

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

**FISCALIZACIÓN DE FONDOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**MIRNA NINETTE PABLA ALARCÓN**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2008**

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

**FISCALIZACIÓN DE FONDOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva  
de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
de la  
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Por

**MIRNA NINETTE PABLA ALARCÓN**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, junio de 2008

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

## DEDICATORIA

**A DIOS:** Fuente de sabiduría e iluminación en mi vida.

**A MIS PADRES:** **María Raquel Alarcón Coronado y Rafael Pabla.**

**A MIS**

**HERMANOS:** **Sandra Elizabeth y Rafael Estuardo.**

**A MI ESPOSO:** **Fernando González.**

**A MIS HIJOS:** **Luis Fernando, Marta Raquel y Mario José.**

**A MIS**

**AMIGOS:** **Estuardo Méndez, Licda. Mirna del Águila, María Tuyuc, Nora Leiva, Olgita Ruiz, Marta, Patricia y Noé Aquil Iguardia.**

**A:** **Comandante Rodrigo Asturias -Gaspar Ilom- (Q.E.P.D.) y Doctor Héctor Nuila Ericastilla,** con cariño especial, mi respeto y admiración por ser mi referencia ideológica

**A:** **Florentín Iguardia Cazún (Q.E.P.D.),** un clavel rojo sobre su tumba; y, **Felipa Iguardia Santos,** gracias por sabios consejos.

**A:** **Juan Carlos Aquil Iguardia,** gracias por su acompañamiento y solidaridad.

**A:** **La Universidad de San Carlos de Guatemala,** especialmente a la **Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.**

## ÍNDICE

Introducción.....	Pág. i
-------------------	-----------

### CAPÍTULO I

1. Organismo legislativo.....	1
1.1. Análisis doctrinario.....	1
1.2. Antecedentes constitucionales y legislativo.....	11
1.3. Análisis jurídico.....	13

### CAPÍTULO II

2. Partidos políticos.....	27
2.1. Definición.....	27
2.2. Antecedentes.....	28
2.3. Análisis doctrinario.....	28

### CAPÍTULO III

3. Financiamiento de partidos políticos.....	35
3.1. Análisis doctrinario.....	35
3.2. Ley electoral y de partidos políticos.....	36
3.3. Asuntos de deuda política.....	39
3.4. Antecedentes de la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.....	40
3.5. Procedimiento para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos.....	41
3.6. Cuestionamiento a las reformas.....	44
3.7. Documentación y empadronamiento.....	48
3.8. Acceso al voto.....	48
3.9. Financiamiento y fiscalización.....	48

3.10. Otras modificaciones.....	<b>Pág.</b> 49
---------------------------------	-------------------

#### **CAPÍTULO IV**

4. El manejo de las corrientes internas y la cohesión partidaria.....	53
4.1. Generalidades.....	53
4.2. Partidos y facciones.....	54
4.3. Grupos de interés.....	56
4.4. Las corrientes internas.....	58
4.5. Homogeneidad y la cohesión de los miembros de un partido.....	59
4.6. La cohesión partidaria y el éxito electoral.....	61
4.7. Los controles sobre la actividad interna.....	63
4.8. El sistema de cuotas en América Latina.....	64
4.9. Los diferentes tipos de cuotas y su funcionamiento.....	69
4.10. Fiscalización.....	73
CONCLUSIONES.....	77
RECOMENDACIONES.....	79
BIBLIOGRAFÍA.....	81

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación se ha realizado debido a que en Guatemala hay una clara deficiencia en cuanto a los mecanismos de control de fondos de los partidos políticos, ya que sólo se sabe que el ente encargado del control de fondos de las organizaciones políticas, es el departamento de auditoría del Tribunal Supremo Electoral, éso es en lo externo; internamente los partidos políticos son entidades de derecho público, no se conoce si en todos los estatutos partidarios se regula el control de fondos, por lo que se hace necesario reglamentar el procedimiento que garantice lo correspondiente al control de fondos del partido por estos mismos órganos u otros alternos.

El papel legal que juega Estado en la fiscalización de los fondos a partidos políticos debe ser determinante, para el control de los fondos que manejan esas instituciones de derecho público. En la sociedad guatemalteca, organizada democráticamente, las instituciones públicas están sometidas al control del Estado en cuanto a la fiscalización de los fondos públicos de las organizaciones partidarias, esa función le corresponde al Tribunal Supremo Electoral.

Todos los mecanismos de control, fiscalización y supervisión de los órganos encargados de su seguimiento y del cumplimiento en el control de fondos, deben de dar como resultado la claridad y transparencia por parte de los partidos políticos, que son representantes de sus electores, y el instrumento a través del cual ejercen la representación de la sociedad, asimismo, quienes pueden llegar a ser los dirigentes del poder del gobierno.

