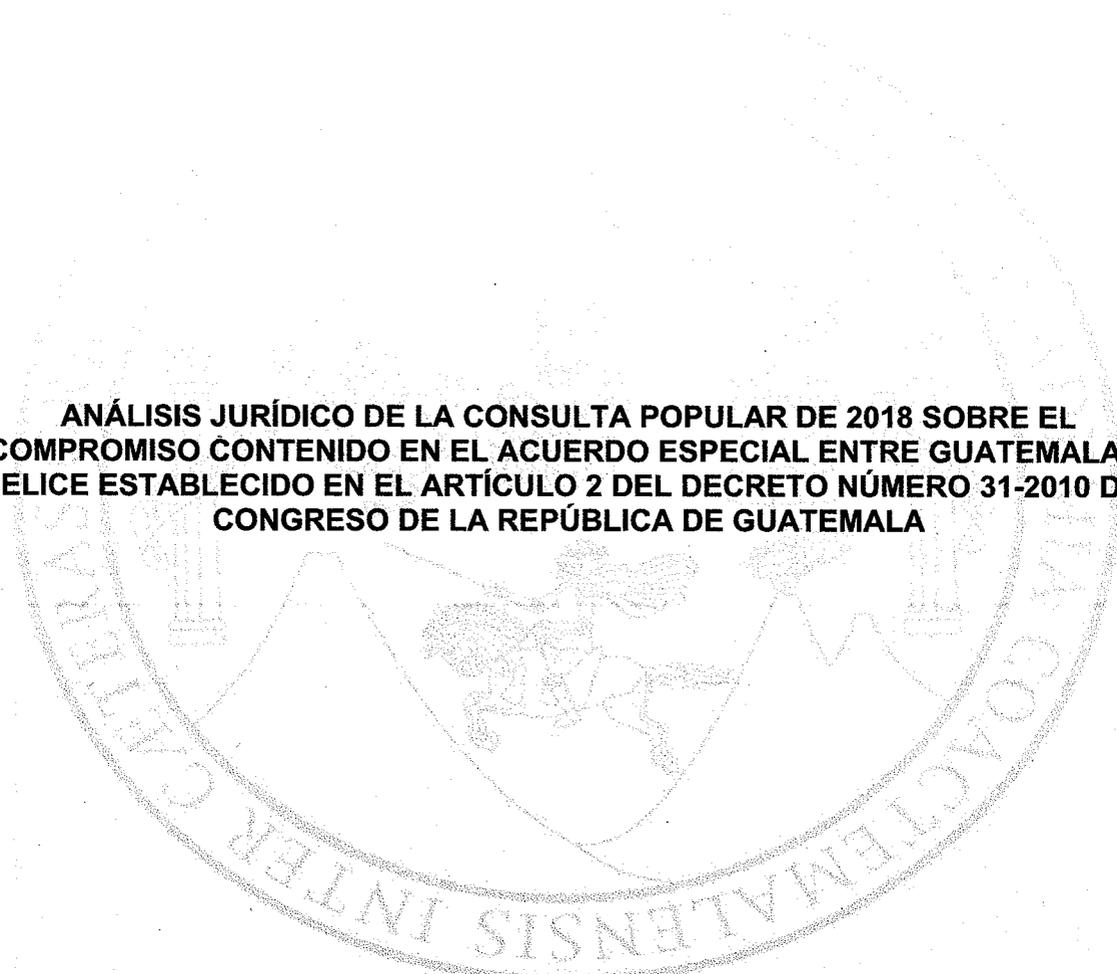


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONSULTA POPULAR DE 2018 SOBRE EL
COMPROMISO CONTENIDO EN EL ACUERDO ESPECIAL ENTRE GUATEMALA Y
BELICE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO 31-2010 DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

HÉCTOR MARTIR LÓPEZ RAMÍREZ

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2023

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONSULTA POPULAR DE 2018 SOBRE EL
COMPROMISO CONTENIDO EN EL ACUERDO ESPECIAL ENTRE GUATEMALA Y
BELICE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO 31-2010 DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

HÉCTOR MARTIR LÓPEZ RAMÍREZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2023

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

DECANO: M. Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV: Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIO: Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase

Presidente: Lic. Víctor Hugo Barrios Barahona
Vocal: Lic. Ronald David Ortiz Orantes
Secretario: Lic. José Luis de León Melgar

Segunda Fase

Presidente: Lic. Óscar Benjamín Valdés Salazar
Vocal: Lic. Francisco José Zetina Ramírez
Secretario: Lic. Sergio Daniel Medina Vielman

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



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

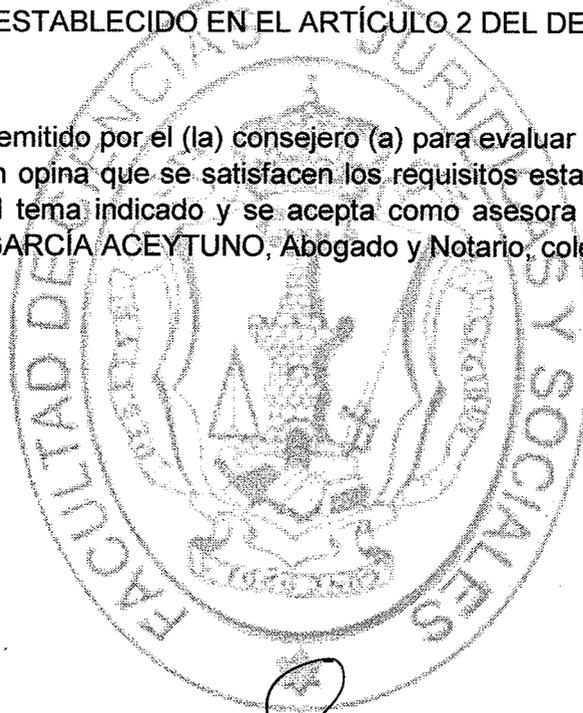


UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 02 de febrero de 2023.

ASUNTO: HÉCTOR MARTIR LÓPEZ RAMÍREZ, CARNÉ No. 200912340, solicita que para la elaboración de su tesis grado, se le apruebe el tema que propone.

TEMA: "ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA IMPORTANCIA DE APROBAR EN LA CONSULTA POPULAR DE 2013 EL COMPROMISO CONTENIDO EN EL ACUERDO ESPECIAL ENTRE GUATEMALA Y BELICE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO 31-2010".

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesora de tesis a la Licenciado JONATAN SEBASTIAN GARCÍA ACEYTUNO, Abogado y Notario, colegiado No. 15573.



DR. CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis



Adjunto: Nombramiento de Asesor
cc. Unidad de Tesis
CEHR/SAQO





LIC. JONATAN SEBASTIAN GARCÍA ACEYTUNO
Abogado y Notario. Col 15573



Guatemala, 03 de marzo de 2023.

Doctor
Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente



Distinguido Dr. Herrera:

De conformidad con el nombramiento emitido con fecha dos de febrero de dos mil veintitrés, en el cual se me nombra para realizar las modificaciones de forma y de fondo en el trabajo de investigación como Asesor de Tesis del estudiante **HÉCTOR MARTIR LÓPEZ RAMÍREZ**, me dirijo a usted con el objeto de indicar que con el estudiante no existe relación de parentesco o enemistad, por tal motivo me permito informar mi labor y oportunamente.

EXPONGO:

1. He procedido a revisar metódica y técnicamente al estudiante en el desarrollo de su tesis titulada: **“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA IMPORTANCIA DE APROBAR EN LA CONSULTA POPULAR DE 2013 EL COMPROMISO CONTENIDO EN EL ACUERDO ESPECIAL ENTRE GUATEMALA Y BELICE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO 31-2010”**.
 - a. Al realizar la revisión le sugerí al estudiante correcciones que en su momento consideré necesarias, para la mejor comprensión del tema, las cuales fueron corregidas, quedando el tema de la siguiente manera y que se intitula: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONSULTA POPULAR DE 2018 SOBRE EL COMPROMISO CONTENIDO EN EL ACUERDO ESPECIAL ENTRE GUATEMALA Y BELICE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO 31-2010 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”**
 - b. Contenido científico y técnico de la tesis: El estudiante abarcó tópicos de importancia en materia ambiental, enfocado desde un punto de vista jurídico, por la necesidad de un análisis crítico.



LIC. JONATAN SEBASTIAN GARCÍA ACEYTUNO
Abogado y Notario. Col 15573



- c. La metodología y técnicas de la investigación: Para el efecto se tiene como base el método analítico: con el objeto de analizar la legislación civil; el método sintético: para la unificación de la información del trabajo final; el método deductivo: Con el que se obtuvieron los datos que comprobaron la hipótesis; y el inductivo: para conformar el marco teórico que sustenta el informe de tesis. La técnica de investigación fue la bibliográfica, al consultarse diferentes autores nacionales y la legislación.
- d. La redacción: La estructura formal de la tesis está compuesta de cuatro capítulos, desarrollando temas que se relacionan entre sí.
- e. La hipótesis formulada fue comprobada y los objetivos alcanzados. Las conclusiones y recomendaciones se comparten con el investigador y se encuentran debidamente estructuradas. Además, la bibliografía y presentación final es correcta.
2. Atendiendo a lo indicado en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, informo a usted, que **APRUEBO**, ampliamente la investigación realizada, por lo que emito dictamen favorable, ya que considero el tema un importante aporte.

LIC. JONATAN SEBASTIAN GARCÍA ACEYTUNO
Abogado y Notario.
Col 15573

Lic. Jonatan Sebastian García Aceytuno
ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala 09 de junio de 2023

Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos
 Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
 Universidad de San Carlos de Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

RECORRIDO
 09 JUN 2023
 UNIDAD DE ASesoría DE TESIS
 Hora: _____
 Firma: _____

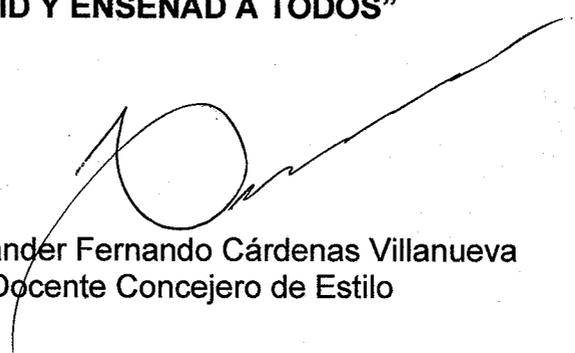
Dr. Herrera Recinos:

Le doy a conocer que llevé a cabo las respectivas revisiones de manera virtual a la tesis del estudiante **HÉCTOR MARTIR LÓPEZ RAMÍREZ**, con carné número 200912340, que se denomina: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONSULTA POPULAR DE 2018 SOBRE EL COMPROMISO CONTENIDO EN EL ACUERDO ESPECIAL ENTRE GUATEMALA Y BELICE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO 31-2010 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”**.

La tesis cumple con lo establecido en el instructivo correspondiente de la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y en ese sentido le indico que las modificaciones sugeridas fueron llevadas a cabo, por lo cual procede Emitir **DICTAMEN FAVORABLE**.

Atentamente.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

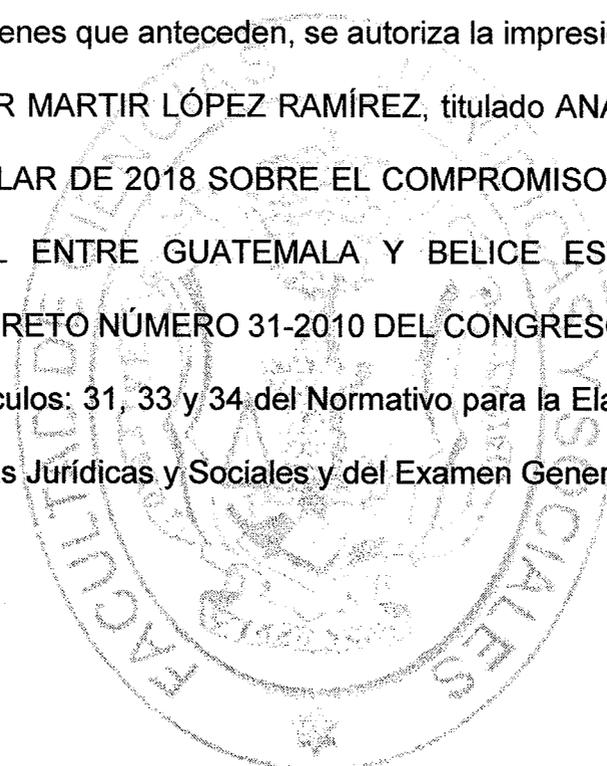

 Lic. Alexander Fernando Cárdenas Villanueva
 Docente Concejero de Estilo



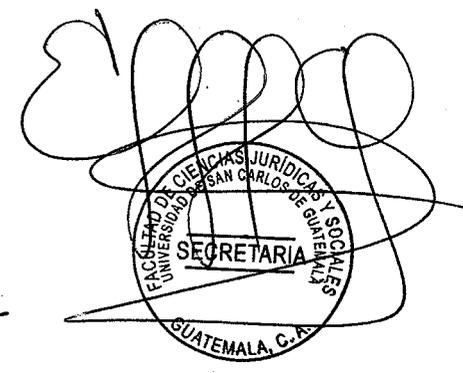
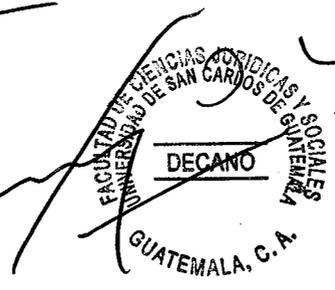


Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, diecisiete de julio dos mil veintitrés.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante HÉCTOR MARTIR LÓPEZ RAMÍREZ, titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONSULTA POPULAR DE 2018 SOBRE EL COMPROMISO CONTENIDO EN EL ACUERDO ESPECIAL ENTRE GUATEMALA Y BELICE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO 31-2010 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.



CEHR/SAQO





DEDICATORIA

A DIOS:

A mi padre celestial, quien ha forjado mi camino y me ha dirigido por el sendero correcto, quien está en todo momento conmigo, ayudándome a aprender de mis errores y a no cometerlos otra vez

A MIS PADRES:

Carmen Ramírez Soliz y Mártir López Lorenzo (Q.E.P.D.) por todo su esfuerzo y trabajo, dar su vida por mí, ser su prioridad en todo momento y nunca dejarme solo; y a quienes dedico este triunfo.

A MI HIJA:

Adriana Sofía, el mejor regalo que Dios me entregado, quien es mi motor e inspiración para ser mejor persona cada día y llegar a ser un ejemplo a seguir.

AL AMOR DE MI VIDA:

Joselym Mishell Yohol Rivera, quien llego a mi vida y me contagio con su alegría, amor, y dedicación; con su ejemplo y apoyo soy la persona que ahora conocen, persona con quien compartiré esta nueva etapa que viene a mi vida.



A MI HERMANO:

Germán Bartolo López Ramírez quien ha sido un ejemplo a seguir, un amigo, y sobre todo un apoyo incondicional en mi vida.

A MIS PRIMOS:

Mur, Andres, Sebastian, Mary, Carmen, que han sido pilar en toda mi formación como persona.

A TODOS MIS FAMILIARES:

Porque con sus oraciones, consejos y palabras de aliento hicieron de mí una mejor persona y de una o u otra forma me acompañan en todos mis sueños y metas.

A MIS AMIGOS:

Por el apoyo cuando más los necesite, por extender su mano en momentos difíciles y por el compañerismo brindado cada día.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, por abrirme las puertas del saber y de conocimiento.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; por abrirme sus puertas y permitirme iniciar los conocimientos, aptitud, carácter y valores para actuar con apego a la ética y a la moral profesional.



PRESENTACIÓN

El tipo de investigación desarrollada fue cuantitativa; consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través del desarrollo exacto de las actividades, objetos, procesos y sujetos en donde plantea el problema; para que, a partir de este, se le pueda dar una solución al mismo.

Fue realizada en el ámbito del derecho constitucional, así como del derecho internacional, toda vez que la consulta popular y el diferendo territorial con Belice está establecido dentro del contexto de la Constitución Política de la República de Guatemala y se utilizará el derecho internacional para determinar como debe de plantearse este diferendo ante la Corte Internacional de Justicia. El trabajo fue realizado en el año 2021 en los meses de mayo a diciembre.

El objeto es señalar la importancia que tiene la consulta popular para determinar las decisiones trascendentales del Estado como es el diferendo territorial con Belice, los sujetos por su parte son los Estados de Guatemala y Belice, así como la población del Estado de Guatemala en virtud del procedimiento consultivo.

El aporte principal de la investigación consiste en la importancia que se cumpla el Decreto 31-2010, respecto a la manera en la que se debe de cumplir el compromiso contenido en el Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el Reclamo Territorial Insular y Marítimo de Guatemala y los efectos que estos generan para el territorio nacional y sus habitantes.



