de junio de 2016 se realizó en el Reino Unido y en Gibraltar un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea. La celebración de la consulta fue aprobada por medio de acta en el año 2015.



Los simpatizantes del brexit argumentaban que ser un Estado miembro abría la soberanía británica, lo que ayudaría a tener una mejor posición para negociar pactos de comercio. Por otro lado, estaban los opositores al brexit, quienes indicaban que iba a existir pérdida de la soberanía, una de las principales preocupaciones eran el peligro a nivel económico, porque se consideraba que iban a establecerse múltiples barreras con los demás Estados pertenecientes a la mancomunidad británica.

A pesar de que el resultado del brexit fue favorable, se contaba con la limitante del anuncio del entonces primer ministro británico, quien estaba a favor de permanecer en la Unión.

En el mes de marzo del año 2017 se consiguió la aprobación del parlamento británico, por lo que el Reino Unido hace saber al presidente del Consejo Europeo su deseo de abandonar la mancomunidad.

En marzo del presente año, expiró el plazo para que el Reino Unido se separara de la Unión Europea, y ante la evidente carencia de un acuerdo se dio una prórroga para el 12 de abril del mismo año, sin embargo, el plazo se pospone nuevamente para el 31 de octubre del año 2019.

3.9. El referéndum en Guatemala

En Guatemala, en el mes de mayo del año 1993, después de efectuarse el autogolpe de Estado del ahora expresidente Jorge Serrano Elías, en el país se empezó a desarrollar



un riesgo e inestabilidad en la vida política, lo que originó diversas protestas sociales, que buscaban la depuración del Congreso de la República y de la Corte Suprema de Justicia.

En el mes de septiembre, siempre del mismo año, el presidente Ramiro de León Carpio con la finalidad de buscar una solución para la crisis existente, presentó al Tribunal Supremo Electoral la convocatoria que buscaba realizar una consulta popular, la cual estaba enfocada a exigir la dimisión de los diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala y, además, se buscaba obtener la renuncia de los togados de la Corte Suprema de Justicia.

De León Carpio expone de forma amplia y fundamentada ante el presidente del Tribunal Supremo Electoral, Fernando Bonilla Martínez, la causa que lo constrañó a optar por esa decisión y le explicó algo muy importante, porque tenía el respaldo de la ciudadanía guatemalteca, adornaba su argumento, indicando que la población estaba cansada de tantos abusos, de tanta crisis en la institucionalidad del país, por lo que era imperante realizar una depuración en el Organismo Legislativo y en el Organismo Judicial.

La Iglesia Católica, el presidente de la República y los diputados, acordaron el bloque de reformas, enfatizando siempre en la exterminación de la crisis política del país y se configuró una lucha de poderes, que buscaban depurar los organismos del Estado.

Entre las propuestas que conformaban el bloque de reformas se pueden mencionar las siguientes:



- Reducción de un año al período presidencial y vicepresidencial.
- Reducción del número de diputados entre 90 y 100.
- Supresión de gastos confidenciales.

Después de luchar por tres meses, el 30 de enero del año 1994 se realiza la tan anhelada consulta popular, en la cual el SÍ obtuvo alrededor de 530,000 votos y el NO 105,000 votos.

Los resultados indicados abrieron camino a la modificación de la ley fundamental del país, porque era necesaria la depuración, tanto de diputados al Congreso de la República, como de magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En otro escenario se aproximaban las elecciones del 30 de julio del año 1994 para el cambio de diputados.

Sin embargo, es necesario mencionar, que hubo un abstencionismo por parte de la población, existió apatía en el proceso refrendatario, porque un 85 por ciento de la población no acudió a emitir su voto. El abstencionismo se puede definir como la negatividad o pasividad del elector para no ejercer su sufragio, por considerar que la propuesta no se ajusta a los intereses nacionales.

Realizadas las elecciones relacionadas en el párrafo anterior, el 13 de septiembre de ese mismo año, tomaron posesión 80 diputados, para un periodo de un año con 4 meses, se pueden mencionar algunos de los nuevos dignatarios de aquel entonces y un breve desarrollo en la política y a nivel personal:



- Pablo Manuel Duarte: quien fue aspirante a la presidencia de la República diputado por más de 20 años, fanático de las armas y autor del libro *Masturbatorio para Escoger Pareja*, libro eminentemente misógino, del cual ha recibido múltiples críticas.
- Efraín Ríos Montt: fundador del partido Frente Republicano Guatemalteco, en el año 1982 llegó al poder a través de un gobierno de facto, fue sentenciado en el año 2013 por el delito de genocidio y crímenes contra lesa humanidad, fallece en el año 2018.
- Alfonso Portillo: expresidente de la República de Guatemala, empresario y politólogo, extraditado a los Estados Unidos de América, ha intentado regresar a la política, sin embargo, sus aspiraciones han sido frenadas al negarle la inscripción como candidato a diputado.
- Arístides Crespo: director del Instituto Público Simón Bergaño y Villegas, en Escuintla, capturado por la posible participación en la contratación irregular de personal en el Congreso de la República.

Durante ese proceso de cambio, hubo renuncia de los magistrados de la Corte, ellos se negaban a renunciar al ejercicio de su cargo, a fuera del Congreso un grupo musical despedía a los funcionarios eliminados.

La próxima consulta popular en Guatemala se realiza el día 16 de mayo del año 1999, los ciudadanos guatemaltecos fueron convocados para ejercer el sufragio, para la



validación o el rechazo del catálogo de reformas de la Constitución Política de la República, las reformas giraban en torno al cumplimiento de la firma de los Acuerdos de Paz.

Las personas e instituciones que se mantuvieron activos impulsando y promoviendo las reformas constitucionales fueron las siguientes:

- El Organismo Ejecutivo, por medio de su presidente Álvaro Arzú, fue el principal impulsor de presentar mociones de reforma, en virtud que él era el encargado de gestionar la incorporación de los Acuerdos de Paz. Existieron críticas para el gobierno de turno, porque se consideró que Arzú buscó manipular a los ciudadanos para obtener la ratificación de las reformas planteadas.
- El Organismo Legislativo, por conducto de los diputados al Congreso de la República, toda vez que dicho órgano se configuró como agente receptor de las mociones primarias, además de ser el responsable de aprobar los artículos objeto de la reforma constitucional.
- La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, movimiento de mucha trascendencia en la historia política del país, negoció con el gobierno para arribar a la firma de los Acuerdos de Paz, más adelante se logra consolidar como partido político, ese movimiento era afín a la ratificación de las reformas.
- El Frente Republicano Guatemalteco se mantuvo apático en el proceso de firma de Acuerdos de Paz. Sin embargo, el candidato a presidente de ese partido en aquel



entonces, se pronunciaba a favor de las reformas, por otro lado, el candidato a vicepresidenciable se oponía a las reformas.