La presente investigación consta de cuatro capítulos, el primero trata del Organismo Legislativo, se hace el análisis jurídico doctrinario y se estudian sus antecedentes. En el capítulo segundo, se desarrollan los partidos políticos, definición, se analizan sus antecedentes y se hace el análisis doctrinario. El capítulo tercero trata el financiamiento de partidos políticos, análisis doctrinario, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se analiza el aumento de la deuda política, antecedentes de la reforma Ley Electora y de Partidos Políticos, el procedimiento para reformarla, financiamiento y fiscalización. El capítulo cuarto, comprende el manejo de las corrientes internas y la cohesión partidaria, estudiando sus generalidades, partidos y facciones, grupos de interés, cohesión partidaria, controles sobre actividades internas y la fiscalización.

Los métodos utilizados en la investigación fueron: Expositivo: utilizando los procesos de conceptualización y generalización que será expuesto a través del informe final. Analítico- Sintético: El método analítico se utilizó para el proceso de consulta de bibliografía, y la síntesis para la documentación del marco teórico, mismo que sirve de base a la hipótesis. Inductivo-Deductivo: Para los resultados finales, la comprobación de la hipótesis, permitieron inferir que el problema a investigar que explica cómo se maneja y si se regula eficazmente, los fondos provenientes de forma directa e indirecta a los partidos políticos.

La técnica de investigación empleada fue la documental, por lo que se constituye en un estudio jurídico doctrinario.



## **CAPÍTULO I**

### **1. Organismo legislativo**

#### **1.1. Análisis doctrinario**

Para mejor comprensión, debe señalarse que los Organismos Legislativos, por regla general, se rigen a través de reglamentos y no de una ley específica, como lo es el caso de Guatemala; lo que significa que, como podrá observarse posteriormente, los reglamentos parlamentarios tienen dentro de la jerarquía de ley, un grado inferior al de las leyes ordinarias, caso contrario al de Guatemala, en que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, tiene un rango, dentro de la jerarquía de las leyes, similar a las otras leyes ordinarias creadas por ese órgano; por lo cual se hace la aclaración que cuando se utilice el término reglamento, al que hacen mención algunos tratadistas, podría semejarsele a nuestra Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

En la actualidad, se distinguen dos tipos de reglamentos:

- El tipo inglés: en el cual la función normativa se recoge en reglas que fueron surgiendo consuetudinariamente de acuerdo con las necesidades del trabajo parlamentario;
- El tipo continental: que considera a los reglamentos como si fueran códigos parlamentarios, sin molestar y en consonancia con la autonomía e independencia de cámaras, formando un cuerpo jurídico ordenado y sistematizado para regular su funcionamiento y regularización.

Según señala la maestra García de Iturropse, “los reglamentos parlamentarios constituyen una colección ordenada de reglas o preceptos que rigen la vida de los parlamentos o como instrucción escrita que se da para el gobierno o dirección de un parlamento”<sup>1</sup>.

Berlín Valenzuela a su vez expone que los reglamentos son: “precisamente los encargados de regular la vida de estos órganos”<sup>2</sup>.

Conducer Pisanelli considera que: “los reglamentos se encuentran formados por elementos de distinta naturaleza, pues por un lado son verdaderas normas jurídicas, leyes en sentido material, pero por otro no son leyes formales, pues rigen para una sola cámara (en el caso de que hubieren dos cámaras), ni son sancionados por el Jefe de Estado (Presidente de la República)”<sup>3</sup>.

Nicolás Pérez Serrano, considera al reglamento como: “una norma de extraordinaria importancia por muy diversos motivos que sintéticamente enunciados pueden agruparse así:

- Aun no siendo propiamente, por lo común, una ley formal, sirve para la tramitación y aprobación de éstas, por lo cual, ocupa en la jerarquía real de las fuentes, un lugar inferior al de la Constitución, pero incluso superior de hecho al de las leyes ordinarias.

---

<sup>1</sup> García de Iturrompe, Magda, **El parlamentarismo**, pág. 145.

<sup>2</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, **Formas de gobierno**, pág. 88.

<sup>3</sup> Pissanelli, Conducer, **El poder legislativo**, pág. 215.

- De su perfección o de su deficiencia depende en gran parte que el parlamento cumpla bien o mal su misión, pues la iniciativa, tramitación y aprobación de leyes, presupuestos y créditos, el juego armónico o rechinante de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el funcionamiento patológico del régimen arrancan precisamente de una afortunada regulación de tales materias en el Estatuto que rige la vida interna de las Asambleas”<sup>4</sup> (sic).

De allí que el reglamento es el instrumento más idóneo para encausar normativamente lo relacionado con la elección de órganos de dirección del parlamento, los tipos de sesiones que existen, los pasos para la elaboración, discusión y aprobación de leyes, la regulación de debates, la determinación del número de comisiones y la forma de trabajar en ellas, la asistencia para determinar el quórum exigido, los diferentes tipos de votaciones, la manera de realizar mociones de censura y los votos de confianza al gobierno y la fiscalización de éste a través de los medios de información al parlamento.