HIPÓTESIS

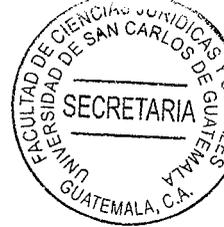
El compromiso contenido en el Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el Reclamo Territorial Insular y Marítimo de Guatemala es de suma importancia para el desarrollo del país, así como para la fijación de una fronteras exactas y definidas entre los países, por lo tanto, debe analizarse su importancia en virtud de la consulta popular realizada en el año 2018.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

En la investigación, se utilizó una hipótesis descriptiva en donde se describió un problema y se consideró una solución al mismo; a través del análisis a la consulta popular en Guatemala, así como el procedimiento consultivo y como a través de este se debe de establecer la forma de resolverse el diferendo territorial, insular y marítimo entre Guatemala y Belice, así como la forma en la cual el resultado de este es vinculante dentro del territorio nacional para que se establezca los límites geográficos que sirvan como fronteras entre estos países.

En tal sentido la hipótesis se comprobó como válida, toda vez que dentro de la consulta popular del año 2018 se estableció la forma en la cual el Estado de Guatemala, debe de cumplir el compromiso contenido en el Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el Reclamo Territorial Insular y Marítimo de Guatemala y como esta se puede realizar en virtud de la democracia participativa y vinculante dentro del territorio nacional.



ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. El Estado.....	1
1.1. Origen del Estado	1
1.2. Definición de Estado	2
1.3. Deberes del Estado.....	4
1.4. Elementos del Estado	7
1.5. El gobierno y la división de poderes	9
1.6. Fines del Estado de Guatemala.....	13
1.7. Características del Estado de Guatemala.....	15

CAPÍTULO II

2. La consulta popular.....	17
2.1. Definición de consulta popular	18
2.2. Naturaleza jurídica de la consulta popular	19
2.3. Objeto de la consulta popular	20
2.4. Modalidades.....	22
2.5. Regulación de la consulta popular en el ordenamiento jurídico.....	29



	Pág.
2.5.1. La consulta popular normada en la Constitución Política de la República de Guatemala.....	29
2.5.2. La consulta popular en tratados y convenios internacionales ratificados por Guatemala	35
2.5.3. La consulta popular en el Código Municipal	45

CAPÍTULO III

3. El procedimiento consultivo	49
3.1. Definición de procedimiento consultivo	49
3.2. El derecho ad-referéndum	55
3.3. Trámite del procedimiento consultivo en Guatemala	59
3.4. La democracia participativa dentro del procedimiento consultivo	62
3.5. Definición de democracia participativa	64
3.6. Derechos y obligaciones provenientes de la democracia participativa en el procedimiento consultivo	68

CAPÍTULO IV

4. Análisis jurídico de la consulta popular de 2018 sobre el compromiso contenido en el acuerdo especial entre Guatemala y Belice establecido en el artículo 2 del decreto 31-2010 del Congreso de la República de Guatemala	73
--	----



4.1. Consultas populares vinculantes en Guatemala.....	
4.2. La consulta popular en Guatemala en el caso de Belice	83
4.2.1. Antecedentes	83
4.2.2. Consulta popular de 2018	85
CONCLUSIONES.....	93
RECOMENDACIONES.....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	97



INTRODUCCIÓN

La investigación realizada ha sido motivada debido a la manera en la cual, dentro de la Constitución Política de la República de Guatemala dentro de las disposiciones transitorias, se establece que se debe de solventar la situación del diferendo territorial con Belice; en ese contexto se creó el Decreto 31-2010, donde se establece los parámetros en los cuales se realizó la consulta popular del año 2018 y su resultado vinculante respecto a la respuesta en las urnas del pueblo de Guatemala.

El objetivo principal de esta investigación consiste en análisis del Artículo 2 del Decreto 31-2010 sobre Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el Reclamo Territorial Insular y Marítimo a la Corte Internacional de Justicia, de tal manera que la consulta popular que se realice expresamente contenga estas disposiciones que vinculen el resultado con la voluntad popular. Por su parte la hipótesis de la presente investigación fue: el compromiso contenido en el Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el Reclamo Territorial Insular y Marítimo de Guatemala es de suma importancia para el desarrollo del país, así como para la fijación de una fronteras exactas y definidas entre los países, por lo tanto, debe analizarse su importancia en virtud de la consulta popular realizada en el año 2018.

La tesis está estructurada por cuatro capítulos; el primero desarrolla lo concerniente al Estado; el capítulo segundo por su parte desenvolverá la consulta popular en Guatemala; el capítulo tercero abordará el procedimiento consultivo; el cuarto capítulo, establece el Análisis jurídico sobre la importancia de aprobar en la consulta popular de 2018 el compromiso contenido en el acuerdo especial entre Guatemala y Belice establecido en el Artículo 2 del Decreto 31-2010.

Para el desarrollo de la presente investigación, fueron utilizados tres métodos de investigación, el deductivo, ya que abarca desde la forma más amplia y general del derecho constitucional y el derecho internacional de tal manera que se pueda,



establecer como deben de ser los parámetros de la consulta popular dentro del territorio nacional respecto al diferendo territorial entre Guatemala y Belice para de esa forma llegar a describir de forma más sencilla la problemática abordada en la presente investigación, el método sintético por medio del cual, se unen todos los elementos del problema para obtener una visión muchísimo más amplia y clara acerca de lo concerniente al derecho internacional así como la manera en la cual se debe de someter ante la corte internacional el reclamo territorial ; el tercer método utilizado fue el de la técnica del fichaje para manejar la información obtenida de forma más clara, ordenada ya que se hace mejor manejo de la misma.

Es de gran importancia el reconocimiento de la consulta popular como herramienta de la democracia participativa, que determine como deben de funcionar la voluntad de pueblo respecto a la trascendencia política que tiene una decisión y la vinculación de la misma, al así como el reconocimiento del diferendo territorial entre Guatemala y Belice y la manera en la cual este debe de someterse ante la Corte Internacional de Justicia

CAPÍTULO I

1. El Estado

Es necesario analizar cómo funciona el Estado de Guatemala y su incidencia en la administración pública dentro del mismo, para tener un entendimiento mayor sobre este tópico, así como la forma en la cual se aborda la corrupción en la misma, es por ello que a continuación iniciaremos conociendo los conceptos básicos del Estado para poder más adelante comprender la forma en que se desarrolla, su importancia e incidencia en la ciudadanía.

1.1. Origen del Estado

La evolución histórica de la humanidad ha hecho que a lo largo del tiempo las sociedades a través de las disciplinas políticas hayan desarrollado el Estado como una sociedad organizada; al definirse a esta institución se considera como un aparato que converge la estructura social con el poder estatal de tal cuenta se refiere al Estado: “no como autoridad simplemente o como la relación bipartita entre gobernadores y gobernados, sino entendida también como una estructura social, y el Estado como poder.”¹

La sociedad, en su evolución histórica, se organizó en torno a una forma de vida, que es impulsada por ese órgano social, y se sustenta en un sistema económico, éste

¹ Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del estado**. Pág. 167.



representa una fuerza que da poder, de tal cuenta que el poder y la sociedad parten del mismo punto.

El poder inicialmente se individualizó en una persona, en algunos casos en el más fuerte, en otros en ancianos, quienes representaron a la autoridad o jefe, en su cosmovisión algunas sociedades dieron esa ventaja a personas que representaban la voluntad divina, pero la cohesión social dividió la sociedad en gobernantes y gobernados. Es en este contexto donde surge el Estado como entidad jurídica encargada de velar por los derechos de las personas dentro de un territorio determinado.

1.2. Definición de Estado

El Estado se origina a través de la manera en la cual las personas organizadas como una población, tuvieron a bien la necesidad de las personas de agruparse y así convivir con las demás para poder desarrollarse a plenitud de una manera más fácil, por lo que se creó una entidad de derecho para poder garantizar los derechos de las personas dentro del territorio donde se habían asentado.

Se puede determinar entonces que el Estado como institución ha existido desde los albores de la humanidad, es por esto que las primeras edificaciones humanas, eran llamadas ciudad-estado por lo que únicamente se tomaban la molestia de brindar los derechos a los habitantes de estas a pesar de tener ciudades vecinas.



“El Estado es un orden jurídico, parcial inmediato al Derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad, respecto del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del Derecho internacional.”² Lo anterior quiere decir que el Estado es una institución que se encarga de velar por los derechos de las personas que viven dentro de un territorio, a través de normas jurídicas diseñadas, planeadas y promulgadas para tal efecto.

“El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”.³ Se puede decir entonces que la sociedad se siente protegida a través de la intervención del Estado respecto a la manera en la cual le piden que se le otorguen los derechos humanos conducentes para tal efecto.

Hay varias teorías para explicar al Estado, existen teorías que lo consideran como un organismo, como una expresión de espíritu, como una institución, corporación o un sistema normativo, por lo que se hace necesario profundizar en las mismas. En cuanto a conceptualizar al Estado como organismo, menciona que el Estado no es creado por la naturaleza, sino que es el resumen, la síntesis de la actividad política, de una sociedad y que normalmente se plasma en la ley.

² Sierra Rojas, Andrés. **Teoría del Estado**. Pág. 11.

³ García Máynez, Eduardo. **Introducción al derecho**. Pág. 98.

En tal sentido, se puede determinar qué Estado como aquella persona jurídica capaz de adquirir derechos y obligaciones, reconocido internacionalmente, y que posee un territorio determinado en donde ejerce su poder soberano y que ha sido delegado a través del pueblo democráticamente con el fin de que exista una armonía y paz social por la cultura, las costumbres para gobernados y gobernantes.

1.3. Deberes del Estado

Los deberes del Estado se resumen como la manera en la cual se les otorgan a los habitantes los derechos en virtud del ordenamiento jurídico que trata de establecer los principios que son otorgados a las personas habitantes de un territorio. Es por esto que se puede determinar que los deberes del Estado son los distintos principios que tratan de establecer los derechos de las personas dentro del territorio; en otras palabras se puede afirmar que los deberes del Estado es el garantizar los derechos básicos de las personas.

En tal sentido, se puede determinar que las formas en las cuales se reglamentan estos deberes son los principios constitucionales de derecho. Los cuales se pueden agrupar de la manera siguiente:

- a. Protección a la vida: la vida es considerada como valor, derecho, principio fundamental, mediante el cual el ser humano vive, para el efecto la biología la define



como: “capacidad de nacer, crecer, reproducirse y morir”.⁴ Consiste en el derecho esencial y básico mediante el cual surgen todos los demás derechos y valores esenciales de la persona, es decir giran alrededor de él, motivo por el cual se entiende que es una obligación fundamental del Estado, y que en la Constitución Política de la República es reconocida desde su preámbulo de la siguiente manera: “afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social.”

Entonces, al ser considerado como un derecho esencial mediante el cual se derivan otros derechos, estos deben de ser normados de igual manera para que la persona humana logre desarrollarse en plenitud en cualquier ámbito sea social, familiar, laboral, al contemplar en el Artículo 3 de tal cuerpo legal el Derecho a la vida, y que dice “El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona.”

b. Seguridad: considerado como confianza, certeza jurídica, brinda el Estado a través de un sistema jurídico basado en derecho y respetando la norma fundamental, que es la Constitución, es dar cumplimiento al derecho y la realización de la justicia.

Según la Corte de Constitucionalidad en sentencia de fecha veintinueve de enero del 2009, dictada dentro del expediente 35-2008 determinó lo siguiente: “En cuanto a la seguridad jurídica, que establece el artículo relacionado se refiere, concretamente, a la confianza que tiene el ciudadano, dentro de un Estado de Derecho, hacia el ordenamiento jurídico, en tal virtud las autoridades en el ejercicio de sus facultades

⁴ Reyes Garcia, Mayra Alejandra. **Análisis constitucional de los deberes del Estado.** Pág. 34.

legales, deben actuar observando dicho principio, respetando las leyes vigentes y principalmente la ley fundamental”.⁵

c. Libertad: el diccionario de la real academia de la lengua española define libertad como la “Facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos”⁶.

En la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra regulado de la siguiente manera: “Artículo 4. Libertad e igualdad. En Guatemala los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tiene iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.” Se puede afirmar que, la libertad como esa autonomía personal de poder dirigirse y elegir, el ser dueño de los actos propios nunca olvidando las normas establecidas para no transgredir un derecho ajeno, esa autonomía que posee el ser humano de elegir entre el bien y el mal responsablemente, es decir asumiendo las consecuencias de sus actos.

d. Integridad: se puede definir como: “se entiende como un conjunto de condiciones físicas, psíquicas y morales que le permiten al ser humano su existencia, sin sufrir

⁵ Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala. Gaceta No. 91. Expediente 3350-2008. Fecha de sentencia: 29/01/2009.

⁶ Gaceta No. 86. de la Corte de Constitucionalidad. Expediente. 25-2007. Fecha de sentencia: 20/11/2007.



ningún tipo de menoscabo en cualquiera de estas tres dimensiones.”⁷ Consiste entonces, en el reconocimiento del derecho de la vida que todo ser humano tiene, y todas las condiciones o situaciones que se den, mediante las cuales el ser humano logra desarrollarse en todos los ámbitos físicos, psíquicos y morales, el respetar estas condiciones y brindarle los medios necesarios para lograrlo.

De esa cuenta los valores jurídicos esenciales mencionados anteriormente y regulados en la Constitución Política de la República, al ser garantizados por el Estado, cumplen con su función, ya que es éste el ente encargado de velar por su reconocimiento y protección, a través de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Garantizando al ser humano su desarrollo íntegro como persona y alcanzando el bien común, cabe mencionar que el valor jurídico más importante del cual dependen los demás valores es la vida, por lo que es obligación del Estado el garantizarla siempre.

1.4. Elementos del Estado

Los elementos del Estado son todos aquellos componentes indivisibles que lo comprenden, y que son esenciales para el normal desarrollo del Estado mismo y para que pueda llegar a cumplir con todos sus fines; entre los elementos del Estado hay tres que resaltan: el territorio, el poder, el pueblo, estos se mencionan por varios autores y expertos en la materia.

⁷ <http://www.cintras.org/textos/congresodh/elderechoalintegridadjmg.pdf>. (consultada: 03 de marzo 2022).

“Para que el Estado surja son necesarios la existencia de la comunidad humana y la absoluta necesidad de un aire territorial, en el que se manifieste su dominio e independencia, pero se adicionan como elementos esenciales al derecho y el poder, y denota una subdivisión siendo los elementos modales la soberanía y el imperio de la ley.”⁸

El Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

En el artículo citado se mencionan como los elementos del Estado, el pueblo, el territorio y el poder; sin embargo, existen otros artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala como los Artículos 1 y 2 que implícitamente mencionan el elemento de la Población; así como el Artículo 142 de la Constitución Política de la República de Guatemala menciona el territorio como elemento del Estado, al indicar que “el Estado ejerce plena soberanía sobre el territorio nacional integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos.

Respecto al poder como tercer elemento del Estado: el artículo 152 constitucional establece que el poder proviene del pueblo y su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por la propia Constitución y la ley. En virtud de todo lo expuesto, pueblo,

⁸ Sierra Rojas, Andrés. **Op. Cit.** Pág. 320.

territorio y poder son los elementos que constituyen el Estado. El pueblo considerado como una agrupación de seres humanos. El territorio considerado como el espacio físico hasta donde alcanza la soberanía de cada Estado. El poder considerado como esa fuerza dominante capaz de dirigir la actividad política y jurídica del Estado.

En otras palabras, el Estado debe de estar conformado por un grupo social de personas, localizado dentro de una superficie terrestre denominada territorio, dotado de un poder de mando soberano y un orden jurídico general que encaminen al mismo a cumplir con sus fines. Dentro de los elementos del Estado, se pueden mencionar los siguientes:

- a. Poder: Que se define como la política que desarrolla cada país, la cual lo hace soberano para poder realizar su propio ordenamiento jurídico.
- b. Población: Que se refiere al elemento humano de cada territorio, quienes habitan determinada razón.
- c. Territorio: Esto responde al espacio físico de cada país.

1.5. El gobierno y la división de poderes

Para poder establecer cómo funciona el Estado de Guatemala es necesario establecer cómo funciona el mismo dentro del territorio nacional, en ese sentido se debe de citar el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece: "Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para



garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.”

Lo cual quiere decir que el Estado de Guatemala, tiene como características el ser un Estado libre, sin que se limite bajo ninguna circunstancia la libertad del mismo, además de ser independiente y con la capacidad de autogobernarse y gestionarse, sin estas características se puede determinar que no puede funcionar el mismo como un país; en tal sentido se incumpliría la segunda parte del artículo, la cual consiste en otorgar a los habitantes de la república sus derechos y libertades dentro del territorio nacional.