- El Tribunal Supremo Electoral, por mandato legal, tuvo a su cargo el desenvolvimiento del proceso, a pesar de los resultados del referéndum, se puede calificar como adecuada la gestión del Tribunal Supremo Electoral, el cual contrató la prestación de servicios técnicos y sometió a capacitación a las personas que fiscalizarían el proceso de consulta.

Es importante mencionar los aciertos que tuvo el Tribunal Supremo Electoral en el proceso coyuntural, indicando los siguientes:

- Sistema Braille para todos aquellos ciudadanos no videntes, con la finalidad que los ciudadanos pudieran participar en el proceso.
- Inclusión de 200 observadores del proceso electoral, encaminado a transparentar y proteger la pureza de la actividad electoral.
- Inclusión de representantes de la prensa local, se buscó que todo lo relativo a la consulta popular fuera divulgado por los medios de comunicación, para que la población tuviera conocimiento certero, previo a emitir su voto.



- La Coordinadora Nacional de Organizaciones del Pueblo Maya (COPMAGUA), designó alrededor de 600 observadores, para la verificación de la pureza del proceso electoral.
- Capacitación en torno a la preparación cívica.

El uno de marzo del año 1999 el Tribunal Supremo Electoral, hace un llamado a los guatemaltecos para participar en el referéndum. Sin embargo, se señalaba al gobierno de turno de influenciar en la decisión de los electores, Álvaro Arzú buscaba la manera de convencer a la población para que votaran a favor de las reformas, no obstante, siempre hubo personas que se inclinaban a favor de las reformas y otros que se oponían a las mismas.

Para demostrar el rechazo a las reformas, se implantaron en el país movimientos que buscaban convencer a la población sobre la inviabilidad de las modificaciones constitucionales, toda esa coyuntura fue cubierta por la prensa, el mensaje de los opositores era claro y específico, porque para ellos las reformas se configuraban en una evidente violación a los derechos fundamentales de las personas, además, de buscar la separación de los guatemaltecos, otorgamiento de beneficios para el grupo maya, para ellos ese aspecto era violatorio del derecho de igualdad y lo relativo a la imposición de hablar otros idiomas.

Por otro lado, organizaciones religiosas como la Alianza Evangélica de Guatemala propagaban el mensaje de no validación de reformas, para ellos también estaban



revestidas de desigualdad y/o discriminación, también consideraban que la finalidad de las reformas era buscar la confrontación de la sociedad guatemalteca, eso para los religiosos era contrario a la unidad nacional y a la armonía de la colectividad.

Los principales puntos de la consulta popular fueron los siguientes:

- Aspectos sobre la nación y derechos sociales, identidad de los pueblos, el reconocimiento de idiomas indígenas, gratuidad en los servicios de salud, además se buscaba la libertad para los ciudadanos para poder elegir sobre el servicio militar o en su defecto el servicio social, indemnización del trabajador del área pública.
- Variación en el Congreso de la República, cambio en los distritos electorales y conformación del Congreso.
- Modificación en el Organismo Ejecutivo, asignación de la Policía Nacional Civil de funciones de seguridad interna, en este apartado de reformas se pretendía prohibirle al Presidente de la República la facultad que tiene en la exoneración de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas, por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o por actos u omisiones en el orden administrativo.
- Reforma del Organismo Judicial, se pretendía reconocer la variedad sociocultural por el sistema de justicia, así como el reconocimiento del derecho de pueblos



indígenas o el derecho consuetudinario, por ende, se buscaba que los pueblos indígenas pudieran llegar a la justicia por medio de su lengua materna.

La reforma también se destinó en la implementación del principio de oralidad en los procesos judiciales, establecimiento de la carrera judicial y la permanencia en el cargo de jueces y magistrados.

Se presentaron al electorado cuatro preguntas sobre los aspectos arriba descritos, sin embargo, las reformas no fueron aprobadas por los ciudadanos, se logró demostrar el NO a la modificación a la norma primaria y siempre existió abstencionismo por parte de los guatemaltecos.

Ahora bien, es importante acotar sobre el famoso referéndum relativo al diferendo Belice – Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral convocó por medio del Decreto 1-2017 a consulta popular para decidir sobre el conflicto que viene desde años atrás, relacionado con el establecimiento del territorio marítimo e insular.

La magistrada María Eugenia Mijangos Martínez, presidenta del Tribunal Supremo Electoral (TSE), dijo que la consulta se realizó a petición del Congreso de la República y que se instalaron Juntas Receptoras de Votos -JRV- en 812 circunscripciones municipales y en las cabeceras de los 22 departamentos del país.

“Lo que hoy nos convoca es un tema histórico que trasciende en el tiempo en la población guatemalteca, por lo que el TSE hace un llamado a los ciudadanos



guatemaltecos para formar parte de esta trascendencia nacional, como parte del desarrollo democrático del país”, puntualizó la magistrada presidenta.

La pregunta aprobada para la consulta popular fue la siguiente: ¿Está usted de acuerdo que cualquier reclamo legal de Guatemala en contra de Belice sobre territorios continentales e insulares y cualesquiera áreas marítimas correspondientes a dichos territorios sea sometido a la Corte Internacional de Justicia para su resolución definitiva y que ésta determine las fronteras de los respectivos territorios y áreas de las partes?

En Guatemala fue evidente la falta de interés de la ciudadanía en la consulta popular, se notó la apatía sobre el tema de determinación de fronteras, las respuestas a las preguntas se pudieron visualizar de la siguiente forma:

- El SI obtuvo 1,780,530 votos lo que equivale a un 95.88 %.
- El NO obtuvo 76,602 votos lo que equivale a un 4.12%.

La cantidad de votos válidos fueron 1,857,132 votos equivalente a 92.64%, votos nulos 43,612 lo que se traduce en un 2.18%, por otro lado, los votos blancos fueron de 90,420 igual a 4.51%, votos inválidos 13,565 equivalente a 0.68%, en resumen el total de votos emitidos fueron 2,004,729 igual a 26.65 %, sin embargo, la cantidad de votantes inscritos fue de 7,522,920, con este dato se comprueba la falta de atención de los guatemaltecos en acudir a las urnas para someter el asunto a la Corte Internacional de Justicia, apareciendo nuevamente el abstencionismo en esa consulta popular, la cantidad de ciudadanos que no acudió a las urnas fue de 5,518,191.



Belice en la consulta popular votó por SI con 53,388 votos, el NO obtuvo 43,029 votos, por lo que la población beliceña decidió vía referéndum acudir a la Corte Internacional de Justicia para poder encontrar una solución en definitiva al reclamo de Guatemala.

Guatemala mostró una felicitación a Belice por el resultado de la consulta, por su positividad para solucionar el diferendo territorial, insular y marítimo, Guatemala tiene la certeza que solucionar el conflicto existente permitirá que ambos países tengan excelentes relaciones.

Tanto Guatemala como Belice acordaron someter el conflicto a la Corte Internacional de Justicia, en donde se obtendrá una resolución definitiva, que pueda establecer los límites y fronteras para cada país.