En cuanto al trabajo de las comisiones, en Nicaragua, el Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea Nacional, señala las funciones que le compete a cada una de ellas, caso distinto al de Guatemala en que, en su nuevo proyecto, no se norma cuál es el trabajo que les corresponde a las comisiones.

En Costa Rica, el Reglamento de la Asamblea Nacional Legislativa, señala que las sesiones de las comisiones son públicas, pudiendo los Presidentes de las mismas, si lo estimaran necesario, declararlas privadas. Actualmente, las

---

<sup>4</sup> Pérez Serrano, Nicolás, **Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario**, pág. 93.

sesiones de las comisiones se hacen a puerta cerrada, y al parecer, en el nuevo proyecto no se regula nada al respecto.

Por otra parte, se puede observar que en Guatemala no existe un artículo relativo a las normas que deban seguirse para la creación del orden del día que se pondrá a discusión en el Pleno, caso distinto de Costa Rica, que en su reglamento le da prioridad a ese respecto.

En el caso de Panamá, los servidores de la Asamblea se rigen por la carrera legislativa, para lo cual tienen una Ley llamada de la Carrera Legislativa. Para el efecto, la señalada ley clasifica a los funcionarios de la Asamblea Legislativa en tres categorías:

- De elección: El Secretario y Subsecretario General.
- De carrera legislativa: El personal que integra los servicios técnicos y administrativos y cumpla con requisitos de antigüedad, concurso previo y otros que señala la Ley; y,
- De libre nombramiento y remoción: El personal de confianza adscrito a Presidencia, fracciones parlamentarias, legisladores, a la Secretaría General y departamentos que pertenezcan a la carrera legislativa.

En Guatemala, no existe como tal, ni se encuentra regulada, la carrera legislativa.

En el caso de Panamá no existe un Artículo que señale cuáles son las comisiones que conforman la Asamblea, pues ellas se dividen en:

- Permanentes;
- Ad-hoc; y
- Accidentales.

Las comisiones permanentes son creadas para presentar proyectos de ley y darles primer debate, así como para estudiar, debatir, votar y dictaminar sobre los que presenten ellas mismas y otras autoridades competentes; las Ad-hoc tienen como función estudiar proyectos de ley y emitir concepto sobre alguna materia en particular; y las accidentales para representación de la Asamblea General.

Según los datos encontrados, se pudo extraer el hecho de que, como lo sugieren algunos autores, es de conveniencia que se elaboren manuales para poner a disposición, explicaciones resumidas de las normas de procedimiento legislativo, a la vez que el manual elimina incertidumbres resultantes de precedentes contradictorios y porque éstos pueden llegar a esclarecer aspectos pertinentes del proceder parlamentario. Es frecuente que, los diputados que toman posesión de su cargo al iniciar una nueva legislatura, no comprendan cómo se llevan a cabo los procedimientos parlamentarios, lo cual se simplificaría, con la elaboración de manuales, que incluso, puedan recoger ejemplos que beneficien al lector, incluso dándose a sí mismo, una idea mental de cuales son las funciones que le toca desempeñar dentro de su quehacer parlamentario.

Algunas definiciones sobre el derecho parlamentario parten de considerarlo como el conjunto de normas que el parlamento se da para regular su propia actividad, enfocándolo solamente como reglas, prescindiendo de los aspectos sociológicos y axiológicos que los caracterizan, según se han venido apuntando.

Los reglamentos parlamentarios son precisamente los encargados de regular la vida de estos órganos, constituyéndose como una fuente obligada de referencia para el estudio de la institución parlamentaria, al ser la fuente de dimensión normativa más directa.

Los reglamentos parlamentarios tienen significación diferente, según sea su ubicación, ya sea en un régimen parlamentario o monocrático. Pero su importancia es indudable, ya que de ellos depende el funcionamiento adecuado de estos órganos colegiados que realizan su actividad en un ambiente de intereses diversos y encontrados, propios del pluralismo que caracteriza su integración, el cual refleja al interior de ellos la variada composición social de las sociedades contemporáneas.

Al preguntarse cuál es el origen de los reglamentos parlamentarios la respuesta tiene que partir de Inglaterra y de Francia, que es donde se ubican los antecedentes del Parlamento y de la Asamblea Nacional, en virtud que en términos generales se dejó sentir en ellos la necesidad de regular el procedimiento de sus trabajos, el orden en la discusiones y los derechos y obligaciones que sus miembros tenían. En el primer país se empleó como equivalente de reglamento la palabra Orders y en el segundo la expresión Reglamento Parlamentario, términos que también utiliza Italia, España y México, en Alemania se le designa con la palabra Geschäftsordnung.

La raíz etimológica de “reglamento” cuadra perfectamente a la colección ordenada de reglas o preceptos que rigen la vida de los parlamentos o como instrucción escrita que se da para el gobierno o dirección de un parlamento (en su derivación de la palabra latina regula que a su vez emana del verbo regó en cuanto significa un hecho el dirigir hacia un fin.