Por su parte el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala afirma: “La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los organismos ejecutivo, legislativo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida.” Desarrollando lo anterior, se puede determinar que la soberanía a la cual se refiere el artículo anterior se realiza a través de la división de poderes dentro del Estado. En tal sentido se puede determinar que el sistema de gobierno guatemalteco está integrado por tres poderes los cuales se desarrollaran a continuación:

- a. Organismo Ejecutivo: es el encargado de la función gubernamental política y administrativa. Este organismo se distingue del poder legislativo, ejercido generalmente por el parlamento, que promulga o revoca leyes y del poder judicial, que interpreta, hace respetar o invalida las mismas, debido a que es el encargado de concebir y ejecutar políticas generales de acuerdo con las cuales las leyes tienen

que ser aplicadas; representa a la nación en sus relaciones diplomáticas, sostiene a las fuerzas armadas y en ocasiones aconseja con respecto a la legislación.

La teoría política de la división entre el ejecutivo y los demás poderes del Estado era conocida ya en las antiguas civilizaciones clásicas de Grecia y Roma, y fue aplicada con un alcance limitado en algunos gobiernos medievales. Dentro del poder ejecutivo, se suelen diferenciar las figuras de jefe de Estado, gobierno y administración. En la legislación guatemalteca el organismo ejecutivo tiene su fundamento en la Constitución Política de la República en los artículos 182 al 202 y es desarrollado por la ley del organismo ejecutivo Decreto 114-97 del Congreso de la República y leyes conexas.

b. Organismo Legislativo: es el encargado de normar las funciones y el procedimiento parlamentario del estado, está compuesto por 158 diputados que integran el Congreso de la República.

Este organismo lo encontramos regulado en la Constitución Política de la República, en los Artículos del 157 al 181, que establecen la potestad legislativa e integración del Congreso de la República, así como aspectos importantes de su funcionamiento, entre ellos, las sesiones, el quórum para tomar decisiones, especialmente la autorización a los diputados para que desempeñen otros cargos públicos, prerrogativas de que gozan los diputados, requisitos para el cargo de diputado, prohibiciones e incompatibilidades y la forma de elegir su junta directiva y comisión permanente.

Regula también las atribuciones específicas del Congreso de la República de Guatemala, el derecho de interpelar a los ministros de estado, efectos de la interpelación, asistencia de ministros al Congreso de la República de Guatemala, atribuciones específicas, mayoría calificada, procedimiento consultivo y específicamente, el proceso de formación de las leyes. Lo relativo a la organización y funcionamiento interno del Congreso de la República, lo encontramos regulado en la ley orgánica del organismo legislativo, Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

c. El Organismo Judicial: es el encargado de administrar la justicia con independencia y potestad de juzgar por medio de tribunales jerárquicamente, organizados y estructurados jurisdiccionalmente en cuatro niveles, que son:

- La Corte Suprema de Justicia;
- Tribunal de Segunda Instancia;
- Tribunal de Primera Instancia;
- Juzgado de Paz.

Los cuales están integrados por personal y jueces independientes, que de acuerdo a lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes hacen valer mediante una acción legal la justicia, la verdad y la equidad.

Este organismo lo encontramos regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala en los artículos del 203 al 222, que dota a esta institución de la potestad de

juzgar, creando las condiciones esenciales de la administración de justicia, las garantías que posee, el derecho de antejucio para magistrados y jueces, los requisitos para ser magistrado o juez, el período de funciones de magistrados y jueces, el nombramiento de jueces y personal auxiliar.

Todo lo relativo a los principios y reglas de aplicación de las leyes, interpretación de la ley, obligación de resolver, el debido proceso y otras reglas relacionadas con la aplicación de las leyes en el tiempo, documentos provenientes del extranjero y plazos judiciales, así como lo relativo a las funciones del organismo judicial, tanto administrativas como jurisdiccionales y todas aquellas disposiciones comunes a todo proceso, lo encontramos regulado en la ley del organismo judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República.

1.6. Fines del Estado de Guatemala

Es necesario establecer en qué consiste la finalidad del Estado, por lo tanto se puede determinar que el Estado como persona jurídica, tiene derechos obligaciones que le atañen por su creación. En ese sentido; se puede afirmar que los principales derechos y obligaciones del Estado, radican en los aspectos siguientes:

- a. Ser soberanos;
- b. Defender el territorio;
- c. La estructura de Estado y sus órganos de gobierno;
- d. Establecer un sistema bancario;

- e. Constituir un sistema tributario;
- f. Erigir las estructuras de defensa interna y externas;
- g. Crear el orden jurídico;
- h. Instituir las bases para el desarrollo;
- i. Instaurar las bases para las relaciones con el exterior;

Es por esto que se hace necesario el estudiar, en qué consiste la finalidad del Estado, toda vez que tiene que cumplirse lo conducente para cumplir con sus derechos y obligaciones, para con la sociedad y la población en primer lugar, así como para consigo mismo.

En ese sentido, se puede determinar que, el Estado tiene dos finalidades, los cuales se encuadran de la siguiente forma: “a. Fines subjetivos de los hombres, o sea los múltiples fines que, con el Estado, persiguen lograr todos o la mayoría de los hombres; y, b. Fines objetivos del Estado, o fines que causal y teológicamente le dan sentido. Esto significa que es aquello que debe realizar o cumplir el Estado como organización de un pueblo, quedando implícitas las causas finales de la conservación del orden que determinan la organización o sea las causas de la existencia del Estado y el poder”.⁹

En virtud de lo anterior, se puede aseverar que la finalidad mayor del estado consiste en la consecución del bien común para sus habitantes. Es por esto que se puede considerar que el orden jurídico, cuya unidad resulta del derecho fundamental que está en la Constitución Política de la República de Guatemala y el poder que lo garantiza

⁹ Prado, Gerardo. **Teoría del Estado**. Pág. 90.

tienden a realizar un bien público o común distinto de los bienes particulares de los individuos, como valor que expresa la plenitud del bien humano en una sociedad territorialmente limitada. El bien común es el fin que persigue todo tipo de sociedad, y bien público es el fin específico que trata de alcanzar la sociedad estatal. Siempre que los hombres se agrupen socialmente para obtener un fin que beneficie a todos, será este un bien común.

El Estado también persigue el bien común, pero con la especialidad de establecer que es una sociedad muy amplia, en ese sentido, se debe de diferenciar el bien común particular del bien común público, la actividad política, es otro ejercicio del Estado que consiste en la búsqueda de lo bueno y lo útil para la sociedad, de tal manera que se pueda determinar en que realmente consiste el bien común. Es por esto que la finalidad del Estado se circunscribe que es meramente formal; manifestándose en el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población, las soluciones de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas y otras similares que podrían surgir conforme vayan existiendo nuevas necesidades para el ser humano.

1.7. Características del Estado de Guatemala

La característica del estado de Guatemala se puede afirmar que consta de tres aspectos fundamentales, los cuales se desarrollaran a continuación:



- a. Es Republicana: Lo cual quiere decir que es lo conducente a una República, lo cual establece que el poder público solo será electo y cumplirá funciones por un tiempo determinado. El principal canal de participación ciudadana en la República es el voto. Las elecciones deben ser libres y el voto secreto, de esta manera, los ciudadanos pueden ejercer su participación sin presiones ni condicionamientos. Artículo 140 de la constitución Política de la República de Guatemala.
- b. Democrática: Esto quiere decir que el sistema de elección responde a la manera en la cual los líderes del Estado serán electos por la mayoría de la población de tal forma que sea la población quien elige a sus autoridades a través de la una elección popular. Artículo 140 de la constitución Política de la República de Guatemala.
- c. Representativa: Debido a que cada departamento de Guatemala será es representado por una persona a través de la elección popular, el mismo lo representará en el Congreso de la República, con el objeto de promover las acciones necesarias para suplir cualquier vicisitud que surja en el poblado que representa de tal forma que se tenga voz y voto en los asuntos regionales y nacionales. Se encuentra fundamentado en el Artículo 140 de la constitución Política de la República de Guatemala.



CAPÍTULO II

2. La consulta popular

Todos los países del mundo que se consideran como democráticos, se encuentran fundamentados en algunos puntos fundamentales; los cuales son: una economía de mercado, gobierno representativo, soberanía externa y derechos jurídicos.

Se puede hablar de democracia si los habitantes gozan del derecho a elegir su propio gobierno mediante elecciones, en votación secreta y con multitud de partidos, por medio del sufragio adulto universal e igual. Es importante señalar esto, ya que con el afianzamiento de la democracia como fuerza de gobierno se originaron figuras democráticas tales como la consulta popular que sólo puede llevarse a cabo en un gobierno que elige a todas sus autoridades por medio del sufragio o voto secreto.

Como lineamientos generales, cabe afirmar que la consulta popular, es un poder dado a las autoridades legítimamente constituidas para acudir a la colectividad y que esta se pronuncie sobre el asunto, haciéndolo de forma cierta, concreta y clara.

La consulta popular es un pilar de la democracia por cuanto la población en general sin exceder los límites impuestos por el derecho, expone su sentir. Con la consulta popular se persigue indefectiblemente un cambio de fondo en determinado aspecto, ya sea nación departamento, municipio o comunidad.



2.1. Definición de consulta popular

De forma genérica se puede considerar a la consulta popular como un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para decidir acerca de algún aspecto de vital importancia. La consulta popular puede ser tanto nacional como departamental, municipal, distrital o local.

“Las consultas populares, o sufragios populares, en derecho constitucional y en la historia constitucional, son deliberaciones públicas tomadas por el país (toma de decisiones) como cuerpo electoral y cuerpo de legislación. Existen distintos tipos de consultas que se toman en el ejercicio de una forma de participación política, y cada vez el pueblo llega a la decisión de forma directa sobre algo sometido a su voluntad, tanto los órganos del Estado que los ciudadanos ejercen una forma de democracia directa.”¹⁰

Este autor entonces se refiere a que la consulta popular se refiere a la manera en la cual la población de un país determinado participa en las decisiones que toma el gobierno con el objeto de lograr una política participativa entre la población y la manera en la cual serán gobernadas.

“Mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos pueden intervenir en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional de manera que su voluntad,

¹⁰ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 210.

vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado.”¹¹

Con esto claro, se puede afirmar que la consulta popular es aquella herramienta de participación que tienen los ciudadanos para poder intervenir en el gobierno, ya sea municipal, departamental e inclusive nacional, esta consulta esta derivada de la teoría de la democracia participativa, la cual consiste en que la población se involucre en su gobierno, con el objeto obtener el bien común.

2.2. Naturaleza jurídica de la consulta popular

Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, desaprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por la consideración de estimarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes forman la ley, pero ad referendum, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

Por lo tanto no hay una sola doctrina que establezca la naturaleza jurídica de esta figura; lo cual nos deja como única salida analizar lo presupuesto en la ley sobre la consulta popular o procedimiento consultivo, respecto a esto; podemos acertar que se

¹¹ <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=252>. (Consulta 11 de octubre de 2022).



une a la tendencia que acepta que las consultas populares que se llevarán a cabo en Guatemala tendrán como objeto el aprobar o desaprobar las políticas administrativas que son propuestas a las poblaciones, sin embargo; por la misma disposición de la ley, únicamente se aplicará esta cuando todas aquellas decisiones políticas de especial trascendencia y como no tiene orientación específica, se previó que las preguntas las podía fijar Presidente de la República o bien el Congreso, por lo tanto no podemos dejar de lado la teoría que propone que la consulta popular como acto decisorio autónomo, que apruebe o desapruebe las acciones del superior jerárquico, como la naturaleza que adopta Guatemala.

2.3. Objeto de la consulta popular

Debemos tener siempre en cuenta que las consultas populares, son deliberaciones públicas tomadas por el pueblo (toma de decisiones) como cuerpo de decisión. Estas, se toman en el ejercicio de una forma de participación política, y cada vez el pueblo llega a la decisión de forma directa sobre algo sometido a su voluntad, tanto los órganos del Estado que los ciudadanos ejercen una forma de democracia directa.

Con esto en mente podemos afirmar que el objeto de la consulta popular consiste en buscar conocer la opinión de la población con relación a temas de interés que los afectan directa o indirectamente; por lo tanto deben de ser ellos mismos a través de una campaña informativa correcta y veraz; quienes tomen y legitimen la decisión que

desean adoptar, garantizando de esa manera la fácil y correcta implementación de esta decisión.

Sobre el objeto de la consulta popular, se afirma: “Este mecanismo implica que, en lugar de que el poder de hacer leyes recaiga exclusivamente en el Legislativo, los votantes sean convocados a fin de aprobar o rechazar proposiciones de ley.”¹²

Interpretando lo anterior, se entiende que, debido a que su entorno es distinto, sin embargo, la finalidad de la consulta popular es aprobar o rechazar peticiones hechas por el ejecutivo, ya que es este quien propone los proyectos que se llevarán a cabo; sobre todo en lo que concierne a este trabajo de investigación en cuanto sea una consulta municipal; sin embargo lo propuesto por este autor también se lleva a cabo este tipo de consultas en Guatemala. Es de suma importancia analizar el objeto de la consulta popular, debido a que es una vía por la cual la población en general puede expresar su sentir a favor o en contra de las decisiones políticas tomadas por el gobierno y las políticas que este ejerce en el país.

La consulta popular, empero es de suma importancia, pero de poco uso debido a que de acuerdo con la ley, solo las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos, entonces depende del propio gobierno determinar cuál de sus decisiones políticas será de especial trascendencia; lo cual deja a voluntad del mismo ente si este desea o no someter a la consulta de la población sus actuaciones, salvo en casos muy especiales tal como el

¹² Lijphart, Arend: **Las democracias contemporáneas**. Pág. 60.

caso de Belice el cual por disposición de la ley debe de resolverse de una consulta popular, al igual que si se quisiera reformar la constitución. Entonces esta herramienta que dota de poder de decisión a la población bajo un gobierno en Guatemala es poco utilizada, como se podrá ver más adelante dentro de este trabajo de investigación.

2.4. Modalidades

Existen dos formas en las cuales se puede dividir las distintas clases de consultas populares, para los efectos de esta investigación mencionaremos ambas, para luego determinar la forma que más se adapta a la legislación nacional. De acuerdo con una de estas formas una de estas formas puede ser: Referéndum y Plebiscito.

El referéndum y el plebiscito son dos de estos mecanismos, y se les puede definir como aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos. Recuérdese que estos y los demás mecanismos de participación ciudadana expresan una democracia semi-directa en la medida en que funcionan como correctivos de las decisiones tomadas por la autoridad durante el ejercicio de la función gubernativa. Como tales, y con base en la esencia de participación, se consideran también mecanismos de democracia participativa y no sólo semidirecta.¹³

¹³ <http://democraciaparticipativa.net/documentos/TeoriaReferendumPlebiscito.htm> (consulta: 2 de septiembre 2022).



Respecto a esta clasificación, debemos de decir que el plebiscito su origen en el derecho romano y constituye, de hecho, el antecesor del referéndum, se encuentra en la antigua Roma este término designaba una deliberación del pueblo, con más exactitud, de la plebe, convocada por el tribuno. Por su parte, sobre la historia del plebiscito se puede afirmar que era “toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formularon sus tribunos. Dichas resoluciones podían tener, incluso, el carácter de leyes. Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de la plebe para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado Romano”.¹⁴

El Plebiscito tiene un origen en la antigua Roma donde se designaba una deliberación del pueblo con más precisión la plebe, este se caracteriza por:

1. “Es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional: cambio de forma de gobierno
2. Se da en forma excepcional, normalmente fuera de previsiones constitucionales
3. Es una forma directa del ejercicio de la democracia.”¹⁵

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.



Por lo tanto, se entiende que el plebiscito es una expresión genérica de cualquier forma de manifestación directa, mediante votación, de la voluntad política del cuerpo electoral. Es el término más antiguo, que proviene, como se mencionó, de la República Romana. “El plebiscito ha sido también utilizado por gobiernos totalitarios —como Hitler y Mussolini— para convalidar sus designaciones de autoridades supremas y sus políticas públicas (cesarismo plebiscitario). Es usado en Suiza desde la Edad Media para los más variados fines, desde la elección de autoridades hasta la determinación de obras comunales. También se emplea para resolver problemas excepcionales, es decir: fuera del ámbito ya previsto por la normativa existente, como fue después de la Primera Guerra Mundial la creación de varios estados y la determinación de sus fronteras.”¹⁶

La otra parte de esta clasificación es la del referéndum: “El Referéndum es una institución democrática a través de la cual el cuerpo electoral de un país o nación expresa su voluntad respecto a un asunto o decisión que sus representantes constitucionales o legales someten a su consulta. De aquí se concluye que esta institución funciona de manera óptima en los sistemas democráticos que tienen régimen de gobierno representativo con modalidades de democracia semi-directa, aunque también ha sido utilizado por gobiernos dictatoriales y absolutistas para legitimarse.

Además, el cuerpo electoral expresa su voluntad mediante el voto universal directo por vía consultiva o deliberativa, pudiendo opinar sobre las decisiones que sus gobernantes

¹⁶ Norberto Bobbio; Nicola Matteucci; Gianfranco Pasquino. **Diccionario de Política**. Pág. 1183.

van a tomar, las leyes que van a aprobar o los actos administrativos que van a realizar, o bien, ratificándolos, aceptándolos o rechazándolos, completándose con ello los procedimientos administrativos o legislativos.”¹⁷ De lo anterior se puede considerar que el Referéndum es la participación popular que tiene por objeto expresarse sobre ratificación de leyes aprobadas por el Órgano Legislativo; doctrinariamente se caracteriza por los siguientes puntos:

1. “Son más frecuentes que los plebiscito
2. Los ciudadanos se pronuncian con el objeto de ratificar o no una ley
3. Implica votación popular.