CAPÍTULO IV



4. El referéndum revocatorio como mecanismo para la permanencia en el cargo de los funcionarios elegidos por elección popular

4.1. Antecedentes del referéndum revocatorio

La revocatoria de mandato, como también se le conoce, tiene sus antecedentes en la antigua Grecia, por lo que se puede decir que los ciudadanos seleccionaban a sus gobernantes por un plazo determinado, pero si ellos constataban que no estaban cumpliendo con sus funciones de forma adecuada se les podía destituir.

En Berna, Soleura, Turgovia, Schaffhausen, Ticino y Uri, cantones suizos, la revocatoria de mandato se plasmó en las Constituciones de los cantones, en el trascurso de las reformas democráticas, sin embargo, no se le dio mucha importancia.

En algunos Estados y condados de los Estados Unidos de América, se incluyeron disposiciones sobre esta herramienta constitucional, verbigracia, el caso de un servidor público que fue removido de su cargo mediante la revocatoria de mandato, el proceso se efectuó en Seattle por el año de 1911.

Otro caso se suscitó en North Dakota, en donde se removió del puesto al gobernador, el último proceso constitucional democrático fue la baja que se le dio al gobernador de California en el año 2003.



Otro antecedente lo encontramos en la República Bolivariana de Venezuela, la ley de 1999 regula la revocatoria de mandato, la institucionalización de este mecanismo democrático surge de la propuesta que hizo el movimiento político que Hugo Chávez encabezaba.

El artículo 72 de la ley fundamental de Venezuela establece, que todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

La norma relacionada establece que todos aquellos cargos de elección popular pueden someterse a referéndum revocatorio, sin embargo, expresamente se estipula que



solo podrá realizarse una solicitud durante el periodo del funcionario que se pretende remover del cargo.

Un claro ejemplo lo encontramos en el año 2004 cuando se realizó el proceso revocatorio para Hugo Chávez, sin embargo, para poder llevar a cabo el procedimiento existieron muchos obstáculos, el primero fue impuesto por la institución electoral, porque buscaba impedir la convocatoria del referéndum revocatorio, retardaron cada etapa del proceso de consulta, no obstante, los grupos de opositores, la presión internacional no le dejaron salida al órgano electoral, hasta que el 15 de agosto de ese mismo año, se realizó el tan anhelado proceso consultivo.

El procedimiento revocatorio se desarrolló en varias etapas de la siguiente forma:

- Del 28 de noviembre al 1 de diciembre del año 2003, se procedió la actividad de recolección de firmas, se considera que se obtuvieron alrededor de 3,4 millones de firmas.
- El 19 de diciembre del mismo año se entregó Consejo Nacional Electoral las firmas para que procedieran a su verificación.
- Proceso de verificación lento y en ocasiones dificultoso.
- Posteriormente, el 2 de marzo del siguiente año (2004) el Consejo Nacional Electoral dio a conocer los resultados preliminares de la verificación.



- Periodo de reparos del 28 al 30 de mayo del mismo año, donde los ciudadanos podían reafirmar su firma sí la misma había sido sujeta a cuestionamientos.
- Finalización de la etapa de reparos, calificando únicamente 754,397 firmas eliminando 95,777.
- El Consejo Nacional Electoral anuncia el 3 de junio que se celebraría el referéndum revocatorio el 15 de agosto del año 2014.
- El 15 de agosto del año 2004 se celebró el referéndum revocatorio.

La pregunta planteada al electorado fue la siguiente: ¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?

Sin embargo, el NO ganó en ese proceso democrático, lo que provocó que Hugo Chávez afianzara su duración en el ejercicio de la primera magistratura, al contar con el respaldo de los electores.

Lo descrito anteriormente se tomó como referencia del Informe Integral de Observación del Referendo Revocatorio Presidencial en Venezuela, elaborado por el “Centro Carter”.



En Ecuador se reconoce por primera vez el referéndum revocatorio en el año 1998, tal regulación respondió a los sucesos que se llevaron a cabo en el año 1977, mediante la separación del cargo del presidente Abdalá Bucaran, el Congreso Nacional de aquel entonces lo removi6 del cargo con el respaldo del voto favorable de la mayoría, la razones por la cuales tuvo que cesar su gesti6n giraban en torno a los problemas mentales que sufría el funcionario p6blico y que lo incapacitaba para realizar una buena gesti6n, adem6s, su gobierno estuvo rodeado de altos índices de corrupci6n, con existencia de polítimas de gobierno que eran lesivas para los intereses de Ecuador.

En la carta fundamental del a6o 2008, se estableci6 que las personas en el goce de los derechos polítimos podr6n revocar el mandato a las autoridades de elecci6n popular. Dicha solicitud de revocatoria del mandato podr6 presentarse una vez cumplido el primero y antes del 6ltimo a6o del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada.

Durante el periodo de gesti6n de una autoridad podr6 realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deber6 respaldarse por un n6mero no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la presidenta o presidente de la Rep6blica se requerir6 el respaldo de un n6mero no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

En Bolivia tambi6n se contempl6 la revocatoria de mandato, porque se regul6 en la Constituci6n que se puede revocar el mando de todo funcionario que haya sido electo por conducto del sufragio universal, sin embargo, la regulaci6n de ese mecanismo de participaci6n popular deja fuera los integrantes del organismo judicial.



En el año 2008, se celebró una especie de referéndum revocatorio por medio del cual se decidió la permanencia del mandato del presidente Evo Morales y del vicepresidente García, y la de seis perfectos departamentales, sin embargo, se revocó el mandato de dos perfectos.

La reglamentación de la revocatoria del mandato en Bolivia se centró en las siguientes normas:

- La entrega y recepción de solicitudes de revocatoria.
- La entrega de libros con nombres firmas y huellas dactilares correspondientes, la votación para decidir si una autoridad de elección popular de mantiene o deja el cargo.

En Argentina, la revocatoria de mandato se encuentra permitida en algunas provincias como Chaco, Chubut, Corrientes, La Rioja, Santiago del Estero, así como lo siguientes municipios San Luis, San Juan, Río Negro Neuquén, Misiones, Entre Ríos, y la ciudad de Buenos Aires.

Por último, se puede mencionar a la República Mexicana, donde se considera que el Estado de Yucatán fue el pionero en regular la revocatoria de mandato, sin embargo, este fue declarado inconstitucional.



4.2. Naturaleza jurídica del referéndum revocatorio

El referéndum revocatorio se configura como un medio que se emplea para ponerle fin de forma anticipada al mandato de ciertos funcionarios públicos, antes que finalice el periodo para el que fueron electos.

La naturaleza jurídica del mismo es ser un mecanismo de democracia directa, facultando a los electores para poder ejercer la soberanía que ostentan para poder decidir sobre la permanencia o no de los funcionarios electos popularmente.

Héctor Rodolfo Orlandi, indica que las formas semidirectas de la democracia son los procedimientos que requieren la intervención directa del cuerpo electoral en consulta, para que se pronuncie sobre los poderes constituidos del Estado, sobre un acto público de los órganos representativos o sobre los titulares de la representación.