Lo cual proporciona una idea clara, pero limitada, del papel que tienen los reglamentos parlamentarios, ya que los aspectos doctrinales que implica su análisis han motivado comentarios diversos en los estudios de la disciplina que nos ocupa.

Existen algunas notas que se pueden señalar como peculiares de los reglamentos y que son:

- Relatividad y dependencia en su esencia: Como regla que alude a la normatividad propia de las Asambleas con dependencia del derecho constitucional;
- Relativa estabilidad: Derivada de la autonomía del parlamento y de sus cámaras para elaborar su ordenamiento interno;
- Codificar de las normas reglamentarias: Ya que “puede hablarse” de una estructura sistematizada como organización de las partes funcionales del Parlamento”.

También otro de los tratadistas es Santoalla, al analizar lo controvertible que ha sido el tema de la naturaleza jurídica del reglamento al generar diversas posiciones doctrinales, clasifica ésta de la siguiente manera:

- a) Autores como el alemán Hatscher y el italiano Santi Romano, este último en sus primeras apreciaciones sobre los reglamentos, que después varió, consideraron que éstos son sólo un conjunto de reglas convencionales que no llegan a ser auténticas normas jurídicas y cuyo valor es menos al de otras fuentes, como la costumbre;
- b) Para otros tratadistas, como el francés Laband, los reglamentos tienen una naturaleza estatutaria de derecho corporativo para regir exclusivamente la vida interior de los parlamentos y obligar sólo a sus miembros, dependiendo de la mayoría de ellos su conservación o cambio.
- c) La postura de otros profesores como Conducer Pisanelli también de origen italiano, es considerar a los reglamentos formados por elementos de distinta naturaleza, pues por un lado son verdaderas normas jurídicas, leyes en sentido material, pero por otro no son leyes formales, pues rigen para una sola cámara, no son sancionadas por el jefe de Estado, ni requieren generalmente de su publicación en el Diario Oficial.
- d) La doctrina clásica de Francia, de la que forman parte las obras de Léon Duguit, Maurice Haurior y Barthelmy, ha sostenido con diversas variantes que al ser elaborado cada conjunto de normas reglamentarias para regir en cada una de las cámaras, su naturaleza va de acuerdo con las resoluciones de cada órgano parlamentario y que sus efectos jurídicos sólo influyen en el interior de la Cámara que los elaboró. Sostienen que son irrelevantes fuera del parlamento y que ni por omisión ni por violación pueden ser invocados ante los tribunales ordinarios, en caso de que se acudiera a ellos en demanda de justicia por pretendidos derechos violados.



- e) Con un criterio más apegado a la modernidad, hay autores que piensan que la naturaleza de los reglamentos es diferente, habiendo normas que pueden regir para el ámbito interior del parlamento y otras para el ámbito exterior al mismo. “En primer caso se trata de auténticos Reglamentos de Derecho, aunque no inmediata de soberanía y de rango inferior a la ley, en cuanto a las segundas, no son normas que se puedan basar en una imprecisa noción de autonomía. Ocurre que hay una serie de intereses estatales cuyo mejor cuidado se obtiene cediendo su defensa al Parlamento. En este sentido, las cámaras están garantizadas para dotarse de un ordenamiento particular, cuyo carácter jurídico no se ve desvirtuado por su independencia respecto al ordenamiento general del Estado”.
- La doctrina española dentro de la cual se encuentran el mencionado Nicolás Pérez Serrano y Fernando Santoalla, sostiene que los reglamentos parlamentarios están constituidos por normas autónomas que son calificadas como de “Prescripción autonómica”, lo que significa que para salvaguardar la independencia del órgano, ningún poder debe intervenir en su vida interior, pues eso sería ir en contra de la libertad que le es propia. Tiene, por consiguiente, la facultad de autogobernarse, debiendo hacerlo en concordancia con lo establecido en las normas constitucionales y en la legislación secundaria, si bien la relación con ésta es de jerarquía superior en virtud de que las leyes están sujetas al procedimiento consignado en los propios reglamentos”<sup>5</sup>.

---

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

A pesar de la rigidez que suelen tener los reglamentos de tipo continental, su existencia es necesaria porque permite a las Asambleas colectividad.

El reglamento es el instrumento más idóneo para encauzar normativamente, entre otros asuntos, los relacionados con la elección de los órganos de dirección del parlamento, los tipos de sesiones que existen, los pasos para la elaboración, discusión y aprobación de las leyes, la regulación de los debates, la determinación del número de comisiones y la forma de trabajar en ellas, la asistencia para determinar el quórum exigido, los diferentes tipos de votaciones, la manera de realizar las mociones de censura y los votos de confianza al gobierno, la fiscalización de éste a través de los medios de información del parlamento.

Dentro de la práctica parlamentaria no es extraño escuchar el término acuerdos que emanan de los órganos rectores de las cámaras.

El contenido de los acuerdos puede ser organizativo, administrativo o político, según el fin que sea perseguido en cada uno de ellos y éstos tienen que ser respetados por los integrantes del parlamento.