Por lo tanto, se entiende que el Referéndum en el uso contemporáneo del término se presupone la existencia de un acto jurídico en vigencia, que queda sometido al veredicto del cuerpo electoral, el cual decide si el acto jurídico se mantiene en vigencia o es abrogado o derogado. También se comprende el término en otro sentido: el referéndum se emplea actualmente para someter a la decisión del cuerpo electoral normativas importantes (con un cierto contenido emotivo, como el referéndum sobre el divorcio en varios países) o políticas públicas de gran relevancia y alcance.”¹⁸

¹⁷ Ibid. Pág. 1340.

¹⁸ Ibid. Págs. 1347-1351.

Por lo tanto, el referéndum tiende a ser considerado como uno de los principales instrumentos de la democracia directa o participativa, pues permite que el cuerpo electoral tome parte inmediatamente y de forma vinculante en los grandes procesos decisorios.

A la luz de la doctrina entonces el referéndum o consulta popular consiste en: "La elaboración, que una población realiza en base a la información y también considerando sus intereses, sentimientos y anhelos, se transforma en una decisión que habitualmente obliga a los órganos estatales a actuar en consonancia. Con esto definido, podemos distinguir; distintos tipos de referéndum los cuales son:

- a. **Referéndum consultivo o facultativo:** (sólo sirve para averiguar la opinión colectiva en torno a determinado asunto) versus vinculante (los órganos del Estado están obligados a considerar inmediatamente la opinión mayoritaria popular en sus actos administrativos y legislativos)
- b. **Referéndum constitucional:** para aprobar o rechazar enmiendas y/o ampliaciones a la carta magna vigente (usual en algunos países latinoamericanos)
- c. **Referéndum correctivo:** para obligar al Poder Legislativo y ocasionalmente al Ejecutivo a alterar o anular de modo parcial leyes, decretos y normas regulatorias

- d. **Referéndum revocatorio de mandato:** para dar por terminado el mandato de un diputado/senador o de alguna autoridad electa por mandato popular antes de la conclusión de su período legal.”¹⁹

Se puede observar entonces, que este tipo de modalidad se puede adaptar a la legislación de Guatemala, por cuanto este tipo de referéndum y plebiscitos pueden llevarse a cabo en la práctica dentro del país ya que este tipo de consultas pueden y deben de ejercerse como forma de participación ciudadana en la vida política nacional de tal manera que se ejerza el vox populi a favor o en contra de las decisiones de lo propuesto por el gobierno en el poder. La doctrina colombiana por su parte propone otro tipo de clasificación para las consultas populares; la cual vamos a mencionar a continuación:

- a. **“Nacional:** El presidente de la república, con la firma de todos los ministros, tiene la prerrogativa de convocar al pueblo, con el fin de que este se pronuncie acerca de un tema de trascendencia nacional.
- b. **Territorial:** Es la que poseen los gobernadores y alcaldes pueden consultar a los ciudadanos temas de trascendencia al interior del departamento, municipio, del distrito o de localidad según el caso

¹⁹ Cuaderno de Análisis e Investigación. **Consultas populares y ampliación de la democracia.** Pág. 32



Podemos visualizar que esta también es una clasificación acertada por cuanto son dos tipos de consulta popular que se pueden llevar a cabo dentro de nuestro país, dentro de lo cual es correcto afirmar que ambas se adaptan en el ámbito nacional.

Es decir que tanto plebiscitos y referéndums pueden llevarse a cabo dentro de Guatemala, ya sean de forma nacional o territorial; por lo tanto podemos de afirmar que las modalidades de consulta popular presentados en esta investigación, no son excluyentes el uno del otro, sino más bien se complementan para formar un tipo mixto de consultas populares, es decir que puede existir un plebiscito nacional o bien un referéndum territorial, o viceversa, por lo tanto dentro de la doctrina de las consultas populares, podrá proporcionar una correcta escuela, sobre la cual se debe fundamentar la legislación que proponga el uso de las consultas populares como forma de solucionar problemas que afecten a la población, sea esta de una aldea, municipio, o región; o bien a nivel nacional.

Se debe de advertir que no existen en la legislación los asuntos que deban someterse por obligación a una consulta popular, salvo en la constitución en las temáticas, de la resolución del caso de Belice o bien cuando se deba de reformar la constitución en sí; por lo tanto es necesario que se establezca cuáles asuntos pueden resolverse a través de esta figura jurídica, así como determinar si la resolución a la que se llegue por la misma, será o no vinculante así mismo, si esta debe de instaurarse para solucionar problemáticas en lo que se refiere a la modificación de la calidad de vida de población determinada, sea esta nacional o regional.



2.5. Regulación de la consulta popular en el ordenamiento jurídico

En este apartado se tratará la regulación que existe en Guatemala para legitimar las consultas populares. En este sentido debemos iniciar con principiando por las leyes constitucionales que las regulan, pasando por los tratados y convenios internacionales suscritos, aprobados y ratificados por Guatemala en esta materia, para concluir con las leyes ordinarias y reglamentarias que las desarrollan.

2.5.1. La consulta popular normada en la Constitución Política de la República de Guatemala

Se iniciará haciendo referencia a las normas constitucionales que habilitan la consulta popular, como por ejemplo el Artículo 173 de la Constitución Política de la República que regula la consulta popular genérica, el citado artículo establece: “Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos”. Podemos observar que la carta magna de nuestro país establece que si alguna decisión tiene mucha trascendencia deberá de ser consultada la población, a través de la consulta popular; sin embargo, no regula qué sucede después de la negociación ya que si tuvo éxito la negociación no reviste de legalidad el resultado de la consulta popular, es decir la consulta no es vinculante a la problemática.

Por su parte, dentro del título II de la Constitución Política de la República que se refiere a los Derechos humanos, específicamente en el capítulo II que habla de los

derechos sociales, la sección décima trata del régimen económico y social, y en él se encuentra que el artículo 121 dice cuáles son los bienes del Estado así: “Bienes del Estado. Son bienes del Estado:...b) Las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su territorio, los lagos, ríos navegables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento hidroeléctrico, las aguas subterráneas y otras que sean susceptibles de regulación por la ley y las aguas no aprovechadas por particulares en la extensión y término que fije la ley; ...e) El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo; ...”.

Como se puede ver, el artículo citado taxativamente menciona que, tanto las aguas de aprovechamiento hidroeléctrico como los hidrocarburos y minerales del subsuelo, son bienes del Estado, surgiendo entonces la cuestión acerca de si por ese solo hecho, es decir por ser propiedad del Estado, el gobierno de la República puede decidir lo que mejor convenga a su uso, sin que sea necesaria la consulta a la población acerca del destino de tales bienes.

En este momento histórico debe tomarse en cuenta la posición de la población para frenar la conflictividad social imperante debido a esta causa, relacionado con el artículo anterior, lo está el artículo del mismo cuerpo legal, 125 que dice: “Explotación de recursos naturales no renovables. Se declara de utilidad y necesidad públicas, la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales



no renovables. El Estado establecerá y propiciará las condiciones propias para su exploración, explotación y comercialización.”

El Artículo 125 faculta al Estado para que norme las condiciones que estime necesarias para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales (como el agua) no renovables, cuando existan causas de utilidad y necesidad públicas; sin embargo, no señala cuándo debe entenderse que hay utilidad o necesidad públicas; lo cual se presta a muchas malas interpretaciones de la ley, ya que puede determinar que la presa una causa de utilidad o necesidad pública, en ese caso los territorios podrían ser ocupados sin compensación a los habitantes.

Ossorio concibe a la utilidad pública como la “conveniencia particular para la colectividad que, en los lineamientos clásicos, debe concurrir como fundamento de la expropiación forzosa.”²⁰

La Constitución Política de la República es conteste con lo expuesto por el tratadista mencionado en el párrafo precedente, al disponer en su artículo 40 que: “En casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas”.

Conforme con lo examinado anteriormente, y teniendo como fundamento legal el segundo párrafo del artículo 44 de la Constitución Política de la República, el cual manifiesta que el interés social prevalece sobre el particular, también podría

²⁰ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 773.



argumentarse que, en caso de acontecer algún hecho que dé origen a un estado de utilidad o necesidad pública (esto es, para la mayoría de los habitantes del país), el Organismo Ejecutivo puede autorizar y conceder licencias a personas individuales o jurídicas para que exploten el agua con fines hidroeléctricos, sin que sea una obligación para aquél la consulta previa a las poblaciones locales que puedan resultar eventualmente afectadas con tales concesiones.

El Artículo 128 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en lo concerniente al aprovechamiento de las aguas, lagos y ríos, establece que: “El aprovechamiento de las aguas, de los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como a facilitar las vías de acceso.”

Debido a que esto se encuentra normado por la Constitución Política de la República de Guatemala y garantizado por la misma, por lo tanto, este artículo debe de ser fundamental en un esbozo de acuerdo entre comunidades y gobierno. Dentro del rubro de la electrificación propiamente dicha, el Artículo 129 de la Constitución Política de la República preceptúa que: “Se declara de urgencia nacional, la electrificación del país, con base en planes formulados por el Estado y las municipalidades, en la cual podrá participar la iniciativa privada”.



Tal como lo dice la Constitución, es apremiante y de necesidad impostergable la electrificación nacional, cuya normativa se encuentra desarrollada en la Ley General de Electricidad. Lo importante por destacar es que no es solamente el Organismo Ejecutivo el llamado a formular la política nacional de electrificación, sino que también las municipalidades deben jugar un papel activo en este tema.

En este punto, debemos de volver a mencionar el Artículo 173 de la Constitución Política de la República regula la consulta popular “genérica” en los siguientes términos: “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.”

Por su parte y dentro de la misma temática, la Corte de Constitucionalidad, en sentencia de fecha 10/08/1995 resolvió lo siguiente: “...el artículo 173 de la Constitución, es genérico y se aplica a todas aquellas decisiones políticas de especial trascendencia y, como no tiene orientación específica, se previó que las preguntas las podía fijar Presidente (sic) de la República o bien el Congreso, dependiendo del asunto que se tratara; sin embargo, cuando la Consulta Popular se hace con el fin de ratificar o



no las reformas a la Constitución, lo genérico de la consulta según el artículo 173 citado, desaparece, para dar lugar al asunto específico de ratificación...”.²¹

La misma Corte de Constitucionalidad, en sentencia de fecha 08/02/1999 también resolvió que: “...La Consulta Popular. (sic) Denominada en la doctrina “Referéndum Consultivo”, significa las funciones de sufragio y ejercicio del voto en virtud del cual el pueblo, mediante el cuerpo electoral, decide en última instancia resoluciones que le afectan en forma directa. Tiene, en general, dos componentes: a) el órgano facultado que acepta, discute y aprueba una decisión política importante, que habrá de reflejar sus efectos en la estructura normativa del Estado y, por tanto, en la población; y, b) el pueblo, en el que radica la soberanía, que por medio del voto acepta o rechaza la propuesta aprobada (sic), de donde deriva su voluntad de adoptar o no la decisión sobre la que se pronuncia en las urnas. La Consulta requiere, de la previa, suficiente y comprensiva información que debe darse a la población, para que concurra al acto electoral con pleno conocimiento de su propósito...”.²²

Ahora bien, las consultas populares locales no se encuentran reguladas expresamente en la Constitución Política, más bien se utilizan definiciones genéricas, sin embargo, haciendo uso de la analogía, el régimen jurídico aplicable a la consulta popular genérica puede también aplicarse a en este caso, sin perjuicio de que las mismas puedan encontrar en otras leyes del ordenamiento jurídico.

²¹ Sentencia de la Corte de Constitucionalidad recaída en expediente No. 341-94, Gaceta No. 37, página No. 24.

²² Sentencia de la Corte de Constitucionalidad dictada dentro del expediente No. 931-98, Gaceta No. 51, página No. 28.



Cuando hablamos de analogía, nos referimos se al procedimiento por el cual se atribuye a un caso no ha regulado el mismo régimen dado a un caso regulado similarmente. La analogía es ciertamente el más típico y el más importante de los procedimientos interpretativos de un determinado sistema normativo; es el procedimiento mediante el cual se explica la denominada tendencia de todo sistema jurídico a expandirse más allá de los casos expresamente regulados.

2.5.2. La consulta popular en tratados y convenios internacionales ratificados por Guatemala

Se iniciará este tópico exponiendo como primer punto, que todos aquellos tratados y convenios internacionales que han sido aprobados y ratificados por la República de Guatemala se convierten en leyes de observancia general y obligatoria, por encima incluso de una ley ordinaria si de Derechos Humanos se trata.

Al respecto, la Constitución Política de la República es clara al disponer en su artículo 46: "Preeminencia del Derecho Internacional. Se establece el principio general de que, en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno".

La Corte de Constitucionalidad en sentencia de fecha 19/10/1990, interpreta el artículo citado así: "...esta Corte estima conveniente definir su posición al respecto. Para ello parte del principio hermenéutico de que la Constitución debe interpretarse como un



conjunto armónico, en el significado de que cada parte debe determinarse en forma acorde con las restantes, que ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y que debe preferirse la conclusión que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas del texto.

En primer término, el hecho de que la Constitución haya establecido esa supremacía sobre el Derecho interno debe entenderse como su reconocimiento a la evolución que en materia de derechos humanos se ha dado y tiene que ir (sic) dando, pero su jerarquización es la de ingresar al ordenamiento jurídico con carácter de norma constitucional que concuerde con su conjunto, pero nunca con potestad reformadora y menos derogatoria de sus preceptos por la eventualidad de entrar en contradicción con normas de la propia Constitución, y este ingreso se daría no por vía de su artículo 46, sino –en consonancia con el artículo 2 de la Convención- por la del primer párrafo del 44 constitucional.

El artículo 46 jerarquiza tales derechos humanos con rango superior a la legislación ordinaria o derivada, pero no puede reconocérsele ninguna superioridad sobre la Constitución, porque si tales derechos, en el caso de serlo, guardan armonía con la misma, entonces su ingreso al sistema normativo no tiene problema, pero si entraren en contradicción con la Carta Magna, su efecto sería modificador o derogatorio, lo cual provocaría conflicto con las cláusulas de la misma que garantizan su rigidez y superioridad y con la disposición que únicamente el poder constituyente o el referendo popular, según sea el caso, tienen facultad reformadora de la Constitución. (Artículos



44 párrafo tercero, 175 párrafo primero, 204, 277, 278, 279, 280 y 281 de la Constitución Política) Por otro lado, la pretensión de preeminencia sobre la Constitución tendría sentido si la norma convencional entrase en contravención con la primera, puesto que la compatibilidad no ofrece problemas a la luz de lo establecido en el artículo 44 constitucional, pero resulta que el poder público guatemalteco está limitado a ejercer sus funciones dentro del marco de la Constitución, por lo que no podría concurrir al perfeccionamiento de un convenio o tratado internacional que la contravenga.”²³

1) Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)

Como antecedente relacionados con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto a su origen y contenido general, se puede mencionar que la septuagésima sexta conferencia internacional del trabajo, reunida en junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra, Suiza, consideró que en muchas partes del mundo los pueblos indígenas y tribales no gozaban de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población, por lo que decidió adoptar el independientes”.

El Convenio 169 constituye el instrumento jurídico internacional mediante el cual la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de su organismo especializado, Organización Internacional del Trabajo -OIT- y en el marco de su competencia, reitera

²³ Sentencia de la Corte de Constitucionalidad de fecha 19/10/1990, expediente No. 280-90, Gaceta No. 18. Pág. 99.

los principios que en materia de derechos humanos y libertades fundamentales ha adoptado la comunidad internacional para reforzar, fomentar y extender el goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales en los países independientes que, a la vez, forman parte de la población en general de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas. Dicho Convenio 169 se encuentra estructurado de la siguiente manera: Parte I. Política general; Parte II. Tierras; Parte III. Contratación y condiciones de empleo; Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales; Parte V. Seguridad social y salud; Parte VI. Educación y medios de comunicación; Parte VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras; Parte VIII. Administración; Parte IX. Disposiciones generales; Parte X. Disposiciones finales; todo esto en un total de cuarenta y cuatro (44) artículos.

En la Constitución Política de la República se encuentran algunos artículos que, por su relación directa con el Convenio 169, no se expusieron anteriormente en el apartado constitucional, pero que se tratarán a continuación. Se encuentran regulados en la sección tercera del capítulo II, título II, en lo relativo a "Comunidades Indígenas", en la cual se establece que Guatemala está formada por diversos grupos étnicos, entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya, señalando que el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso de trajes indígenas, sus idiomas y dialectos según el Artículo 66 de la Constitución de Política de la República de Guatemala.