Se infiere, entonces, que la revocatoria de mandato es el vehículo que se deriva de la democracia directa, en donde el pueblo ejerce de forma directa y concreta la soberanía que le es otorgada por la ley fundamental de un Estado. Por medio de este mecanismo la ciudadanía puede calificar la forma en que un funcionario público desempeña sus funciones, y si el pueblo considera que la gestión del servidor público es lesiva para los intereses del país puede revocar de forma anticipada el mandato que le fue encomendado.



4.3. Definiciones

García, M. indica:

Se trata del derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria. (Pág. 168).

La definición se traduce en un medio de representación ciudadana que se deriva de un régimen democrático, que busca que los ciudadanos como titulares de la soberanía puedan votar para poder decidir sobre el cese del mandato de determinados funcionarios públicos.

Verdugo, J. Lo define:

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, la revocatoria del mandato es una institución jurídico-política que encarna un derecho, por el cual, el cuerpo electoral puede dejar sin efecto, mediante votación, el mandato político otorgado a un funcionario de elección popular, antes de cumplir el período para el cual fue elegido. Dicha remoción opera a través de votación popular, pues, toda o parte de la comunidad electoral de una determinada circunscripción territorial, una vez cumplidos los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, pueden promover



la salida de sus autoridades o ratificar su mandato manifestándose en las urnas mediante voto directo. (Pág. 13)

De lo anterior se concluye, que en un Estado con régimen democrático, se sabe que el poseedor del poder es el pueblo, desempeñando un papel protagónico en aquellos asuntos de trascendencia en el país, sin embargo, no todas las personas pueden participar en mecanismos democráticos, solo lo pueden hacer aquellas personas que tengan la calidad de ciudadanos, en el caso de Guatemala se sabe que la ciudadanía se obtiene cuando la persona arriba a la mayoría de edad, cuando se cumplen dieciocho años.

Entonces, por medio del referéndum revocatorio se busca que los ciudadanos ejercitando la soberanía que ostentan puedan medir la eficiencia en la gestión de los servidores públicos, para poder determinar si es conveniente para los intereses del Estado que los mismos sigan ejerciendo su cargo, si el resultado fuese contrario los mismos deben ser removidos de su puesto.

Así como el pueblo en ejercicio de su soberanía elige por medio del voto a sus gobernantes, también debe estar facultado constitucionalmente para poder removerlos de su cargo, con la intención de poder consolidar y fortalecer la democracia en el país.

4.4. Regulación constitucional del referéndum revocatorio en Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala no regula específicamente la institución de revocatoria de mandato, el desarrollo de esta investigación pretende



presentar una propuesta para la institucionalización de este mecanismo democrático, con el objetivo de contar con una herramienta de control ejercida y manipulada por el pueblo, para poder medir el desempeño de los funcionarios que fueron elegidos popularmente para el ejercicio de determinado periodo.

Es importante la regulación del referéndum revocatorio, porque se convertiría en un derecho para que los ciudadanos en ejercicio puedan analizar, cuestionar y debatir la gestión de sus gobernantes.

En Guatemala se realizan elecciones cada cuatro años para elegir al presidente, vicepresidente de la República, diputados al Congreso, alcaldes municipales, entonces, si se tiene el derecho cívico por medio del voto de elegir y ser electo, también se debe contar con un medio que permita que los ciudadanos puedan revocar el mandato de aquellos funcionarios que ellos mismos eligieron.

En Guatemala la Constitución Política de la República vigente fue promulgada el 31 de mayo del año 1985 y entró en vigencia el 14 de enero del siguiente año, la ley fundamental guatemalteca durante su existencia ha sufrido una reforma, la cual se realizó en el año 1994, en la cual la ciudadanía avaló su modificación, en el año 1999, hubo otro intento de reforma, sin embargo, la población dijo NO, oponiéndose a la misma.

Reformar la Constitución es una actividad que consiste en cambiar, modificar, renovar el texto de la norma fundamental de un Estado, con la intención de poder adecuar la Constitución a los nuevos requerimientos de una sociedad.



Si bien cierto, que en el momento de promulgarse una constitución esta se hace en un contexto social, político y jurídico actual, no obstante, la sociedad va evolucionando, empieza a generar cambios existe una nueva sociedad, se constituye un Estado moderno en todos sus ámbitos, entonces la solución a esa metamorfosis, es la realización o readecuación de las normas constitucionales con la actualidad.

Existen dos órganos que pueden reformar la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo los siguientes: Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República de Guatemala.

- **Asamblea Nacional Constituyente:** es un órgano colegiado que se conforma por un determinado número de diputados constituyentes, integrada para analizar, discutir asuntos de importancia para un país, así como la posible aprobación de los mismos.

Dicho órgano tiene la facultad de reformar la ley constitucional, sin embargo, derivado de la existencia del sistema de rigidez constitucional, el que consiste en la regulación de procedimientos dificultosos para reformar la constitución, es decir, los mecanismos para hacer el cambio son de naturaleza compleja, aunado a ello, tal actividad está encomendada a órganos especializados para el efecto, la finalidad de la rigidez en materia constitucional busca la perdurabilidad de la norma primaria, busca la protección y resguardo de la misma.



La Constitución en Guatemala regula que las calidades requeridas para ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente son las mismas que se exigen para ser diputados al Congreso y gozarán de iguales inmunidades y prerrogativas. Lo relativo a la elección de los diputados constituyentes será normado por las mismas condiciones que las elecciones del Congreso de la República de Guatemala.

En ese orden de ideas, la Asamblea Nacional Constituyente solo puede reformar ciertos artículos, en este caso pueden reformar el artículo 278 y del artículo 3 al 46 (capítulo I del título III, derechos humanos individuales), no obstante, es necesario que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente.

Ahora bien, se deben observar ciertos requisitos en el decreto de convocatoria, entiéndase el señalamiento del artículo o los artículos que hayan de revisarse y se hará saber al Tribunal Supremo Electoral, para que señale fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de 30 días.

- **Congreso de la República:** conforma un organismo del Estado, de naturaleza unicameral, lo que significa que solo existe una cámara, la que está integrada por la totalidad de diputados, los cuales tienen la calidad de dignatarios de la nación, electos democráticamente, por medio del sufragio universal y secreto, para periodo un periodo improrrogable de cuatro años, pudiendo ser reelectos.



Los diputados pueden ser elegidos por sistema de distrito electoral listado nacional, el primer sistema se integra por veintitrés distritos electorales, veintidós corresponden a los departamentos Guatemala y uno es el distrito central que se refiera a la ciudad capital, con base en el sistema de listado nacional, se establece con la cuarta parte del número de diputados electos por distritos electorales, y representan al partido político.

La Constitución Política de la República indica que el Congreso puede reformar los demás artículos constitucionales con excepción de los artículos que competen modificar a la Asamblea Nacional Constituyente, tampoco puede reformar los artículos contenidos en el artículo 281, que se conocen como normas pétreas o no reformables.