Dentro de las Cámaras, Dietas, Cortes y Asambleas es común observar cómo los integrantes de los distintos partidos políticos ahí representados se agrupan para formar las denominadas fracciones o grupos parlamentarios; la finalidad de estas asociaciones es permitir que los parlamentarios de una misma filiación partidista sienten criterios comunes para la discusión.

Comúnmente los estatutos de cada partido político contienen los lineamientos y procedimientos para designar el líder de grupo parlamentario; en

estricto sentido, no existe un estatuto para los grupos parlamentarios, cada uno tiene que seguir su estatuto partidista; se puede decir que existen lineamientos entre las fracciones, pero éstos se mantienen en secreto, ya que esta relación con la postura que adoptan en los debates o con las directrices que fije su propio partido.

En primer término, se requiere definir las prácticas parlamentarias, en cuanto al uso se señala que mediante ésta se constituye la práctica, estilo o modo de obrar colectivo o generalizado que se ha introducido imperceptiblemente y ha adquirido fuerza de ley. Aquí el uso es sinónimo de modo de proceder, y constituye un elemento de la costumbre o esta misma en su fase embrionaria.

Se establece que las prácticas parlamentarias constituyen una manifestación de los usos que surgen institucionalmente en el funcionamiento de las cámaras. Mientras que el precedente, mira más a las decisorias que a la normatividad; es decir, a la respuesta que se ha de dar ante el caso concreto y no a la contemplación del caso general.

## **1.2. Antecedentes constitucionales y legislativos**

En Guatemala, el antecedente constitucional más antiguo que se encontró, lo constituye la Ley Constitutiva de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 11 de diciembre de 1879. Se señala ésta como el antecedente constitucional más antiguo por cuanto fue la primera Constitución que rigió solamente para el Estado de Guatemala, puesto que, las Constituciones creadas con anterioridad, habían regido también

para los otros países del área centroamericana cuando ésta conformaba la Confederación de Estados Centroamericanos.

Posteriormente, a esta Constitución se le fueron introduciendo una multiplicidad de reformas hasta llegar al año 1944 en que fue derrocado el Jefe de Estado Federico Ponce Vaidés. Es hasta en esta fecha en que al órgano legislativo, constitucionalmente se le regula mediante 26 Artículos señalando que la potestad legislativa le corresponde al pueblo, quien por medio del cuerpo electoral la delega en el Congreso.

En cuanto a los antecedentes legislativos conviene señalar que el primer Reglamento que rigió a la Asamblea Nacional Legislativa lo constituye el Decreto Legislativo Número 39, Reglamento del Régimen Interior de la Asamblea Nacional Legislativa, emitido el 25 de marzo de 1882. Dicho Reglamento fue objeto de reformas a su Artículo 29, mediante Decreto Legislativo Número 1292 aprobado el 29 de marzo de 1924, a fin de que se diera el más expedito y acertado despacho de los negocios, para lo cual se crearon las comisiones de Régimen Interior, de Gobernación y de Justicia. Posteriormente, mediante Decreto Legislativo 1359 de fecha 18 de marzo de 1925, nuevamente se reforma el señalado Reglamento en los Artículos 4, 21, 22, 23, 25, 29, 30, 37, 88, 91, 97 y 99.

El mencionado Reglamento fue posteriormente derogado y emitido el Decreto Número 37-86, Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo, el cual fue aprobado el 19 de junio de 1986; dicha Ley fue emitida durante el actual período constitucional que se encuentra viviendo nuestro país. Esta ley fue derogada por la ley que actualmente se encuentra en vigencia, el

Decreto Número 63-94 del Congreso de la República, emitida el 1 de diciembre de 1994, la cual ha sido objeto de 8 reformas debidamente aprobadas por el Congreso de la República.

### **1.3. Análisis jurídico**

Es necesario hacer un análisis de los presupuestos constitucionales referentes al tema en estudio, por lo que es imprescindible estudiar los preceptos constitucionales.

Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, estipula 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”.

La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.

El Artículo 157 de la Carta Magna, establece: “La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista Nacional, y para el período de cuatro años, pudiendo ser reelectos”.

Cada uno de los departamentos de la República, constituye un distrito electoral.

Los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación; como garantía para el ejercicio de sus funciones gozarán, desde el día que se les declare electos, de las siguientes prerrogativas.

- Inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa.
- Irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo.

Todas las dependencias del Estado tienen la obligación de guardar a los diputados las consideraciones derivadas de su alta investidura. Estas prerrogativas no autorizan arbitrariedad, exceso de iniciativa personal o cualquier orden de maniobra tendientes a vulnerar el principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República. Sólo el Congreso será competente para juzgar y calificar si ha habido arbitrariedad o exceso y para imponer las sanciones disciplinarias pertinentes.

“El Congreso elegirá, cada año, su Junta Directiva. Antes de clausurar su período de sesiones ordinarias elegirá la Comisión Permanente, presidida por el Presidente del Congreso, la cual funcionará mientras el Congreso no esté reunido.