La Corte de Constitucionalidad interpreta el citado artículo así: “De conformidad con el artículo 66 de la Constitución, el Estado de Guatemala, debe reconocer, respetar y promover las formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso de trajes indígenas, cuyo fin es mantener los factores que tienden a conservar su identidad, entendiéndose ésta como el conjunto de elementos que los definen y, a la vez, los hacen reconocerse como tal. El Convenio 169 de la OIT versa sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; Guatemala se caracteriza sociológicamente como un país multiétnico, pluricultural y multilingüe, dentro de la unidad del Estado y la indivisibilidad de su territorio, por lo que, al suscribir, aprobar y ratificar el Convenio sobre esa materia, desarrolla aspectos complementarios dentro de su ordenamiento jurídico interno.

Guatemala ha suscrito, aprobado y ratificado con anterioridad varios instrumentos jurídicos internacionales de reconocimiento, promoción y defensa de los derechos humanos de los habitantes en general y de los cuales también son nominalmente destinatarios los pueblos indígenas; sin embargo, tomando en cuenta que si bien es cierto que las reglas del juego democrático son formalmente iguales para todos, existe una evidente desigualdad real de los pueblos indígenas con relación a otros sectores de los habitantes del país, por lo cual el Convenio se diseñó como un mecanismo jurídico especialmente dirigido a remover parte de los obstáculos que impiden a estos pueblos el goce real y efectivo de los derechos humanos fundamentales, para que por lo menos los disfruten en el mismo grado de igualdad que los demás integrantes de la sociedad.



Guatemala es reconocida y caracterizada como un Estado unitario, multiétnico, pluricultural y multilingüe, conformada esa unidad dentro de la integridad territorial y las diversas expresiones socio-culturales de los pueblos indígenas, los que aún mantienen la cohesión de su identidad, especialmente los de ascendencia maya.”²⁴

Todo lo anteriormente comentado se ha considerado necesario incluir en la presente investigación porque no solamente se encuentra estrechamente vinculado con el tema de las consultas populares locales, sino que, además, se ha pretendido ubicar al lector en la problemática que cotidianamente afrontan las comunidades locales en nuestro país, respecto de derechos garantizados en la propia Constitución y en los Tratados y Convenios internacionales aprobados y ratificados por Guatemala y que, sin embargo, no son respetados ni aplicados por el Estado.

Ahora bien, el Convenio 169 de la OIT, en su articulado, dispone una serie de normas relacionadas directamente con las consultas populares locales; por ejemplo, en la Parte I que se refiere a la política general, el artículo 4 establece que: “1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados; 2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados; ...”.

²⁴ Opinión consultiva emitida por solicitud del Congreso de la República, de fecha 18/05/1995, expediente No. 199-95, Gaceta No. 37. Pág. No. 9.



Es decir, el artículo en mención afirma la obligación que tiene el Estado de adoptar cuantas medidas sean necesarias para proteger y velar por los derechos humanos de las comunidades locales; pero tales medidas no deben afectar los intereses de dichas comunidades, los cuales evidentemente deben ser manifestados a través de una consulta popular.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo anterior, está el Artículo 6 de este convenio; que dice: “1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

El citado artículo reafirma la obligatoriedad recaída sobre el Estado de aplicar las disposiciones contenidas en el Convenio 169 a las comunidades locales, en especial la consulta cuando se vislumbren variaciones legislativas o administrativas que, en un momento dado, puedan afectarles; todo ello sin terceras intenciones sino que, por el contrario, en un ambiente de armonía y de participación recíproca que aseguren el avenimiento de decisiones justas y equitativas para todos los grupos involucrados.



Por último, dentro de la Parte II del Convenio que se refiere a las tierras, el artículo 15 dispone lo siguiente: “1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente.

Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos; 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

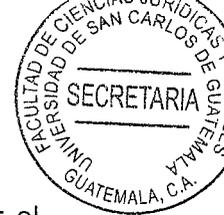
Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”. El artículo en cuestión reviste capital importancia por contener un doble mandato: por una parte ampara el derecho de participación de las comunidades locales en la utilización, administración y conservación de todos aquellos recursos naturales que afloran en sus respectivas comunidades, y esto es fácilmente comprensible por cuanto que, quién mejor facultado que los habitantes de esos terrenos para conocer acerca de sus propias necesidades y de las posibles soluciones aplicables a ellas; y por la otra, aun en la eventualidad de que la propiedad de dichos recursos naturales pertenezca al Estado.

El Ejecutivo no puede actuar unilateralmente, sino que, por el contrario, debe dar la opción de participación a las comunidades locales, instaurando el procedimiento de la consulta popular, siendo éste un mecanismo que reflejaría en sus resultados, ya sea la venia acerca de la adopción de las medidas propuestas, o su inconformidad con las mismas por afectar sus intereses. En el supuesto de que las acciones planteadas sean aprobadas por el seno de la comunidad, para ella existe siempre el derecho a participar de los beneficios que produzcan, y además, a ser indemnizada por los daños que se les puedan ocasionar en su aplicación.

b) Convención americana sobre derechos humanos (pacto de San José)

Acorde con el tema objeto del presente trabajo, podemos citar el Artículo 23 del denominado Pacto de San José, que concibe como un derecho político para todo ciudadano el de participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea por sí mismo o por persona legitimada para ello; dicho de otro modo, el Estado de Guatemala tiene el deber de otorgar a todo ciudadano - valga decir a las comunidades locales- la oportunidad de poder intervenir en la toma de decisiones de los asuntos que les afecten, concretándose tal intervención a través de las consultas populares locales, siendo éstas una alternativa para consensuar opiniones divididas.

Para terminar con el "Pacto de San José", no queda más que agregar que sus preceptos son parte del ordenamiento jurídico nacional, incluso por encima del Derecho interno, y por ello el citado Artículo 23 debe ser observado y respetado por todos,



empezando por el Gobierno de la República ya que es el encargado de velar por el bien común en Guatemala.

c) Ley marco de los acuerdos de paz

Debemos afirmar que quienes concertaron los acuerdos de paz, lo hicieron en el ánimo de construir un mejor país en todos los sentidos; y por lo tanto dejaron establecidos lineamientos que pudieran servir para un futuro mejor y más promisorio; en este sentido y referido a la consulta popular, los acuerdos de paz establecen lo siguiente; de acuerdo con el Artículo de 10 de estos acuerdos, establece: Coordinación de participación social y consulta. Para fortalecer la participación y consulta de la sociedad civil en el proceso de paz, se definirá el mecanismo respectivo para que la sociedad evalúe periódicamente y en forma conjunta con sus diversos sectores, el avance en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, promoviendo acciones concretas para el fortalecimiento del proceso en su conjunto”.

Este artículo abre la puerta a la sociedad civil para que, mediante una consulta popular, manifieste sus impresiones en relación con el cumplimiento efectivo o no de los acuerdos de paz, situación que no se ha concretado hasta la fecha.

El Artículo 11 preceptúa que la Coordinación de participación social se integrará con sectores de la sociedad civil, desde una perspectiva étnica, territorial, temática, gremial y de género.

El Artículo 12 estatuye las funciones principales de la Coordinación social y de consulta, destacando la de “evaluar periódicamente el avance en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz”, evaluación que debería desarrollarse mediante una consulta popular a fin de captar datos reales a nivel nacional.

Para concluir, en las disposiciones transitorias y finales de la citada Ley, el artículo 13 contiene el mandato que establece que para la integración del Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz, en el caso de la sociedad civil, debe establecerse un procedimiento abierto y democrático que garantice su más amplia participación.

2.5.3. La consulta popular en el Código Municipal

La Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce y establece el gobierno del país precisamente el gobierno municipal, con autoridades electas popular y libremente, lo cual deja con autonomía a la autoridad municipal de hacer lo que le parezca bien a su juicio en su administración.

El Artículo 253 del Código Municipal establece: “Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades...”.

Esa autonomía municipal ya que es vital para una consulta popular, el artículo 3, al disponer que: “En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República



garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas el gobierno y la administración de sus intereses. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República”.

Los municipios y demás entidades locales actúan atendiendo a una pluralidad de principios, entre ellos el de participación comunitaria. Entre los elementos del municipio se encuentran la población, el territorio, la autoridad ejercida en representación de los habitantes tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción, y la comunidad organizada.

El Artículo 17 de dicho Código contempla como derechos y obligaciones de los vecinos, entre otros: “e) Participar en actividades políticas municipales; f) Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias; ... j) Participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley; k) Pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio, en la forma prevista por este Código”.

Como se puede apreciar, el artículo precedente es el primero -en orden numérico- que menciona a las consultas populares locales como derecho de los vecinos, tanto a participar en ellas como a solicitar su verificación en asuntos de gran trascendencia, en la forma que se analizará más adelante.



Dentro del contexto de la participación ciudadana, especialmente en relación con las comunidades de los pueblos indígenas, el Artículo 20 del mismo Código, menciona que: Las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Respecto de su organización y administración interna, se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales.

El Código Municipal también promueve la participación comunitaria como una forma de solucionar aquellos casos en que surjan discrepancias ligadas a los límites jurisdiccionales de comunidades pertenecientes a un mismo municipio, con la mediación del Concejo Municipal, tal como lo establece el Artículo 25.

Dentro de los procedimientos que el citado cuerpo legal consagra para la creación y modificación de municipios, El Artículo 31 contempla una consulta popular local en los siguientes términos: “Si el Congreso de la República lo considerase necesario podrá someter a consulta de las poblaciones del o de los municipios o departamentos afectados, cualquier asunto dirigido a dividir o modificar su circunscripción, antes de emitir la ley que lo decida”.



De la manera en que está redactado el Artículo 31, al regular que el Congreso de la República “podrá someter a consulta de las poblaciones”, deja a criterio de ese Organismo del Estado el verificar o no tales consultas; no constituye una obligación sino una potestad, lo cual riñe con el derecho -del que se habló anteriormente que tienen los vecinos a solicitar la consulta popular local en asuntos de gran trascendencia para el municipio.

Se puede aseverar en Guatemala, existe un andamiaje jurídico amplio y bien desarrollado para que la consulta popular sea utilizada como una herramienta más útil dentro de la vida jurídica de Guatemala, de tal forma que es deber del gobierno darle utilización, poniendo en práctica la democracia participativa.

En el caso concreto de los proyectos hidroeléctricos, las consultas populares son de suma importancia, ya que de esta forma se sabrá la opinión directa de la población, con la finalidad de ver la aceptación o el rechazo de la comunidad afectada, de tal forma que se pueda avanzar en negociaciones para reubicar a las comunidades, cuidando siempre que impere el bien común de sus habitantes; de esta forma, podemos hablar de un auténtico proceso democrático en Guatemala, en el cual la población sea escuchada y tomada en cuenta por las autoridades, lo cual evitaría decisiones arbitrarias como las que han sido tomadas en el pasado.



CAPÍTULO III

3. El procedimiento consultivo

El procedimiento consultivo, es la manera en la cual se aplica las consultas populares dentro de un territorio determinado, es decir como la población se ve envuelta en las decisiones políticas del mismo.

Es necesario establecer cómo funciona este procedimiento; fundamentado en la capacidad ad referendum que poseen todos los pueblos democráticos para incidir en las decisiones políticas de un territorio determinado.

Se puede determinar entonces que es de gran importancia la forma en la cual se puede realizar el procedimiento consultivo de Guatemala, ya que es la forma en la cual la Constitución Política de la República de Guatemala, establece la manera en la cual esta debe de funcionar dentro del territorio nacional y los casos en los que esta puede ser aplicado.

3.1. Definición de procedimiento consultivo

Es necesario analizar en qué consiste el proceso consultivo, así como los elementos que conforman este concepto dentro de la doctrina, para su posterior análisis.

En tal sentido, se puede determinar lo siguiente: “El procedimiento consultivo es el parecer o dictamen por escrito o de palabra que se pide o se da acerca de una cosa. Es un principio básico de una sociedad democrática y de un Estado de derecho. Es el elemento fundamental para el ejercicio del consenso; su legitimidad radica en el reconocimiento de la cultura de la comunidad, en las formas de organización social, en la oportunidad de la convocatoria y en el reconocimiento de la experiencia y la palabra de los ancianos, principales y líderes naturales de la comunidad.”²⁵

Se puede decir entonces que el procedimiento consultivo, es una forma en la cual la democracia se hace efectiva la democracia, es por esto que se puede determinar que el procedimiento consultivo, es de gran importancia dentro de Guatemala es por esto que se puede determinar que el Estado debe de establecer las formas legales en la cual debe de realizarse dentro del país; para luego determinar la viabilidad de las decisiones tomadas, para tener una participación de cómo estas deben de funcionar en el país y la vinculación de esta dentro del mismo.

“El referéndum consultivo o procedimiento consultivo se realiza a través del sufragio por lo que es una de las formas más representativas de la democracia dentro de un país, ya que establece la participación de la población. Pero no únicamente se queda en la participación de estos, sino que se tiene que analizar la manera en la cual este procedimiento se debe de realizar, así como las garantías que este posee dentro del territorio nacional, para cumplir con su objetivo.

²⁵ <http://www.oit.or.cr/unfip/estudios/consulta.htm> (consulta: 04 de marzo de 2022).



En virtud de lo anterior, se puede determinar que la Constitución Política de la República de Guatemala se reconoce como mecanismo de participación democrática directa la figura del referéndum, que consiste en la votación sobre una cuestión legislativa o constitucional. Es la manifestación de acuerdo o desacuerdo por parte del electorado de una nación, sobre decisiones respecto de asuntos públicos relevantes para toda la sociedad, a propuesta de los órganos legislativos. El ejercicio del referéndum puede resultar en la adopción de una nueva constitución, en una enmienda constitucional, en una ley, en revocar el mandato de una autoridad electa o simplemente en el cambio de una política de gobierno; todo dependiendo de la vinculación que posea el procedimiento consultivo realizado.

Los procedimientos consultivos, permiten informar a los beneficiarios sobre las características del proyecto y conocer su punto de vista sobre las expectativas de participación y de mejoramiento del desarrollo de los pueblos indígenas por lo propuesto. Igualmente permiten identificar a las autoridades y liderazgos de las comunidades, así como que se implementan sus mecanismos de consulta interna y toma de decisiones a través de sus propios idiomas, sus propios patrones culturales sus propios ritmos. También interviene en el desarrollo de relaciones multiculturales que participan en la prevención de conflictos.

Para poder entender en qué consiste este procedimiento consultivo es necesario establecer el significado de procedimiento; en tal sentido, se puede entender como un

procedimiento la forma en la cual una decisión es puesta ante una autoridad para que esta decida sobre la viabilidad de una disposición.

Por lo que se puede determinar que, al referirse al procedimiento consultivo, teniendo como base a la consulta popular, se está poniendo a disposición de la población alguna decisión que afectará a los mismos. Dependiendo del tipo de consulta, se debe de establecer un procedimiento para cada una de estas, es decir que no se utilizara el mismo para una consulta comunitaria, que para una nacional.

Es en este sentido que se debe de establecer las distintas vinculaciones que existen en el procedimiento consultivo, ya que dependiendo de esta se podrá enmarcar la importancia que tiene la consulta como tal. En tal sentido, el procedimiento consultivo, ha de efectuarse en el sistema propio del sistema constitucional del país, considerando siempre que el consenso es la base de las discusiones y la participación activa y amplia de los ciudadanos.

Es importante afirmar que toda consulta conduzca a un acuerdo. Si se logra alcanzar, significa que la consulta fue de buena fe, aun cuando este acuerdo signifique la no realización de la obra o acción que se pretendía, por considerarla lesiva a los intereses de los pueblos indígenas. "Por otro lado, la aceptación de las partes para poner en marcha la acción, el proyecto, el plan, significa también que se ha hecho una consulta de buena fe y se ha logrado el consentimiento del territorio nacional."²⁶ De lo anterior se puede establecer que el procedimiento consultivo sirve para propiciar la participación

²⁶ <http://www.oit.or/unif/estudios/consultahtm> (consulta: 02 de marzo 2022).



ciudadana, de tal manera que se involucren todos los sectores de la república de tal manera que se emplee concretamente la democracia dentro de Guatemala.

Al mismo tiempo, el proceso consultivo sirve para establecer el mejoramiento de la democracia a través de la participación ciudadana a través de la promoción de todos aquellos cambios que se consideren adecuados en el ordenamiento jurídico-político del Estado. La Organización Internacional del Trabajo al referirse a la efectividad del procedimiento consultivo, afirma: “Para la aplicación de un proceso consultivo efectivo, es necesario que se realicen por lo menos los pasos siguientes:

1. Definición del problema: lo que se busca aquí es la caracterización del problema; saber cómo afecta el problema al territorio determinado; es decir, realizar un análisis de las ventajas y desventajas para las comunidades desde el punto de vista gubernamental; realizar una mediación pedagógica del problema a consultar.”²⁷

Lo anterior establece que el proceso consultivo empieza con la definición de qué es lo que se busca solucionar, debido a que es preciso que la población a ser consultada tenga un entendimiento claro y conciso sobre la temática que impulsa a la consulta popular de tal manera que se pueda obtener una respuesta que represente el interés de la ciudadanía dentro del proceso consultivo.