Un aspecto importante es conocer quienes tienen la facultad para poder proponer reformas a la Constitución, la ley primaria guatemalteca contempla las siguientes:

- El presidente de la República en Consejo de ministros, es decir, que el presidente debe actuar para proponer la modificación correspondiente con sus ministros, no lo puede hacer de forma individual.
- Diez o más diputados al Congreso de la República, también tiene esa facultad en el Congreso de la República, como mínimo lo pueden hacer 10 diputados.



- La Corte de Constitucionalidad, como órgano encargado de la defensa del orden constitucional y como institución que tiene como función la interpretación de las normas constitucionales.
- El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos, corresponde esta facultad al titular de la soberanía, pero previo deben de cumplir con el requisito de contar con el aval de cinco mil ciudadanos o más, como se sabe la calidad de ciudadano se adquiere al arribar a la mayoría de edad, y al empadronarse en el Registro de ciudadanos.

Entonces, si cualquiera de los entes con potestad para presentar iniciativa, lo hace, el Congreso debe ocuparse del asunto a la brevedad posible, para evitar cualquier tipo de demora.

De todo lo expuesto se observa, que para poder regular constitucionalmente la figura del referéndum revocatorio es necesario identificar que artículo o artículos sufrirán reforma constitucional, derivado de un análisis profundo se sugiere la reforma del Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala que actualmente establece lo siguiente:

Artículo 173. Procedimiento Consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos.



La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

La ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta Institución.

4.5. Propuesta de reforma del Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala

Artículo 173. Procedimiento Consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos.

Los cargos de elección popular pueden ser revocables, la solicitud de revocatoria de mandato solo se podrá realizar una vez durante el periodo de gestión del funcionario público, que fue electo popularmente.

La revocatoria de mandato es un derecho que corresponde al pueblo como titular de la soberanía, la solicitud la deben realizar como mínimo el 15 por ciento de los ciudadanos debidamente empadronados.

La solicitud de revocatoria de mandato, puede realizarse únicamente dentro de los tres primeros años de gestión o del periodo para el cual fue electo.



Las consultas serán convocadas por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

La ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta Institución.

4.6. El Tribunal Supremo Electoral y su relación con el referéndum revocatorio

Después de realizada la reforma constitucional hay muchos órganos e instituciones que desempeñarán un papel importante en el desarrollo del procedimiento consultivo, tal es el caso del Tribunal Supremo Electoral, siendo este la máxima autoridad en materia electoral, de naturaleza independiente, no supeditado a organismo alguno del Estado.

El Tribunal Supremo Electoral se integra con 5 magistrados titulares y 5 magistrados suplentes, los cuales son electos por el Congreso de la República de Guatemala, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, se debe presentar una nómina de 40 candidatos propuestos por una Comisión de Postulación, los magistrados del órgano electoral durarán en sus funciones seis años, pudiendo ser reelectos.

Entre las principales funciones del Tribunal Supremo Electoral se pueden indicar las siguientes:

- Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos, es



decir, deben acatar en su actuación las normas que conforman el ordenamiento jurídico guatemalteco, así como afianzar el cumplimiento de las mismas.

- Convocar y organizar los procesos electorales definiendo dentro de los parámetros establecidos en la ley, la fecha de la convocatoria y de las elecciones, declarar el resultado y la validez de las elecciones o en su caso la nulidad parcial o total de las mismas, esta función es muy importante, porque el TSE no solo se debe encargar de realizar el proceso de elecciones generales, sino también los procesos de consulta popular.
- Velar por la adecuada y oportuna integración de las juntas receptoras de votos; esta función la deben de realizar con especial cuidado, porque deben nombrar al personal idóneo y preparado para otorgarle certeza jurídica y pureza al proceso electoral.

4.7. Normas constitucionales que respaldan la procedencia del referéndum revocatorio

Los artículos de la Constitución Política de la República que respaldan la viabilidad de regular el mecanismo democrático conocido como referéndum revocatorio o revocatoria de mandato son:

- El Artículo 141, de naturaleza pétrea o no modificable, porque indica claramente que la soberanía radica en el pueblo, por lo tanto, el pueblo puede elegir a sus gobernantes y también debe gozar del derecho de removerlos de su cargo.



- Artículo 152, el poder proviene del pueblo, es evidente que la población puede ejercer el poder desde abajo, para poder lograr el fortalecimiento del régimen democrático del país.
- Artículo 173, en el cual se establece el procedimiento consultivo para aquellas decisiones políticas, que causen impacto en el Estado de Guatemala.

Ahora bien, en el momento de lograr que se reforme el artículo relacionado, se plantean como opciones de preguntas dirigidas a la población, para que puedan decidir sobre la permanencia o no de los funcionarios elegidos popularmente.

¿Está usted de acuerdo con revocar el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Pedro Pablo Lemus Linares, como presidente de la República de Guatemala para el actual período presidencial?

¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas a los ciudadanos Juan David Argueta Cifuentes, Dina Pereira Duarte, como diputados al Congreso de la República?

¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Nery Peña Santos, como alcalde del Municipio de Mixco?



Para poder realizar una reforma efectiva del Artículo 173, relacionado con el procedimiento consultivo, también es necesario reformar el Artículo 281, relativo a los artículos no reformables.

Una norma pétrea es aquella disposición que no permite ninguna modificación, porque la Asamblea Nacional Constituyente de aquel entonces se encargó de proteger ciertas normas constitucionales para poder asegurar su perdurabilidad en el tiempo.

En Guatemala se ha demostrado que muchas veces el poder que los ciudadanos le han otorgado a los gobernantes, ha sido utilizado en perjuicio de la población y en beneficio de grupos minoritarios, es injusto que la población guatemalteca tenga que sufrir las consecuencias de la inadecuada gestión de algunos funcionarios, no es un secreto los altos índices de corrupción que arruinan la calidad de vida de los habitantes, la pobreza extrema en sectores marginados, surge la inquietud de poder buscar soluciones para poder generar un cambio histórico en Guatemala, y la principal forma de lograr un avance es dándole un verdadero significado a la democracia, tener en claro que los guatemaltecos son los que ostentan el poder, y eso solo lo podemos lograr mediante la implantación de mecanismos de democracia directa.

Por lo anterior, es necesario realizar la modificación constitucional correspondiente, para contar con una herramienta que permita a los ciudadanos finalizar el mandato de aquellos funcionarios públicos que atenten contra el bienestar y la armonía de la colectividad, pero también es menester otorgar carácter pétreo a la norma que se pretende reformar, con la finalidad que la disposición que regule el referéndum revocatorio no pueda



dejarse sin efecto, al ver los resultados y el control que va a ejercer sobre nuestros gobernantes.