La integración y las atribuciones de la Junta Directiva y de la Comisión Permanente serán fijadas en la Ley de Régimen Interior (Artículo 163 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Corresponde al Congreso de la República: Abrir y cerrar su período de sesiones.

Es obligación del Congreso, o en su defecto de la Comisión Permanente, convocar sin demora a elecciones generales cuando en la fecha indicada por la ley, el Tribunal Supremo Electoral no lo hubiere hecho”.

-Son atribuciones específicas del Congreso:

- Calificar las credenciales que extenderá el Tribunal Supremo Electoral a los diputados electos;
- Nombrar y remover a su personal administrativo. Las relaciones del Organismo Legislativo con su personal administrativo, técnico y de servicios, será regulado por una ley específica, la cual establecerá el régimen de clasificación, de sueldos, disciplinario y de despidos; Las ventajas laborales del personal de Organismo Legislativo, que se hubiere obtenido por ley, acuerdo interno, resolución o por costumbre, no podrán ser disminuidas o tergiversadas;
- Aceptar o no las renunciaciones que presentaren sus miembros;
- Llamar a los diputados suplentes en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de los propietarios; y
- Elaborar y aprobar su presupuesto, para ser incluido en el del Estado.

Corresponde también al Congreso:

- Decretar, reformar y derogar las leyes;
- Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso;
- Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación;
- Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior;(....)

El Artículo 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que: “Presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso



declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran”.

No necesitan de sanción del Ejecutivo, las disposiciones del Congreso relativas a su Régimen Interior y las contenidas en los Artículos 165 y 170 de esta Constitución.

Tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución: El presidente de la República, 10 o más diputados al Congreso de la República, la Corte de Constitucionalidad; y 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.

La Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República podrán funcionar simultáneamente. Las calidades requeridas para ser diputados a la Asamblea Nacional Constituyente son las mismas que se exigen para ser Diputado al Congreso y los diputados Constituyentes gozarán de iguales inmunidades y prerrogativas.

No se podrá simultáneamente ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente, el número de diputados a elegir y las demás cuestiones relacionadas, con el proceso electoral se normarán en igual forma que las elecciones al Congreso de la República (Artículo 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

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

Por su parte el Acuerdo de Paz sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, con relación al Organismo Legislativo, establece:

- La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por sufragio universal y secreto. Está llamado a jugar un papel fundamental en la representación de la sociedad guatemalteca, pues la democracia requiere de un Organismo donde se asuma en forma institucional y de armónica integración de intereses, la situación en conjunto del país.
- Para fortalecer la legitimidad del Organismo Legislativo, este tiene que cumplir a cabalidad con las siguientes responsabilidades:
  - La función legislativa en beneficio del pueblo de Guatemala;
  - El debate público de los asuntos nacionales fundamentales;
  - La representatividad del pueblo;

- Las responsabilidades que le corresponden de cara a los otros Organismos del Estado.
  - Las partes coinciden en que es necesario mejorar, modernizar y fortalecer el Organismo Legislativo. Para ello conviene solicitar a la Presidencia del Congreso de la República la conformación de una instancia multipartidaria. Dicha instancia trabajará vinculada a aquellas comisiones legislativas que tengan asignadas funciones relacionadas al seguimiento a los acuerdos de paz firme y duradera, y al proceso de modernización y fortalecimiento del Congreso de la República. Su agenda, mínima y no limitativa priorizará los siguientes aspectos:
- La revisión de la Ley de Régimen Interior del Congreso para hacer posible la agilización del juego parlamentario, permitiendo que el Congreso de la República, como Organismo del Estado, responda a lo que de él plantea la Constitución Política y la opinión ciudadana, y asimismo facilitarle el cumplimiento de un proceso ágil en la formación de la ley, en las etapas que corresponde a su iniciativa, discusión y aprobación;
- La utilización regular de los medios de control constitucional sobre el Organismo Ejecutivo con vistas a que se expliciten suficientemente las políticas públicas; se verifique la consistencia programática; se transparente la programación y ejecución del presupuesto de la nación; se examine y evalúe la responsabilidad de sus actos u omisiones administrativas; se realice un seguimiento de la gestión de gobierno a manera de cautelar el interés general de la población y, al mismo tiempo, la preservación de la legitimidad de las instituciones.

- Las medidas legislativas necesarias para fortalecer la administración de justicia;
- Las reformas legales o constitucionales para mantener fijo el número de diputados al Congreso;
- La reforma del Artículo 157 de la Constitución de manera que los diputados no puedan ser reelectos más de dos veces en forma consecutiva, de manera de no impedir la carrera parlamentaria pero a la vez permitir la renovación de nuevos liderazgos políticos en el Congreso;
- El fortalecimiento del trabajo de las comisiones, en especial la de Asesoría Técnica;
- La redefinición de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso en orden a realizar un adecuado seguimiento de las resoluciones y recomendaciones de los informes producidos por el Procurador de los Derechos Humanos y otras entidades públicas reconocidas, sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala.
  - Las partes acuerdan solicitar a la Presidencia del Congreso de la República que dicha instancia parlamentaria se integre en un período no mayor de tres meses después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, y que sus trabajos estén concluidos y trasladados a consideración del pleno a más tardar un año después de su constitución.