2. “Definición de los actores involucrados en la consulta: se busca identificar a los actores estatales, externos no estatales, las autoridades formales e indígenas

²⁷ <http://www.oit.or.cr/unifp/estudios/consulta.htm> (Consulta: 06 de marzo 2022).

comunitarias, los grupos de desarrollo (comités de desarrollo y mejoramiento comunitarios), los grupos de influencia como la iglesia, partidos políticos, comités cívicos, etc.”²⁸ Es necesario entonces antes de que se realice el procedimiento consultivo, se establezca cómo deben involucrarse a los distintos actores que conforman una sociedad, de tal manera que el problema que origina la consulta sea homogéneo; para obtener un resultado que represente la voluntad de la población consultada.

3. “Definición del territorio a consultar: establecer cuál es, cuántas, en dónde están, cómo se ven afectadas de manera particular, cómo se ven afectadas de manera colectiva, de qué tipo de comunidad o comunidades se trata.”²⁹

Es importante establecer en un proceso consultivo, el territorio que será consultado para determinar cómo debe de abordarse la misma, cuáles serán los métodos más acertados para emitir el sufragio, así como la información precisa para la realización de la consulta.

4. Definición de los mecanismos utilizados: conversaciones con autoridades formales, reuniones colectivas de información y negociación con cada una de las autoridades indígenas, reuniones de información con dirigentes de grupos de desarrollo, religiosos y políticos; qué funciones y roles cumplen las autoridades mencionadas;

²⁸ **Ibid.**

²⁹ **Ibid.**



flexibilizar el tiempo de consulta de tal manera que la población esté enterada de las implicaciones de esta decisión.

En esta parte, se planea la manera en la cual se debe de cumplir la consulta popular, es decir como se ha de aplicar, si hay o no negociaciones y como deben de realizarse las misma.

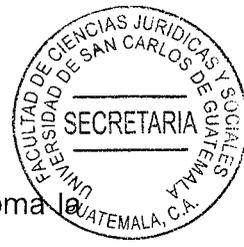
5. "Definición de los espacios de consenso: espacios de consenso total y parcial, definición de lo negociable y no negociable; así como de la naturaleza de la consulta, para determinar cómo se debe de realizar el proceso."³⁰

Es necesario también establecer el tipo de consenso que tiene que recibir las consultas populares a través del procedimiento consultivo y como este debe de establecerse dentro del territorio nacional.

3.2. El derecho ad-referéndum

Se debe de establecer que la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 la cual tenía como objetivo refundar la república, estableciendo una sociedad democrática, participativa y protagónica, este propósito del constituyente, permite a un ciudadano protagónico, asumiendo un rol estelar, con una participación activa, dentro de la democracia de un estado, es en este contexto que se le otorgó al ciudadano el derecho de decidir sobre cuestiones importantes para el Estado; es decir el derecho ad

³⁰ *Ibid.*



referéndum que permite a los ciudadanos involucrarse en las decisiones que toma la administración pública.

El origen histórico del referéndum, está estrechamente entrelazado con la democracia y la soberanía popular ya que encuentra su razón de ser sólo por estar arraigadas a las ideas que implican estas últimas. Se puede determinar que “el término referéndum proviene del siglo XVI y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de los cantones de la Confederación Suiza. La versión moderna del referéndum aparece teóricamente elaborada y promocionada, junto al ideario republicano, por los pensadores de la Revolución Francesa. En el siglo XIX y en el marco del Estado liberal representativo, el referéndum se incorpora definitivamente al modelo organizativo democrático, con especial significación en la Confederación Helvética (fue utilizado para aprobar la Constitución de 1848 y su reforma llevada a cabo en 1874) y en algunos estados de los Estados Unidos.”³¹ Es por esto que el derecho ad referéndum posee una gran importancia dentro de todos los países democráticos debido a que dentro de la historia este derecho ha ido íntimamente ligado a la democracia, ya que el derecho de ser consultados es una de las principales bases de la democracia.

En tal sentido, se puede determinar que el derecho ad referendum es “aceptar una proposición ad-referéndum significa con la condición de ser aprobada por la autoridad competente respectiva. Sistema legislativo que consiste en someter al voto directo del pueblo las leyes o la aprobación de ciertos actos de gobierno. También se utiliza como

³¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Diccionario electoral**. Pág. 259.



condición de ser aprobado el acto por otra persona o por una autoridad superior.”³² Se puede afirmar entonces que el derecho ad-referéndum responde a la necesidad que tiene la población de conocer e involucrarse en las decisiones políticas de un territorio determinado.

El derecho ad-referéndum como tal, es una manifestación de la democracia constitucional en la cual, mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de poder, lo que realiza indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del referéndum y el plebiscito. La naturaleza jurídica de esta participación popular se considera como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión. La doctrina se inclina por afirmar que el procedimiento consultivo es un acto decisorio autónomo que sólo adquiere validez y eficacia una vez que ha sido sometido a la votación popular y adoptado por ésta.

En tal sentido se puede determinar que los beneficios que pueden surgir del referendo como complemento de la democracia representativa se materializan solo si los procedimientos están bien diseñados y garantizan información y transparencia a los ciudadanos.

En primer lugar, es importante que constitucional y/o legalmente se fijen con claridad los supuestos en los que se impone o cabe la celebración del referendo y quién puede

³² http://diccionario.leyderecho.org/ad-referendum/#Ad_refereacutendum (consulta: 03 marzo 2022).

iniciarlo. Desde esta perspectiva, según el objeto de la consulta, existen en el derecho comparado tres grandes tipos de referendo:

- 1) “El referendo constitucional que consiste en la consulta al conjunto del cuerpo electoral bien para aprobar una nueva Constitución, bien para confirmar una modificación de la Constitución vigente.
- 2) El referendo legislativo aprobatorio y abrogatorio. Se trata de la consulta al conjunto del cuerpo electoral para que se pronuncie respecto a un proyecto de ley o ley, siendo aprobatorio en el caso de ser previo a la sanción de las leyes aprobadas por las Cortes, o abrogatorio de las leyes en vigor. Incluiremos en esta categoría los referendos sobre iniciativas legislativas populares.
- 3) El referéndum sobre decisiones políticas de trascendencia. Consiste en la consulta al conjunto del cuerpo electoral para conocer su opinión en lo referente a una cuestión política importante o sobre un cargo electo.”³³

Se puede establecer entonces que el derecho ad referéndum, permite que la democracia participativa se lleve a cabo dentro de cada territorio y este derecho se puede realizar a través de la consulta popular que solo se puede realizar a través del procedimiento consultivo.

³³ Sáenz Royo, Eva. **La regulación del referendo en el derecho comparado: aportaciones para el debate en España.** Pág. 7.

3.3. Trámite del procedimiento consultivo en Guatemala

Es necesario analizar cómo se puede realizar el trámite del proceso consultivo dentro del territorio nacional y las fases en la cual debe de pasar para que se concrete el mismo; en primer término, se puede determinar que es un proceso largo, debido a las implicaciones que posee el mismo, por lo tanto, se debe de remitir al Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Este artículo, establece: “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.”

Este artículo regula, que será una ley constitucional, la que establezca cómo se debe de realizar este proceso; lo cual se llevó a cabo a través de la ley electoral y de partidos políticos, el cual establece en el Artículo 250 bis; el cual establece: “La Consulta Popular, regulada en la Constitución Política es de trascendencia nacional (no distrital, municipal, regional o comunitario), a iniciativa del Congreso de la República o el Presidente de la República. Y pueden ser causas: Decisiones de trascendencia nacional, las ratificaciones a reformas constitucionales, y el caso de Belice.”

Por lo que tanto el Congreso de la República de Guatemala, así como el presidente de la República, tienen iniciativa para convocar a la consulta popular dentro de territorio



nacional, por lo que estos deben de determinar la importancia de alguna política para poder determinar si es necesaria la participación de la población para la aplicación de la misma; una vez analizada la propuesta, se debe de convocar a la misma, conforme a lo establecido por la ley de Guatemala, en ese sentido se debe de estudiar lo normado en el Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala; el cual en el Artículo 130, afirma: “La convocatoria a Consulta Popular, será publicada con anticipación no menor a noventa días de la fecha de su celebración. Se realizará un día domingo y contendrá la temática que se someta a consulta para aprobación o improbación de los ciudadanos guatemaltecos.”

Lo anterior establece que la convocatoria la realizará el Tribunal Supremo Electoral, a petición ya sea del Congreso o del Presidente de la República; en tal sentido establece el día que se podrá realizar la consulta, el cual será un día domingo, al mismo tiempo debe de estar perfectamente identificado el motivo de la misma.

Es necesario establecer que el Tribunal Supremo Electoral, deberá publicitar por los medios de comunicación social a su alcance y de preferencia en el propio idioma de la jurisdicción electoral, el contenido de la consulta popular y los colores o símbolos que identifican la aprobación o improbación de la misma; por lo que es necesario que esta consulta sea ampliamente publicitada y difundida a lo largo del territorio nacional, de tal manera que toda la población esté enterada sobre el contenido de la consulta y como esta se desarrollará; para que las personas consultadas sepan responder a la consulta conforme su entender. La consulta popular, por su parte deberá ser elaborada con



preguntas en sentido afirmativo, que no den lugar a duda al ciudadano, sobre la intención del cuestionamiento.

La respuesta a cada pregunta será SI ó NO; de tal manera que no exista ninguna duda sobre el sentido de la consulta y que el resultado de la misma, posea una certeza jurídica que permita establecer el sentir de la población. El Tribunal Supremo Electoral, por su parte deberá de elaborar las boletas que servirán para la consulta popular, las cuales serán iguales a las que se utiliza en el proceso electoral; con los mismos materiales y bajo la mismas normas de seguridad.

Cuando se trate de algún texto en el cual la población tenga de decidir sobre la validez del mismo, Tribunal Supremo Electoral, establecerá los procedimientos aplicables, según el caso. Es importante mencionar que, para la calificación de la consulta popular, se utilizarán los procedimientos regulados en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y su reglamento. Para el resultado de la consulta popular, el Tribunal, elaborará la resolución que define el resultado de la consulta popular, estableciendo que las consultas populares, sin importar su resultado, se definirán en una sola resolución; esta resolución declarará la validez de la elección conforme a la depuración de resultados que se establezca.

Resuelta la validez de la elección o consulta popular, el Tribunal Supremo Electoral formulará la correspondiente declaratoria a favor de quienes hayan resultado electos o sobre el resultado mayoritario de la consulta.

3.4. La democracia participativa dentro del procedimiento consultivo

Entre las consideraciones preliminares en este apartado se debe de tener en cuenta en qué consiste la democracia participativa y la necesidad de utilizarla en Guatemala. Con esto claro, se puede afirmar que participación, proviene del vocablo latín “participatio, que quiere participación es la acción y efecto de participar (tomar o recibir parte de algo, compartir, noticiar).”³⁴ La definición anterior, sirve para definir participación en forma general, lo que se debe de analizar de la misma, es que participar significa tomar parte en algo, es decir ser parte de algo, lo que sea; en este caso, participar en una decisión política del gobierno de la república.

Para entender en qué consiste la democracia participativa, se debe de iniciar por afirmar que es democracia en forma general; en tal sentido se puede determinar que este término se define como: “Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también mejoramiento de la condición del pueblo. Proviene de las palabras griegas dêmos (pueblo) y krátos (fuerza, autoridad). En sentido político es muy difícil determinar el contenido de la democracia, ya que ni siquiera existe conformidad entre los autores con respecto a lo que debe entenderse por pueblo. En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de ella elige su forma de gobierno y, consecuentemente, sus gobernantes.”³⁵

³⁴ <https://definicion.de/participacion/> (Consulta: 07 de marzo 2022).

³⁵ Ossorio, Manuel. **Op. Cit.** Pág. 287.



Se puede determinar entonces que la democracia, se caracteriza por las formas en las cuales el gobierno es escogido por la propia población para que ciertos ciudadanos los dirijan. “Es una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo.

En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.”³⁶

Esta autora afirma que la democracia, es entonces una forma de gobierno que consiste en la manera en la cual la totalidad de una población determina como debe de gobernarse la misma a través de un sufragio determinado por la ley. En virtud de lo anterior, se puede determinar que existen tres tipos de democracia los cuales son:

- a. Democracia directa o pura cuando la decisión es adoptada directamente por los miembros del pueblo reunidos en asamblea o consejo.
- b. Democracia indirecta o representativa cuando la decisión es adoptada por personas elegidas por el pueblo como sus representantes.

³⁶ Diaz, Beatriz. **Introducción a la democracia participativa.** Pág. 1.



c. Democracia participativa o semidirecta no se trata de un sistema en sí, sino de una modalidad, complemento y perfeccionamiento de las formas representativas, que en última instancia permite afianzar los procesos democráticos.

3.5. Definición de democracia participativa

Debemos de abordar el tópico de la democracia participativa, la cual se define como aquella democracia en la cual los ciudadanos no ejercen directamente el gobierno de la comunidad, sino que se sirven de representantes que tendrán el ejercicio de la autoridad delegada; sin embargo, estos simbolizarán la unanimidad y las consideraciones pertinentes de una comunidad sobre determinado tema.

El régimen representativo es “aquel en el que el pueblo no se autogobierna directamente sino a través de representantes, este es cabalmente el sentido profundo de democracia”.³⁷ De conformidad con estas definiciones, es necesario aportar la definición propia en donde consideramos que: Democracia participativa es una forma de democracia en la que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa; es decir, una forma de democracia en la que las decisiones las toman todos los ciudadanos.

Se caracteriza por un menor activismo de los ciudadanos, el cual se reduce a elegir al representante popular el día de las votaciones, los promotores de esta visión se

³⁷ Asensi Sabater, José. **Iniciación a la constitución**. Pág. 149.



enfocan en el perfeccionamiento de los sistemas electorales: organismos autónomos, elecciones libres, equidad en la elección, representatividad en los órganos del Estado. Conlleva el activismo ciudadano, esto es, no solo elegir al representante, sino busca estar presente en la toma de decisiones, ser parte activa en las tareas del Estado, lo que implica estar más informado y atento a las acciones de los gobernantes.

La democracia participativa el acento se tiene que poner en la interacción con los órganos gubernamentales, en la búsqueda de nuevas formas de participación ciudadana, el plebiscito y el referéndum, pero sobre todo en la toma de decisiones con base en la asamblea. Consensuar ideas y proyectos en la que los ciudadanos sean parte de las soluciones. Con todo lo anterior claro podemos afirmar que la democracia participativa trata de darle el poder de participar a las personas a tomar las decisiones políticas pertinentes; esto desemboca en un mayor desenvolvimiento de la comunidad en los tópicos en los cuales se vean inmiscuidos o crean que sus derechos han sido o podrían ser violentados; por lo tanto, a medida ha pasado el tiempo, se ha hecho más claro que la comunidad debe de ser consultado. Aunque su práctica en la actualidad es muy poco utilizada, es necesario que sea más común porque con esto se evitara que se tomen decisiones arbitrarias y sin tener en cuenta la opinión de los que se puedan ver afectados.

Es vital que se lleve a cabo este tipo de política consultiva, por cuanto es necesario que las personas que se puedan ver afectadas por determinados proyectos o decisiones, por lo tanto, la consulta popular debe de ser un vehículo por medio del cual se pueda



dependen para poner en práctica la democracia participativa. La participación ciudadana se encuentra derivada de la democracia participativa, si la democracia participativa es el objeto, la participación ciudadana es la herramienta para llegar a este.

En ese sentido, se puede encuadrar la participación ciudadana en los gobiernos locales, sus causas, factores que la determinan y sus principales efectos sobre el proceso político constituyen un objeto de conocimiento que conlleva cierto grado de complejidad. Dar cuenta de dicho fenómeno supone una investigación más específica sobre gobiernos locales y gestión municipal. A continuación, se realizará un análisis de manera crítica los principales aportes teóricos y empíricos que se han hecho al tema de la participación ciudadana en general. La participación ciudadana, se puede realizar cuando la presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática.

A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales. Puede decirse que la realización progresiva de los derechos humanos, está en relación directamente proporcional al aumento de la calidad de la participación ciudadana.

“Sin embargo, prevalece en nuestra sociedad una marcada exclusión de la mayoría poblacional respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos; de manera



que, el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses societarios. Una de las razones primarias para tal marginamiento, se desprende de la ausencia de información, e interiorización de la ciudadanía, sobre las posibilidades de nuestro marco jurídico en cuanto al reconocimiento formal de espacios de participación."³⁸

La presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectivamente, precisa de una adecuación funcional, en tanto en cuanto, facilite el acceso y la conformación no excluyente de centros de decisión a partir del nivel local, que, en última instancia, también sean capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones del Estado.