Lo que se pretende con la reforma del artículo 281 constitucional es ampliar la protección de artículos para poder garantizar que los mismos no sufran cambio mientras se mantenga vigente la actual constitución, hoy día la ley fundamental de Guatemala regula los artículos no reformables de la forma siguiente:

Artículo 281. ARTÍCULOS NO REFORMABLES. En ningún caso podrán reformarse los artículos 140, 141, 165 inciso g, 186 y 187, ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, así como tampoco dejárseles en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido.

La propuesta de modificación que se pretende plantear es la siguiente:

Artículo 281. ARTÍCULOS NO REFORMABLES. En ningún caso podrán reformarse los artículos 140, 141, 165 inciso g, 173, 186, 187, ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República,



así como tampoco dejárseles en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido.

4.8. Funcionarios públicos sujetos a revocatoria de mandato

Un aspecto primordial que se debe desarrollar es lo concerniente a los funcionarios públicos que estarán sujetos al referéndum revocatorio o a la revocatoria de mandato, sin duda, este procedimiento tiene que estar enfocado a los funcionarios elegidos popularmente, entre ellos se pueden mencionar:

- **Presidente de la República:** perteneciente al Organismo ejecutivo, jefe del Estado de Guatemala, considerado comandante general del Ejército, representa la unidad nacional, encargado de velar por los intereses de toda la población guatemalteca. Electo por el pueblo para un periodo improrrogable de cuatro años, por medio de sufragio universal y secreto, tiene que ser una persona idónea, capaz y honrado.
- **Vicepresidente de la República:** considerado el segundo al frente del Organismo Ejecutivo en ausencia del presidente de la República, electo en la misma planilla con el presidente de la República, para un período improrrogable de cuatro años, por medio de sufragio universal y secreto, debe de reunir las mismas calidades del presidente de la primera magistratura.
- **Diputados al Congreso de la República:** funcionarios públicos electos directamente por el pueblo, por medio del sufragio universal y secreto, por el sistema



de distritos electorales y sistema de lista nacional, para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos, son catalogados como representantes del pueblo y dignatarios de la Nación.

- **Alcaldes Municipales:** forma parte del concejo municipal, electo directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo, ser reelecto.

4.9. Ventajas de la regularización del referéndum revocatorio

En un sistema democrático se debe tener en claro que el titular de la soberanía es el pueblo, el cual debe gozar de una libertad en su máxima expresión, la cual no puede ser limitada por ningún medio.

Cada cuatro años, los ciudadanos acuden a las urnas para ejercer su sufragio universal y secreto para poder elegir a los funcionarios que los gobernarán, para determinado periodo, en el supuesto que la gestión de esos funcionarios públicos sea contraria a los intereses del Estado, o que su función solo obedezca a beneficiar a grupo minoritario, menoscabando la calidad de vida de la población guatemalteca, la ciudadanía tiene que contar con una opción constitucional para poder ponerle fin al mandato del funcionario público que está incumpliendo, y esa opción es el referéndum revocatorio el cual puede ser utilizado en los primeros tres años de gestión del periodo correspondiente.

Entre las ventajas de regular de la revocatoria de mandato a nivel constitucional, se pueden identificar los beneficios siguientes:



- Remoción en cualquier momento del presidente de la república, vicepresidente de la república, diputados al congreso.
- Cuestionamiento y rendición de cuentas de los funcionarios públicos que ostentan el poder, en donde se determinará si es conveniente para el Estado que ellos sigan ejerciendo el mandato que les fue encomendado popularmente.
- Consolidación del régimen democrático en Guatemala, dejando claro que el poder radica en el pueblo y por ende están facultados constitucionalmente para controlar la actuación de los gobernantes.
- Constitución e institucionalización de un derecho para los ciudadanos para revocar el mandato de las autoridades electas popularmente.
- Mecanismo de control ciudadano, el electorado vía referéndum revocatorio analizaría la conveniencia de la finalización anticipada del mandato, por incumplimiento de funciones de los representantes.
- Conocimiento de los funcionarios públicos electos popularmente que su inadecuada gestión puede ser frenada, por la revocatoria de mandato.



4.10. Efectos del referéndum revocatorio

Si los resultados de la revocatoria de mandato son desfavorables para el funcionario público los efectos inmediatos son los siguientes:

- Consolidación de la democracia;
- Análisis de la gestión del funcionario que se pretende remover;
- Remoción del funcionario público;
- Los puestos vacantes serán cubiertos como lo regulan las leyes del país.

Si los resultados de la consulta popular vía referéndum revocatorio favorecen a la autoridad popular, el mismo goza de validación de su gestión por parte del electorado, por ende, debe de seguir al frente del cargo para el que fue electo, con el beneficio que durante su periodo ya no podrá ser sometido a revocatoria de mandato, toda vez que este mecanismo solo se podrá usar una vez durante el periodo por el cual fue electo el funcionario público.

Es necesario que el pueblo guatemalteco se organice para promover las reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala, para que a través de la consulta popular se pueda votar de forma libre y consiente, respecto a todas aquellas situaciones que afecten directamente a Guatemala.

La revocatoria de mandato, se puede contemplar como un medio de control político del que se valen los ciudadanos, que tiene un objetivo específico y exacto, la rendición de



cuentas, el análisis de la gestión o el mandato de los funcionarios públicos populares, afianzando de esta cuenta una gestión eficiente, transparente y adecuada, caso contrario las autoridades tendrían el conocimiento que el pueblo cuenta con una herramienta democrática que puede cesar o dejar sin efecto la decisión que los electores tomaron en las urnas para llevarlos al poder.

4.11. Viabilidad económica y política del referéndum revocatorio

Claro está que Guatemala ha enfrentado varias crisis políticas a lo largo de la historia, el arte de hacer política y el estudio de la forma en que se debe manejar el ejercicio del poder en un estado, se ha visto pervertido por todos aquellos políticos que solo se han aprovechado del poder que detentan para satisfacer sus intereses económicos y personales y también de las personas que lo rodean que es un grupo minoritario.

Los conflictos en un Estado no son del todo dañinos, al contrario, abren paso para transformar el sistema político de un país, buscando soluciones o arribar a un acuerdo en el que se beneficie a la colectividad.

No es un secreto que en los últimos años los ciudadanos guatemaltecos han rechazado la gestión de ciertos funcionarios públicos que en su momento fueron electos popularmente, mediante el sufragio universal y secreto, sin embargo, la población salió a las calles a manifestar pacíficamente en contra de la forma en que los gobernantes estaban desempeñando su función pública, no se puede obviar que muchos de ellos se vieron obligados a renunciar de su cargo por los señalamientos efectuados, muchos de ellos están



sujetos a proceso penal, con el fin de aclarar su situación jurídica, por los delitos que se les imputaron.