En la Constitución promulgada en 1985, cuando el legislador constitucional, decide incorporar un nuevo elemento dentro del sistema para integrar el Organismo Legislativo, imponiendo, además del sistema de elección directa, el sistema de elección indirecta, en el cual, los diputados son electos dentro de la planilla de Presidente y Vicepresidente de la República. Se ha dicho que es un sistema de elección indirecta, debido a que el elector no vota específicamente por el candidato al Parlamento, sino que por la planilla de Presidente y Vicepresidente y el voto al Diputado, es sólo una consecuencia del voto a esa planilla.

El Congreso Guatemalteco, está integrado por una sola calidad de diputados, a quienes les corresponde constitucionalmente ser representantes del pueblo dignatarios de la nación y entre ellos no hay diferencia de grado, sino que únicamente difieren en el sistema de elección, por distrito, y lista nacional.

El Congreso reunido en sesión con la comparecencia de la mitad mas uno de la totalidad de sus miembros constituye lo que se denomina en la Constitución y las leyes, el pleno o técnicamente, el Congreso, para hacer una diferencia de naturaleza entre las acepciones Congreso y Organismo Legislativo.

El pleno del Congreso de la República es la autoridad máxima del Organismo y de él emanan las decisiones legislativas constituyendo la autoridad superior del mismo.

El Organismo Legislativo está a su vez constituido por otros órganos siempre inferiores al Pleno del Congreso, en la siguiente forma:

- **Presidencia.** Este es el ente rector de la función administrativa y es el órgano de más alta jerarquía del Organismo Legislativo y como tal, le corresponde la Dirección, Ejecución y Representación del Congreso, el Presidente del Congreso es asimismo Presidente de la Junta Directiva y de la Comisión Permanente, cuando ésta fuere integrada.

Tanto las Vicepresidencias como las Secretarías del Congreso que conforman la Comisión de Régimen Interior, son órganos auxiliares, unos del presidente a quien constituyen, y otros del Pleno del Congreso, en el cual desempeñan la calidad de secretarios relatores.

- **Junta Directiva.** Debe ser electa anualmente, al momento de iniciarse las sesiones ordinarias del Congreso. La Junta Directiva constituye asimismo, la comisión de Régimen Interior.

Este órgano, está integrado por un Presidente, 3 Vicepresidentes y 8 Secretarios, cargos que serán denominados de conformidad con el orden de su elección. El período de la Junta Directiva es de un año y ninguno de sus miembros puede ser reelecto para el mismo cargo, salvo cuando hubiere pasado por lo menos un período. La Junta Directiva debe ser electa por planilla y por el sistema de votación breve.

- **Comisión Permanente.** Es el órgano supletorio de Dirección y Ejecución del Congreso de la República, sus atribuciones están tipificadas en la ley de Régimen Interior, la cual delimita con exactitud las facultades de dicha comisión
- **La Comisión de Derechos Humanos del Congreso.** Es otro de los órganos que establece la ley de Régimen Interior del Congreso de la República y que tiene asidero en el mandato constitucional que crea la figura del Procurador y el propio Congreso.
- **Comisiones de Trabajo.** Estas constituyen para el Congreso de la República sus órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que se someten a su consideración o que preste promueva por su propia iniciativa.

Las comisiones, tienen la alta responsabilidad de ilustrar al Congreso en el conocimiento de las iniciativas y proyectos de ley así como la responsabilidad de establecer que en los mismos no aparezcan vicios de inconstitucionalidad que podría hacer negatorias las decisiones legislativas del Congreso.

Las comisiones del Congreso, por su naturaleza las dividiremos en:

- **Comisiones ordinarias.** Las comisiones ordinarias de trabajo o simplemente conocidas como Comisiones de Trabajo del Congreso, constituyen los órganos técnicos del organismo, encargadas del estudio y

conocimiento de los diversos asuntos que les someta a su consideración el Pleno o aquellas que deriven de su propia iniciativa.

Las comisiones deben ser integradas anualmente al inicio de cada período, siendo en la actualidad, con carácter ordinario.

Las Comisiones ordinarias deben estar integradas por diputados que, por su existencia, profesión, oficio o interés, tengan especial idoneidad en los asuntos cuyo conocimiento le corresponda a cada una de ellas. La obligación de cada Diputado consiste en formar parte y trabajar en por lo menos dos de las comisiones para las cuales se le hubiere propuesto, no obstante, como la propia ley lo determina, podrá a su decisión aceptar y pertenecer a más de 2 comisiones ordinarias.