De ahí la importancia de la participación ciudadana, debido a que "un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve."³⁹

En tal sentido se puede determinar que la participación es un proceso de generación de conciencia crítica y propositiva en el ciudadano. La participación no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder. El fin de la

³⁸ García, Mauricio. **Programa Andino de Derechos Humanos. Participación y Ciudadanía.** Pág. 31.

³⁹ González Ballar, Rafael. **Programa Andino de Derechos Humanos. Participación y Ciudadanía. Revista Aportes Andinos Agosto 2005.** Pág. 28.



participación ciudadana no es tanto ella en sí misma, por cuanto que, la finalidad que debería perseguir es la mejora sostenible de las condiciones de vida de la sociedad.

También la participación debe verse en su triple connotación jurídica, a saber:

- a) Como derecho: Como la facultad de involucrarse en las decisiones del Estado.
- b) Como deber: Como la responsabilidad de participar en los asuntos públicos.
- c) Como mecanismo: Como el instrumento mediante el cual podemos ejercer nuestros derechos y deberes.

Así, en el ordenamiento jurídico, pueden identificarse derechos, deberes y mecanismos relacionados con la presencia ciudadana en lo público; de igual forma, en ocasiones también hallaremos restricciones expresas a esta participación. Por lo que se puede tener en cuenta este tipo de política, ya que se puede adaptar a hacer valer el interés sobre la opinión de las personas, lo cual conseguirá que se tenga una mejor comunidad, municipio, departamento y por lo tanto un país más equitativo y por ende un mejor gobierno.

3.6. Derechos y obligaciones provenientes de la democracia participativa en el procedimiento consultivo

Es necesario analizar cuáles son los derechos y obligaciones que derivan de la democracia participativa, para luego establecer cómo afectan los mismos al proceso

consultivo. En tal sentido los derechos y obligaciones que caracterizan a esta democracia son las siguientes:

a. **El derecho a ser informado:** “como condición previa a todo ejercicio de participación democrática debe reconocerse a todo ciudadano el derecho a exigir la publicidad y conocimiento de los actos y asuntos de gobierno. Sin este derecho la participación se vuelve una utopía o un mero deseo sin posibilidades de manifestarse por el desconocimiento de la realidad sobre la que se quiere influir. Para que el derecho a ser informado se materialice, los datos sobre las cuestiones del Estado deben estar a disposición del público en forma previa, completa y comprensible para la mayoría del pueblo, de modo que los ciudadanos puedan influir en el accionar de los decidores o controlar la gestión de la administración pública antes de que los derechos individuales o colectivos resulten irremediablemente afectados.”⁴⁰

Esto quiere decir que cada vez que se hable de democracia participativa, es necesario que se inicie por informar a la población para que se entere sobre las decisiones o políticas que se intenten implementar dentro del territorio determinado para que la consulta a la población sea consensuada y bien analizada.

b. El derecho a ser oído: “el derecho a ser informado no tendría razón de ser sin el derecho a ser oído por los poderes legislativo y ejecutivo. Este derecho también

⁴⁰ Díaz, Beatriz María. **Op. Cit.** Pág. 3.



debe reconocerse en tiempo y forma. Las herramientas formales que veremos más adelante conforman algunos aspectos de este derecho.”⁴¹

Lo anterior establece que no únicamente basta con ser informado, sino que el pueblo como parte de sus facultades deben de manifestarse para poder determinar la validez de este tipo de consultas, es por esto que estos dos derechos deben de ser fundamentales. Respecto a las obligaciones de la democracia participativa, se puede afirmar que son las siguientes:

- a. **Obligación de escuchar al electorado:** “Resulta imprescindible que dentro de la estructura estatal se determine la obligación de los decisores de tomar en cuenta las objeciones y propuestas del electorado. Esta obligación funciona como una contrapartida que asegura la vigencia de los dos derechos anteriores y se los incluye en las declaraciones básica de los textos constitucionales.”⁴²

Esto quiero decir que una de las principales funciones de la democracia participativa consiste en que la opinión de la población en general debe de ser fundamental para la misma toda vez que se debe de establecer la aprobación de la población para la disposición presentada.

- b. **Educación para la participación:** “Estos derechos y obligaciones, reconocidos en las normas jurídicas, pueden mantenerse inactivos o dormidos si no existe entre la

⁴¹ **Ibid.**

⁴² **Ibid.**



sociedad el deseo de ponerlos en práctica. En sociedades jóvenes o con un fuerte pasado autoritario, se requiere un largo período en búsqueda de la madurez cívica para lo cual la educación ciudadana es fundamental.”⁴³

No se puede dejar de mencionar la importancia de esta obligación, ya que establece la manera en la cual la población debe de ser informada sobre todas las situaciones que son puestas a su consideración, de tal manera que las consultas que se realicen sean bien fundamentadas y por lo tanto las decisiones que se tomen conforme al sufragio emitido posea certeza plena desde el punto de vista de que se representa cabalmente el sentir de la población sobre un asunto.

⁴³ **Ibid.**





CAPÍTULO IV

4. Análisis jurídico de la consulta popular de 2018 sobre el compromiso contenido en el acuerdo especial entre Guatemala y Belice establecido en el artículo 2 del decreto 31-2010 del Congreso de la República de Guatemala

Es necesario analizar la importancia de la aprobación de la consulta popular del año 2018 y como esta se realizó de tal forma que se pueda establecer la vinculación entre el resultado de esta y el cumplimiento del Artículo 2 del Decreto 31-2010 del Congreso de la República de Guatemala.

4.1. Consultas populares vinculantes en Guatemala

No son muchos los casos en los cuales una consulta popular se conducente en el territorio nacional, debido a los gastos que éstas conllevan y preparación por parte del Estado que estas llevan consigo; sin dejar de lado la participación activa de la población en las urnas para emitir su sufragio, lo cual establece que el procedimiento consultivo será utilizado para situaciones específicas en donde la participación de la población sea necesaria, para mayor énfasis en este tópico se analiza la ley para poder señalar cuándo se debe de utilizar al proceso consultivo para determinar las decisiones en las que la población debe de ser consultada.

En tal sentido, es preciso citar nuevamente el Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual afirma: “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.” Lo anterior deja en evidencia que la consulta sólo será convocada en casos de especial trascendencia, donde el pueblo deba de dejar constancia sobre la forma en la cual se quiere responder a la acción propuesta por la autoridad gubernamental.

El último párrafo del Artículo 173, afirma lo siguiente: La Ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta institución. Cumpliéndose con la promulgación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala.

El Artículo 129 del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, afirma: “En todo lo que sea aplicable, la consulta popular, utilizará los procedimientos establecidos en el artículo 250 bis de la Ley y en los contenidos en el presente reglamento.” Lo anterior establece como debe de realizarse el mismo; por lo que es menester citar y analizar el Artículo 250 bis, el cual regula: “De acuerdo con la Constitución Política de la República, la consulta popular será convocada en todos los casos por el Tribunal Supremo Electoral. El proceso consultivo se regirá, en lo aplicable, por las normas que para elecciones establece la presente ley y su reglamento, así como por las específicas que emita el Tribunal Supremo Electoral. La mayoría relativa será el sistema aplicable a las consultas populares”.

Lo anterior, quiere decir que, en el caso de las consultas populares, en cualquiera de los casos debe de ser convocada por el Tribunal Supremo Electoral para que sea considerado como válido, por lo demás será realizado como un proceso electoral normal, es decir con plazos definidos para la votación y a través del sufragio libre y secreto, al mismo tiempo establece la mayoría simple como la forma en la cual se decidirá el resultado de la consulta popular. Es por esto que se puede afirmar que las consultas populares no deben de ser tomadas a la ligera, por lo que no debe de realizarse tan seguido debido a la importancia que representa la manera en la cual se realizan las consultas populares en Guatemala.

El Artículo 130 del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, por su parte establece: “Procede realizar consulta popular en los casos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, en las demás leyes y sobre los tratados o convenciones internacionales, que, para ser ratificados por Guatemala, tengan como requisito previo que se hubiere realizado consulta popular y que la misma sea afirmativa. La convocatoria a Consulta Popular será publicada con anticipación no menor a noventa días de la fecha de su celebración. Se realizará un día domingo y contendrá la temática que se someta a consulta para aprobación o improbación de los ciudadanos guatemaltecos.”

Por lo tanto, se puede realizar que la consulta popular en el territorio nacional, solo se puede constituir en virtud de la ley, también en el caso de los convenios que requieran la participación de los ciudadanos del Estado para ser autorizados. Esta convocatoria



deberá de tener una anticipación de tres meses o noventa días, debe de realizarse un día domingo debido a que históricamente este día es de descanso dentro de todo el territorio nacional por lo que la participación de la población tiende a ser mayor además deberá de estar bien identificada la temática que contendrá esta consulta popular, con el objeto de que toda la población entienda de qué se trata la consulta popular y las implicaciones que conlleva.

El Artículo 131 por su parte afirma: “El Tribunal Supremo Electoral, deberá publicitar por los medios de comunicación social a su alcance y de preferencia en el propio idioma de la jurisdicción electoral, el contenido de la consulta popular y los colores o símbolos que identifican la aprobación o improbación de la misma.” Esto quiere decir que la publicidad de la consulta popular corresponde al Tribunal Supremo Electoral, de forma exclusiva, el cual utilizará a los medios de la forma en la que le parezca más conveniente para informar a la población de cómo se deberá de realizar la misma, debido a la amplia difusión que tienen estos medios poseen dentro del territorio nacional, debe de especificarse dentro de la misma, no solo la temática de la consulta popular sino también como debe de realizarse el sufragio, también será necesario realizarlo en los idiomas que sean conducentes para que el mensaje llegue, no obstante el idioma de la consulta popular se realizará en idioma castellano.

El Artículo 132 del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, por su parte asevera: “La consulta popular, deberá ser elaborada con preguntas en sentido afirmativo, que no den lugar a duda al ciudadano, sobre la intención del



cuestionamiento. La respuesta a cada pregunta será SI o NO. El procedimiento, para elaborar la papeleta electoral, de consulta popular, en lo aplicable, será el mismo de cualquier otra clase de comicio. Si fuere sometido a consulta popular, un texto que tendría carácter obligatorio para la población, el Tribunal Supremo Electoral, establecerá los procedimientos aplicables, según el caso”.

La importancia de este artículo se remite a la forma en el cual el mismo desarrolla la manera en la cual se debe de elaborar la consulta popular en Guatemala; estableciéndose que todas las preguntas se debe de realizar en sentido afirmativo, esto en el conforme al idioma español significa que la pregunta debe de afirmar el sentido de una idea, para que no sea confusa representando en todo momento la respuesta que se busca a través de la interrogante y para que no haya ninguna duda, debe de marcarse la respuesta que únicamente pueden ser sí o no; se imprimirán en una boleta que debe de llevar el mismo grado de seguridad que las de una elección normal y en caso de que sea un texto que necesite su aprobación, el Tribunal Supremo Electoral buscará la manera en la cual se establezca el tipo de conocimiento necesario para poder establecer la importancia sobre la aprobación del mismo y será la población quien acepte o no el contenido de este texto.

El Artículo 133 regula cómo será la calificación de la consulta popular, la cual regula: En lo que fuere aplicable, para la calificación de la consulta popular, se utilizarán los procedimientos regulados en la Ley y el presente reglamento. Por lo que conforme al



Artículo 250 bis, será a través de la mayoría simple, es decir la opción que tenga más votos será la que determine el resultado de la consulta.

El Artículo 134, determina cómo se anunciarán los resultados de los comicios estableciendo que el Tribunal Supremo Electoral, elaborará la resolución que define el resultado de la consulta popular, tomando en consideración, lo estipulado en los artículos 209 y 210 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y aplicará en lo que fuere procedente, el procedimiento para la comunicación de resultados, utilizado en las otras clases de comicios. Es necesario entonces revisar estos artículos para analizar de manera completa que es lo regulan y como debe de anunciarse los resultados de la consulta popular en Guatemala.

El Artículo 209 establece: "El Tribunal Supremo Electoral resolverá en única instancia la elección presidencial, las de diputados al Congreso de la República o a la Asamblea Nacional Constituyente, Parlamento Centroamericano y consultas populares, dictando una sola resolución para la primera, según se defina en primera o segunda ronda, y una para cada elección de diputados, sean distritales o por lista nacional. Las consultas populares se definirán en una sola resolución. Las resoluciones se pronunciarán en primer término, sobre las nulidades de votaciones alegadas y que se observen de oficio en las juntas receptoras de votos, y las que se declare procedentes causarán su eliminación en el cómputo."

Luego, la resolución declarará la validez de la elección conforme a la depuración de resultados que se establezca. Resuelta la validez de la elección o consulta popular, el Tribunal Supremo Electoral formulará la correspondiente declaratoria a favor de quienes hayan resultado electos o sobre el resultado mayoritario de la consulta. Las elecciones de corporaciones municipales serán calificadas o resueltas, debiendo dictarse una resolución por cada municipio, la cual resolverá la validez de la elección

El Artículo 210 por su parte regula: “Si la elección se repitiese como consecuencia del porcentaje de la suma de votos nulos, se hará la convocatoria a elecciones dentro del plazo de diez días a contar de la declaratoria de nulidad; la celebración de asambleas generales extraordinarias que correspondan finaliza sesenta días antes de la fecha en que se celebren las elecciones; los treinta días siguientes para inscripción de candidatos; y, las elecciones se efectuarán un domingo del mes de octubre del mismo año”. Este término también se aplica en el caso de las consultas populares en Guatemala.

Desarrollado lo anterior, se puede determinar que las consultas populares que se realicen en Guatemala, deben de cumplir este proceso al pie de la letra para que sea válida, es por esto que quiere decir que cada vez que se realice una consulta popular se deberá de cumplir este procedimiento consultivo sin importar si la consulta es vinculante o no toda vez que un proceso es una serie de pasos ordenados y concatenados para la obtención de un fin. Habiendo establecido lo anterior es necesario establecer cuáles son las consultas populares vinculantes que se pueden

llevar a cabo en el territorio nacional; dejando en claro que solo se pueden llevar a cabo en dos casos, los cuales son:

- a. Reformas constitucionales
- b. Resolución del diferendo territorial con Belice

Se puede afirmar que las dos clases de consulta popular vinculante se han llevado a cabo en Guatemala, son las únicas estipuladas como vinculantes porque depende del resultado de las mismas para que el Estado cumpla con lo que corresponde, si es el caso de la reforma constitucional, a discutir la reforma y cómo se deberá de realizar la misma y en el caso del diferendo territorial informar a Belice que realice su propia consulta y que se exponga el caso para la resolución de esta problemática ante la Corte Internacional de Justicia y que sea esta la que decida cómo debe de repartirse el territorio determinado.

Es preciso enfocarse en la manera en la cual se debe de realizar el proceso consultivo para realizar reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala, para luego analizar las consultas populares que se han realizado dentro del periodo que ha estado vigente el cuerpo legal constitucional desde 1986 hasta la actualidad. Para iniciar con la descripción del proceso consultivo que pretende resolver la Constitución Política en la República de Guatemala, en tal sentido se puede afirmar que el Artículo 277 de este cuerpo legal, el cual afirma: "Tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución:

- a) El Presidente de la República en Consejo de Ministros;
 - b) Diez o más diputados al Congreso de la República;
 - c) La Corte de Constitucionalidad; y
 - d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.
- En cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado.

Habiendo establecido lo anterior es necesario que se analice la forma en la cual se debe de realizar el procedimiento consultivo vinculante respecto a la reforma constitucional. El cual se debe realizar de forma siguiente:

En primer lugar es necesario establecer que existen dos maneras de realizar esta reforma dependiendo de los artículos que se quieran reformar; si se propone reformar es algún artículo o artículos de los comprendidos en los artículos del 3 al 46 (Derechos Humanos Individuales) o el artículo 278 entonces tiene que seguirse el procedimiento de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente pero, como se verá más adelante, para que se pueda convocar a dicha Asamblea Nacional Constituyente primero el Congreso de la República debe aprobar su convocatoria con mayoría calificada, es decir, con el voto de las dos terceras partes del total de diputados al Congreso.

En caso de que se aprobara por el Congreso, con la mayoría calificada requerida, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente estaríamos, entonces, en



presencia de una Asamblea Nacional Constituyente constituida o derivada porque solo tiene poder para reformar la Constitución (y en el caso de Guatemala, sólo algunos artículos de la Constitución) y no de una Asamblea Nacional Constituyente originaria o genuina que como, ya sabemos, es a la que le corresponde elaborar o redactar una Constitución de forma total.