Ahora bien, se logró la renuncia de algunos funcionarios públicos, sin embargo, muchos se resisten a abandonar el ejercicio del poder que les fue delegado democráticamente, entonces, es cuando se debe contar con la regulación legal constitucional de la revocatoria de mandato, para que los ciudadanos puedan poner fin de forma anticipada a la inadecuada gestión de nuestros representantes, lo que se lograría al implantar en la ley fundamental este mecanismo de democracia directa, es consolidar el régimen político, democrático, económico y social del país, logrando que los futuros candidatos a la presidencia de la República, vicepresidencia, diputados al Congreso de la República, alcaldes municipales, tengan en claro que el poder reside en el pueblo y que su ineficiente función, puede provocar el cese de su gestión, entonces sí ellos quieren arribar al poder y mantenerse en el mismo deben establecer políticas de gobierno que tiendan a fomentar la economía y el progreso de la población guatemalteca, establecer modelos de gestión que eliminen la desigualdad que menoscaba la calidad de vida de los habitantes.

El referéndum debe regularse a nivel constitucional, ha quedado demostrado en páginas anteriores que en algunos países se ha utilizado para validar el actuar de los gobernantes, entonces se debe arriesgar la implantación constitucional de la revocatoria de mandato, claro está que habrá impacto económico para desarrollar dicho procedimiento, será necesario contar con estudios económicos y el apoyo presupuestario que pueda proporcionar los recursos necesarios para llevar a cabo todo el proceso electoral, que provocaría el uso de este mecanismo.



4.12. Viabilidad constitucional y procedimiento para la aplicación del referéndum revocatorio en Guatemala

La ley fundamental guatemalteca no estipula específicamente la institución de la revocatoria de mandato, razón por la cual nace el desarrollo de esta investigación, lo que se pretende es presentar una propuesta para la institucionalización de este mecanismo democrático, con el objetivo de contar con una herramienta de control ejercida y manipulada por el pueblo, para poder medir el desempeño de los funcionarios que fueron elegidos popularmente para el ejercicio de un período determinado.

Es importante normar el referéndum revocatorio, porque se convertiría en un derecho constitucional para que los ciudadanos en ejercicio puedan analizar, cuestionar y debatir la gestión de sus gobernantes, derivado de la democracia y soberanía que ostentan.

Como se consignó en páginas anteriores, la Constitución Política de la República de Guatemala, respalda la procedencia del referéndum revocatorio, existen actualmente normas que avalan la viabilidad de tal institución, siendo las siguientes:

- El Artículo 141, de naturaleza pétrea o no modificable, estipulando claramente que la soberanía radica en el pueblo, por lo tanto, el pueblo puede elegir a sus gobernantes y también debe gozar del derecho de removerlos de su cargo.



- Artículo 152, el poder proviene del pueblo, es evidente que la población puede ejercer el poder desde abajo, para poder lograr el fortalecimiento del régimen democrático del país.
- Artículo 173, en el cual se establece el procedimiento consultivo para aquellas decisiones políticas, que causen impacto en el Estado de Guatemala.

El Artículo 173 constitucional, indica que todas aquellas decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos. El precepto constitucional relacionado da apertura para poder normar la revocatoria de mandato, en ese orden de ideas, es viable la regulación a nivel constitucional.

Surge cierta incertidumbre, relacionada a la no inclusión del referéndum revocatorio por parte de la Asamblea Constituyente que elaboró la actual Constitución Política de la República de Guatemala, se considera que los motivos posiblemente fueron los siguientes:

- Los índices de corrupción no eran tan elevados por parte de los funcionarios públicos, o los mismos, no eran conocidos por la población, entonces no existía tanto rechazo por la inadecuada gestión de los gobernantes.
- A pesar que la Constitución regula que la soberanía radica en el pueblo, no era conveniente normar con rango constitucional un mecanismo como la revocatoria de



mandato, en virtud, que el pueblo iba a tener en sus manos, el poder de la rendición de cuentas por parte de sus gobernantes.

- Mayor protección a los representantes populares, de no ser removidos de su cargo antes de finalizar el período para el cual fueron electos.
- Evitar que los partidos políticos contrarios al partido oficial hicieran uso equivocado del referéndum revocatorio, ejerciendo venganza.

4.12.1. Procedimiento para la aplicación de la revocatoria de mandato

El Tribunal Supremo Electoral es el encargado de convocar y organizar los procesos electorales definiendo dentro de los parámetros establecidos en la ley, la fecha de la convocatoria y de las elecciones, declarar el resultado y la validez de las elecciones o en su caso la nulidad parcial o total de las mismas, esta función es muy importante, porque el Tribunal Supremo Electoral no solo se debe encargar de realizar el proceso de elecciones generales, sino también los procesos de consulta popular, por lo tanto, debe figurar como órgano rector en el proceso electoral que se origine de la revocatoria de mandato.

La Constitución Política de la República es clara al indicar que la consulta popular será convocada en todos los casos por el Tribunal Supremo Electoral ya se aplicaran a dicho proceso todas las normas y disposiciones que rigen el proceso de elecciones generales.



Ahora bien, en el momento de realizarse una consulta popular, que se derive de una revocatoria de mandato, la convocatoria se debe publicar con un plazo no menor a 90 días previo a la fecha de celebración de la misma. Por mandato legal el proceso de consulta debe celebrarse un día domingo. El Tribunal Supremo Electoral como ente responsable del proceso deberá dar a conocer por los medios de comunicación el motivo de la consulta, el color de la papeleta y el contenido.

Asimismo, las preguntas deben de redactarse en sentido afirmativo, evitando que la misma provoque duda en los ciudadanos; la respuesta será específica “SI” o “NO”, el ente rector, además debe establecer los procedimientos que considere oportunos y necesarios para la consulta.

Después de agotado, el proceso de consulta el Tribunal Supremo Electoral, hará saber a la población los resultados de la misma. Todo con fundamento en la ley de la materia.

4.13. Controles de poder y su relación con el referéndum revocatorio

Los controles del poder surgen de la necesidad de poder frenar el absolutismo que se vivió en el pasado, es decir, el poder político en un estado estaba unificado en las manos de una sola persona, un claro ejemplo es el caso del faraón en Egipto, es decir, no había ninguna limitante a ese poder, ellos eran la ley, por ende se vulneraban de forma descarada los derechos de las personas, sin embargo, emergen los controles de poder como una luz al absolutismo, estableciéndose la siguiente clasificación:



- Controles inter-orgánicos: herramientas desarrolladas para evitar la extralimitación en el poder, por cualquiera de los Organismos del Estado, entiéndase, Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo, este tipo de control tienen su base en la ley fundamental, y buscan que los organismos controlen su actuar a través de ellos, para evitar cualquier tipo de superioridad entre los mismos, logrando la efectividad de la teoría de frenos y contrapesos, como ejemplo de controles inter- poder se puede mencionar la interpelación, veto presidencial e informes ministeriales.
- Controles intra-orgánicos: herramientas existentes dentro del propio Organismo del Estado, es decir buscan desconcentrar el poder, buscando el aval por parte de los demás funcionarios que integran dichos organismos, un ejemplo de este tipo de controles es el refrendo ministerial, votación calificada y el bicameralismo.