Para la reforma de cualquier artículo o artículos de la Constitución (con excepción de los artículos que no se pueden reformar y de los artículos del 3 al 46 Derechos Humanos Individuales o el artículo 278 porque para ello se requiere del otro procedimiento, es decir, de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente) debe seguirse el procedimiento en que el Congreso de la República debe aprobar la reforma del artículo o artículos de que se trate con mayoría calificada, es decir, de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala y, además, en caso de que efectivamente dichas reformas tuvieran el visto bueno para ser aprobadas por el Congreso, esas reformas tienen que ser ratificadas, es decir, tienen que ser aprobadas también por los ciudadanos mediante el mecanismo de la consulta popular. Este otro procedimiento de reforma constitucional es el que debe emplearse para reformar la mayoría de los artículos de la Constitución, es decir, los artículos 1 y 2, artículos 47 al 280 y los 27 artículos que conforman las Disposiciones Transitorias y Finales, con excepción de los artículos que no se pueden reformar.



Este proceso por su parte contempla dos fases o pasos. En la primera fase o paso, la aprobación de las reformas a la Constitución está en manos del Congreso de la República, es decir, de representantes que el pueblo ha elegido en la elección para Diputados del Congreso y sólo si esa primera fase o paso culmina con la aprobación de las reformas constitucionales por parte de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso entonces se pasará a la fase o paso siguiente. En esa segunda fase o paso les corresponde a los ciudadanos o al pueblo participar directamente en la reforma de la Constitución porque, en caso de que el Congreso haya aprobado las reformas constitucionales con la mayoría calificada requerida, esas reformas constitucionales tienen que ser ratificadas por los ciudadanos a través de consulta popular y si los ciudadanos no ratifican dichas reformas entonces la Constitución no puede reformarse o modificarse. En este caso el pueblo o los ciudadanos tienen la última palabra.

4.2. La consulta popular en Guatemala en el caso de Belice

Es necesario analizar como se ha venido desarrollando la consulta popular en el caso del diferendo territorial con Belice y como esta se fue gestando a través del tiempo desde el año 1986 que fue promulgada la Constitución Política de la República de Guatemala.

4.2.1. Antecedentes

El sometimiento a la Corte Internacional de Justicia es el mecanismo judicial internacional más recomendable para resolver el diferendo territorial marítimo e insular existente entre Belice y Guatemala, para lo cual se deben cumplir previamente con los requerimientos constitucionales correspondientes. En efecto, previo a someter cualquier asunto a una instancia jurídica internacional, “las Partes deberán celebrar un acuerdo especial (compromisorio), aceptando la jurisdicción de la CIJ el cual debe incluir los temas y el procedimiento para acudir al tribunal. Mediante Acuerdo Gubernativo 316-2008, de fecha 1 de diciembre de 2008 se autorizó al ministro de Relaciones Exteriores para suscribir el Acuerdo Especial (compromisorio), aceptando entre otras, la jurisdicción de la CIJ. Dicho acuerdo fue suscrito el 8 de diciembre 2008 por los Cancilleres de Guatemala y Belice, quedando en ese momento pendiente de fijar fecha para la realización de la Consulta Popular, fecha que fue recientemente acordada en la sede de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Washington, entre los cancilleres de Guatemala, Harold Caballeros y de Belice, Wilfred Arlinton, siendo ésta para el domingo 6 de octubre del 2013, para la realización de la Consulta Popular de manera simultánea en ambos”.⁴⁴

Se puede determinar que, en virtud de lo anterior, que el diferendo territorial que existe con Belice ha sido un problema que data desde la colonia, de tal manera que no ha habido un acuerdo sobre la forma en la cual debe de resolverse ésta; por lo que se determinó, que era necesario que existiera una consulta popular entre los estados que permita que se resuelva como debe de dividirse el mismo, dentro de cada territorio

⁴⁴ <http://tse.org.gt/PDF/TEXTO-INFORMATIVO-BELICE-Y-GUATEMALA.pdf> (consulta 09 de marzo 2022).

nacional, por lo tanto, ambos estados, Guatemala y Belice se obligaron a solventar su situación legal por medio de consultas populares vinculantes, de tal manera que fuera su población a través del sufragio que pudieran determinar como deben dividirse cada uno de estos territorios.

Conforme lo regula el Artículo 19 de las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución, el acuerdo definitivo mediante el cual las Partes se someten a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, debe ser sometido por el Congreso a Consulta Popular, convocada por el Tribunal Supremo Electoral, rigiéndose este proceso consultivo, en lo aplicable, por las normas que para elecciones generales establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos; así como las específicas que emita el Tribunal Supremo Electoral.

La consulta popular en el caso de la controversia con Belice es uno de los pasos que se deben tomar para resolverla diplomáticamente, pero más que solventar la situación fronteriza entre los Estados, se estaría respetando la soberanía y la autodeterminación de un país.

4.2.2. Consulta popular de 2018

Para poder analizar el caso de esta consulta popular y procedimiento consultivo, es necesario establecer lo que la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual en el Artículo 19 de las disposiciones transitorias y finales, establece: "El Ejecutivo

queda facultado para realizar las gestiones que tiendan a resolver la situación de los derechos de Guatemala respecto a Belice, de conformidad con los intereses nacionales. Todo acuerdo definitivo deberá ser sometido por el Congreso de la República al procedimiento de consulta popular previsto en el artículo 173 de la Constitución. El Gobierno de Guatemala promoverá relaciones sociales, económicas y culturales con la población de Belice. Para los efectos de nacionalidad, los beliceños de origen quedan sujetos al régimen que esta Constitución establece para los originarios de los países centroamericanos.”

Lo anterior determinó que era necesario resolver el diferendo territorial que existe históricamente entre Guatemala y Belice a través del proceso consultivo; la Corte de Constitucionalidad, sobre este tópico afirma: “Al hacer mención de que todo acuerdo definitivo deberá ser sometido por el Congreso a consulta popular, se está estableciendo que es el pueblo de Guatemala a quien compete, finalmente, tomar la decisión que ponga fin al mencionado diferendo. El Ejecutivo está constitucionalmente facultado para realizar las gestiones que sean necesarias para solucionar el diferendo con Belice. La norma objeto de análisis ordena que 'Todo acuerdo definitivo deberá ser sometido a consulta popular.'

El citado diccionario, para los efectos relevantes, define la palabra 'acuerdo' como 'resolución premeditada de una sola persona', 'refiriéndose a dos o más personas o cosas, mostrar conformidad o alcanzarla'; en cuanto a 'definitivo', 'dícese de lo que decide, resuelve o concluyen'. Es claro, en consecuencia, que la norma se refiere a



cualquier decisión final, unilateral o bilateral, del Ejecutivo, que decida, resuelva o concluya el diferendo con Belice, la cual, el Congreso de la República deberá someter a consulta popular, de conformidad con el artículo 19 de las Disposiciones transitorias y finales de la Constitución Política.”⁴⁵

Al mismo tiempo, El 14 de agosto de 1991, la Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia de Guatemala publicó un comunicado por medio del cual el Presidente declaró que se reconocía el derecho de Belice a su libre determinación. Asimismo, estableció que se continuaría negociando y se agotarían las instancias legales para la resolución definitiva del diferendo, porque se reconocieron dos elementos del Estado beliceño: gobierno y población, pero no el territorio; debido a que este diferendo debe de resolver esta diferencia.

Con el Decreto Número 31-2010, el Congreso de la República de Guatemala estableció las formas en las cuales se debe de cumplir las condiciones de la consulta popular, lo cual tenía que realizarse de conformidad con el Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el Reclamo Territorial, Insular y Marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia, suscrito el día 8 de diciembre de 2008, en la sede de la Organización de los Estados Americanos, ubicada en la ciudad de Washington, D.C. y para tal efecto, se puede determinar que es necesario que se consulte a la población de Guatemala, sobre la forma en la cual se debe de realizar el diferendo territorial, por lo menos desde el punto de vista del interés de Guatemala, de tal forma que se pueda

⁴⁵ Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 26, expedientes acumulados Nos. 290-91 y 292-91, página No. 9, sentencia 03-11-92.

resolver la problemática del territorio dentro del contexto que exista la salida al mar y que se puedan fijar las fronteras de los estados en cuestión.

Por su parte, el Artículo 2 de este decreto regula lo siguiente: Someter al procedimiento de consulta popular previsto en el artículo 173 de la Constitución Política de la República, el compromiso contenido en el Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el Reclamo Territorial Insular y Marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia, suscrito el día 8 de diciembre de 2008, en la sede de la Organización de los Estados Americanos ubicada en la ciudad de Washington, D.C.

Para cumplir con normado con anterioridad, fue durante la administración del presidente Jimmy Morales, que se estableció que era necesario que se realizará esta consulta dentro del territorio nacional, en tal sentido el 2 de agosto de 2017 el Congreso de la República de Guatemala emitió el Acuerdo Número 22-2017 para que el TSE realice la Convocatoria a Consulta Popular sobre el diferendo Guatemala-Belice.

La pregunta en la que consistió 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?



El día 14 de abril de 2018, se llevó a cabo la presente consulta popular, ganando la respuesta sí; teniendo las siguientes estadísticas:

Respuestas a la pregunta:

SI: 1,780,53095 votos válidos, representando al 88% de los votantes de Guatemala.

NO: 76,6024 votos válidos, representó el 12% de los votantes de Guatemala.

Votos Totales:

a. Válidos: 1,857,13292.

b. Nulos: 43,6122.

c. Blancos: 90,4204.

d. Inválidos: 13,5650.

e. Emitidos: 2,004,72926.

Votantes Inscritos en el padrón electoral:7,522,920.

Se puede determinar que la consulta popular, al resultar con una respuesta positiva se realizará la petición de que se resuelva el diferendo territorial con Belice; de nuevo se pudo observar que el proceso consultivo se llevó en orden y contrario a lo sucedido en 1999, se publicito la misma de forma correcta la consulta y la materia de la misma; por lo que la mayoría del electorado sabía para qué era la misma y la consecuencia de su



voto, por lo que el procedimiento consultivo vinculante se llevó a cabo de forma correcta y en orden.

De lo anterior se puede considerar que, si bien es cierto, existió un proceso consultivo vinculantes dentro de Guatemala, sobre la situación del diferendo territorial de Belice, no obstante, se caracterizó por la ausencia de la población en las urnas de votación, representando poco a la población, pero lo suficiente para que se decida la misma.

Se puede determinar que, de conformidad con lo propuesto con la presente investigación, si se cumple con lo determinado en el decreto Número 31-2010; toda vez que aborda de forma correcta en, la manera como se debe de resolver el diferendo territorial con Belice debiéndose de incluir dentro de éstos la salida al mar así como reclamo insular y territorial esto quiere decir que Guatemala está en la disposición de negociar esta porción de territorio común Belice siempre y cuando se cumplan los requisitos que determino el decreto en cuestión es decir; que debe de existir por parte de Belice una forma en la cual otorgue a Guatemala parte de su territorio; una salida del Mar en el océano Atlántico así como todos aquellos derechos que se puedan negociar entre los 2 Estados; con la consulta popular de 2018 se estableció que Guatemala estaba de acuerdo en este reclamo; no obstante falta que Belice realice su consulta popular plataforma que se pueda establecer de conformidad con la Corte Internacional de Justicia cómo se debe resolver esta diferencia territorial; es importante resaltar que para todo este procedimiento se ha utilizado la voluntad del pueblo como soberana para poder guiarse en lo que el estado de Guatemala debía realizar la forma



en la cual debería de hacerlo por lo que se puede afirmar que éste fue un avance incipiente hacia la democracia participativa que determina de una forma más directa las decisiones de la población a través de las urnas sobre los asuntos que el Estado de Guatemala debe de realizar.



CONCLUSIONES

1. La consulta popular de 2018 representó un paso significativo hacia la resolución del diferendo territorial entre Guatemala y Belice, al permitir que la población guatemalteca expresara su opinión sobre el reclamo territorial y su disposición para someter el caso a la Corte Internacional de Justicia.
2. La consulta popular reflejó una clara muestra de apoyo por parte de la mayoría de los votantes guatemaltecos hacia el reclamo territorial, con un 88% de los votos a favor de someter el caso a la Corte Internacional de Justicia. Esto indica un respaldo importante por parte de la población hacia las gestiones para resolver el diferendo de manera pacífica y basada en el derecho internacional.
3. La participación en la consulta popular fue limitada, lo que sugiere la necesidad de promover una mayor conciencia y participación ciudadana en asuntos de trascendencia nacional. Esto podría lograrse a través de una difusión más amplia y efectiva de la información sobre la consulta y sus implicaciones.
4. El cumplimiento de los procedimientos establecidos en el Decreto 31-2010, incluyendo la consulta popular, demuestra el compromiso de Guatemala con el Estado de Derecho y el respeto a los mecanismos democráticos para la toma de decisiones en asuntos de gran importancia nacional.



5. La consulta popular y el acuerdo especial entre Guatemala y Belice brindan un marco jurídico sólido para avanzar en la resolución del diferendo territorial. Estos instrumentos legales permiten establecer una base sólida para las negociaciones y la búsqueda de una solución justa y duradera para ambas partes



RECOMENDACIONES

1. Es preciso promover en el territorio nacional, una mayor participación ciudadana; a pesar de la consulta popular, la participación en las urnas fue limitada. Es esencial implementar estrategias de concientización y difusión para informar a la población sobre la importancia de su participación en asuntos de trascendencia nacional, fomentando un mayor compromiso cívico y promoviendo la importancia de ejercer el derecho al voto.
2. Es fundamental mejorar la comunicación y la difusión de información clara y accesible sobre el diferendo territorial, la consulta popular y sus implicaciones. Esto puede incluir campañas de educación pública, debates públicos, materiales informativos y el uso efectivo de los medios de comunicación para alcanzar a un público más amplio y que la consulta posea más repercusión.
3. Es importante mantener canales de comunicación abiertos y promover el diálogo y la cooperación entre Guatemala y Belice. Ambas partes deben trabajar juntas para encontrar soluciones pacíficas y justas que beneficien a ambas naciones, y para promover la confianza mutua en el proceso de resolución del diferendo.
4. Es esencial que Guatemala y Belice sigan respetando y cumpliendo con los acuerdos y compromisos establecidos en el acuerdo especial y en el marco legal nacional. Esto incluye acatar las decisiones de la Corte Internacional de Justicia y



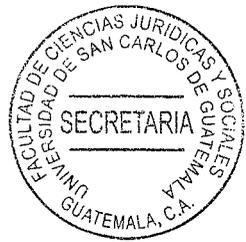
cumplir con las obligaciones derivadas de cualquier resolución que emane de dicho tribunal.

5. Dado que el tema del diferendo territorial es complejo, es recomendable fomentar la investigación y el análisis continuo sobre el tema. Esto implica examinar a fondo los antecedentes históricos, los aspectos legales y las implicaciones geopolíticas del diferendo, con el fin de contar con información actualizada y precisa que respalde las decisiones y acciones futuras.



BIBLIOGRAFÍA

- ASENSI SABATER, José. **Iniciación a la constitución**. España: Ed. Hogueras de San Juan, 1992.
- Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 86. Expediente. 25-2007. Fecha de sentencia: 20/11/2007.
- Gaceta No. 26, expedientes acumulados Nos. 290-91 y 292-91, página No. 9, sentencia 03-11-92.
- Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala. Gaceta No. 91. Expediente 3350-2008. sentencia: 29/01/2009.
- DIAZ, Beatriz. **Introducción a la democracia participativa**. Argentina: Ed. Clarín, 2012.
- GARCÍA, Mauricio. Programa Andino de Derechos Humanos. Participación y Ciudadanía. Ecuador: Ed. Revista Aportes Andinos. 2005.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al derecho**. México: Ed. Porrúa, 1974.
- GONZÁLEZ BALLAR, Rafael. **Programa Andino de Derechos Humanos. Participación y Ciudadanía**. Ecuador: Ed. Revista Aportes Andinos, 2005.
- <http://tse.org.gt/PDF/TEXTO-INFORMATIVO-BELICE-Y-GUATEMALA.pdf> (consult a 09 de marzo 2022).
- <https://definicion.de/participacion/> (Consulta: 04 de marzo 2022).
- http://diccionario.leyderecho.org/ad-referendum/#Ad_refereacutendum (consulta: 03 marzo 2022)
- <http://www.oit.or/unif/estudios/consultahtm> (consulta: 02 de marzo 2022).
- <http://www.oit.or.cr/unifp/estudios/consulta.htm> (Consulta: 06 de marzo 2022).
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Diccionario electoral**. Costa Rica: Ed. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 2010.
- LIJPHART, Arend. **Las democracias contemporáneas**. México, Ed. McGraw Hill, 2005.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Argentina: Ed. Heliasta, 2008.



PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del estado**. México: Ed. Porrúa, 2005.

REYES GARCÍA, Mayra Alejandra. 2014. **“Análisis Constitucional de los Deberes del Estado**. Guatemala: (s.e.), 2014.

SÁENZ ROYO, Eva. La regulación del referendo en el derecho comparado: aportaciones para el debate en España. Ed: Universidad de Zaragoza, 2016.

SIERRA ROJAS, Andrés. **Teoría del Estado**. México; Editorial Porrúa, 1990.

Legislación:

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

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

Reglamento De La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Acuerdo número 018-2007 Tribunal Supremo Electoral, 2007.

Decreto número 31-2010, Congreso de la República de Guatemala, 2010.