La importancia de estudiar los controles del poder es lograr establecer la relación con el mecanismo de democracia directa que se conoce como revocatoria de mandato; la relación principal es que busca analizar, medir el desempeño y eficiencia de la gestión de los gobernantes, sin embargo, el referéndum revocatorio es un instrumento especial, porque se deriva del poder soberano del pueblo, a diferencia de los controles de poder, que son manipulados por los funcionarios públicos que integran los Organismo del Estado, la revocatoria de mandato es una herramienta propia de la ciudadanía para por analizar el ejercicio de la función pública, determinando si la misma es acorde al bien común, caso contrario, el funcionario debe cesar en el ejercicio de su cargo de forma anticipada.



4.14. El derecho de antejuicio y la revocatoria de mandato

El derecho de antejuicio es la garantía o prerrogativa que la Constitución Política de la República o leyes específicas otorgan a los dignatarios y funcionarios públicos de no ser detenidos ni sometidos a procedimiento penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, sin que previamente exista declaratoria de autoridad competente que ha lugar a formación de causa. Puede existir confusión del derecho de antejuicio con la revocatoria de mandato, sin embargo, ambas instituciones tienen un origen y un fin diferente, por lo que se indican las siguientes diferencias:

- El derecho de antejuicio es una garantía inherente a los dignatarios y funcionarios públicos, es específica para ellos.
- El referéndum revocatorio es un mecanismo de democracia directa, que corresponde al pueblo como titular de la soberanía.
- En el proceso penal guatemalteco y democrático el antejuicio es catalogado como un obstáculo a la persecución penal.
- La revocatoria de mandato es un mecanismo que fortalece la democracia de un país.
- El derecho de antejuicio es una protección de la que gozan los funcionarios públicos que se encuentran susceptibles de señalamientos de la posible comisión de hechos delictivos, para no ser detenidos sin que se declare con anterioridad que, si ha lugar a formación de causa, para ser sometido a proceso común.



- El referéndum revocatorio, buscar validar o no la inadecuada gestión del funcionario público sometido a revocatoria de mandato, con la finalidad que el funcionario cese en el ejercicio de su cargo de forma democrática.
- En el antejuicio se nombra a una comisión pesquisadora que debe recabar pesquisas para establecer si ha lugar o no a formación de causa.
- La revocatoria de mandato es una manifestación de soberanía popular.

Al establecer las diferencias de cada institución se logra evidenciar que es necesario regular a nivel constitucional la revocatoria de mandato, porque el antejuicio protege a los funcionarios públicos para que no sean detenidos y sometidos a proceso penal, en tanto, que el referéndum revocatorio, es democrático manipulado por los ciudadanos, cuyo objetivo es separar del cargo a aquel funcionario que esté actuando de forma inadecuada en perjuicio de la población.

El pueblo debe alzar su voz y hacer saber a los gobernantes que quienes gobiernan desde abajo de forma indirecta son ellos y, por ende, pueden cambiar el rumbo del país tomando decisiones que favorezcan a la colectividad, que mantenga la paz, y una calidad de vida digna para cada persona que conforma el Estado de Guatemala, solo por medio de este mecanismo democrático se logrará naturalizar nuevamente la democracia.



CONCLUSIONES



El referéndum se ha utilizado desde tiempos antiguos y se ha caracterizado por ser una institución derivada del régimen democrático de un país, por lo tanto, constituye el medio idóneo para que los ciudadanos puedan participar activamente en las decisiones de todas aquellas situaciones que representen impacto o afectación en la vida social, política o jurídica de un Estado.

El referéndum revocatorio se configura como un medio que se emplea para ponerle fin de forma anticipada al mandato de ciertos funcionarios públicos, antes que finalice el periodo para el que fueron electos. La naturaleza jurídica del mismo es ser un mecanismo de democracia directa, facultando a los electores para poder ejercer la soberanía que ostentan y de esta forma decidir sobre la permanencia o no de los funcionarios electos popularmente.

Es necesario realizar la modificación constitucional correspondiente, para contar con una herramienta que permita a los ciudadanos finalizar el mandato, previo a cumplir el período establecido, de aquellos funcionarios públicos que atenten contra el bienestar y la armonía de la colectividad, y eso se logrará con la implementación del referéndum revocatorio, que se convertirá en el vehículo para que el pueblo ejerza de forma directa y concreta la soberanía que le ha sido otorgada por la ley fundamental de Guatemala.





REFERENCIAS

Aristóteles. (2000). *La política*. Madrid: Editorial ALBA.

Bielsa, R. (1959). *Derecho Constitucional*. 3ª edición. Buenos Aires: Roque Depalma Editor.

Cabanellas, G. (1968). *Diccionario de Derecho Usual*. Buenos Aires, Argentina: Bibliográfica Omeba.

García Pelayo, M. (1953). *Derecho Constitucional Comparado*. 3ª Edición. Madrid: Manuales de la Revista de Occidente.

García Pelayo, M. (1998). *Derecho Constitucional*. Madrid: Editorial Colección de Textos Jurídicos Universitarios.

Orlandi, H. A. *La democracia*. (1958), Buenos Aires: Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires.)

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3682/4.pdf>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, *Constitucionalismo y Reforma Constitucional de Francia*)



<https://www.asies.org.gt/cultura-politica-de-la-democracia-en-guatemala/>

Dinorah Azpuru, (2019), *Cultura Política de la Democracia en Guatemala*, 2019, Barómetro de las Américas (LAPOPO).

<https://www.letraslibres.com/espana-mexico/revista/la-invenccion-del-referendum>.

Alberto Penadés, (2018), *La invención del referéndum*.)

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). *Diccionario electoral*. 3ª Edición. Tomo II. Costa Rica / México: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Linares Quintana. (1953). *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Alfa.

Mazariegos Morales, E. (2012). *PREOCRACIA Inexistencia de la democracia real "El caso del Estado de Guatemala"*. Guatemala. (Tesis de grado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Usac)

Montesquieu, C. de S. (1971). *Del Espíritu de la Leyes*. Buenos Aires: Editorial Claridad, S. A.

Naranjo Mesa, V. (2010). *Teoría Constitucional e instituciones política*. 11ª. Edición. Colombia: Editorial Temis.



Ossorio, M. (1982). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.

Prado, G. (2016). *Derecho Constitucional*. 4ª edición. Guatemala. (Textos y formas impresas.)

Real Academia Española de la Lengua. (1992). *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*. Edición XXI. Madrid, España: Espasa Calpe.

Sagües, N. P. (2004). *Teoría de la Constitución*. 1ª. Reimpresión. Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea.

The Carter Center. (2005). *Informe Integral de Observación del Referendo Revocatorio Presidencial en Venezuela*. Atlanta.

Touraine, A. (2001). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de la Cultura Económica.

Verdugo Silva, J. (2007). *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y el Continente Americano*. (Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.)



Legislación

Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente,
1985.

Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos

Decreto 11-2002, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Decreto 63-94, Ley del Organismo Legislativo.

Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo.

Digesto Constitucional.