Para su funcionamiento a nivel interno, cada comisión designara para sí, un Vicepresidente y un Secretario, debiendo informar de ello al Pleno del Congreso, únicamente con propósitos informativos.

Su creación puede solicitarse mediante moción al Pleno del Congreso.

- **Comisiones extraordinarias.** Estas constituyen órganos especializados y técnicos de estudio y conocimiento de asuntos que el Pleno disponga, sean tratados particularmente. La organización, forma de elección de su Presidente, su integración y funciones, responden a las normas generales de la Ley, se constituye, no para tratar un punto específico, sino un área o aspecto más general, que por naturaleza no puede, ser conocido por una



de las Comisiones ordinarias, previamente establecidas sin un elemento característico en ellas, su temporalidad.

➤ **Comisiones específicas.** Las diferencias fundamentales que pueden señalarse respecto a la naturaleza de estas Comisiones consisten básicamente en las siguientes:

- ❖ Son temporales;
- ❖ Se crean para conocer un punto o asunto predeterminado;
- ❖ En su integración no se siguen las reglas generales que establece la Ley en cuanto a forma de elección, número de integrantes u organización interna;
- ❖ El plazo para rendir sus informes o dictámenes puede variar y ser ampliado o restringido.

La importancia que tiene la función legislativa aconseja dar un tratamiento amplio al procedimiento legislativo en el texto constitucional. No obstante, aunque se procediese de ese modo, será preciso siempre que otra norma pormenore las reglas atinentes a esa materia. Esta es en general, la justificación teórica de la existencia del Reglamento Parlamentario, que entre nosotros se designa como Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.

El carácter sui géneris de este acto normativo queda un tanto oscurecido por la denominación con que se le conoce (la de reglamento), expresión que

suele emplearse para designar los actos a los que se refiere la formación de normas jurídicas de eficacia inferior a la ley. Ello no obstante, el tal Reglamento sólo es inferior a la Constitución, pero no a la ley, ya que no importa la calidad de ésta, su tramitación se conforma y subordina a la autoridad de aquel. Además, la peculiar denominación que adoptó la Asamblea (Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior), patentiza la circunstancia de que éste no se refiere solamente al procedimiento legislativo, en sentido estricto: regula, en general, el procedimiento parlamentario, noción ésta comprensiva, aparte de la función legislativa, de las restantes funciones de la Asamblea.

## CAPÍTULO II

### 2. Partidos políticos

#### 2.1. Definición

“Partido político es una Agrupación que aspira al gobierno o denominación del Estado, o que ejerce el uno o la otra, con ideas o programa más o menos definido y leal para cada empresa”<sup>6</sup> (sic).

Para Bluntshli, los partidos políticos son: “Grupos sociales libremente formados, en los que ciertas opiniones o tendencias unen a sus miembros para una acción política común”<sup>7</sup>.

Para Burke: “El conjunto organizado de hombres unidos para promover sus esfuerzos conjugando el interés nacional, según el principio particular sobre el cual se han puesto todos ellos de acuerdo”<sup>8</sup>.

“Partido político es el núcleo político de carácter ideológico y demagógico, según su acción se inspire en un programa social y se practique por métodos democráticos o no. Caracteriza a los del segundo tipo el caudillismo; y a los primeros, el doctrinarismo”.

---

<sup>6</sup> Cabanellas, Guillermo, **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 130.

<sup>7</sup> **Ibid.**

<sup>8</sup> **Ibid.**

## **2.2. Antecedentes**

La aparición de los partidos políticos es una consecuencia de los regímenes de libertad ciudadana de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX. En las cortes de los monarcas absolutos, las únicas discrepancias sobre el gobierno del Estado surgían entre camarillas o bandos de los cortesanos o de las personas que gozaban de inmediato favor de los reyes, pero sin intervención ninguna, al menos pacífica (porque la acción revolucionaria se ha conocido a través de la historia) del pueblo, de la masa ciudadana como se diría actualmente.

El 12 de octubre de 1979, en Oaxaca, México, se crea la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL). Auspiciado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano, integra a 30 partidos políticos de diversas tendencias ideológicas de 20 países.

Surgida en un momento de gran tensión en el área, la COPPPAL analiza los acontecimientos políticos ocurridos en Latinoamérica y el Caribe. También coordina esfuerzos en favor de la paz y la democracia en todos los países de la zona. Como organización integrada por diversos partidos políticos, asiste como observadora a las reuniones de la Internacional Socialista. Entre sus actividades se encuentra la organización de seminarios, congresos, simposios y coloquios sobre temas de interés para los países latinoamericanos.

## **2.3. Análisis doctrinario**

“La diversidad de criterios humanos por una parte, y de otro lado la conveniencia de la crítica para encauzamiento de los gobernantes, ha llevado

inevitablemente, allí donde no se han establecido prohibiciones o exclusivos cual el del partido único, a la pluralidad de los partidos políticos; si bien, para evitar los males derivados del fraccionamiento de la opinión pública –de lo cual las Cámaras francesas constituyeron antes de 1940 el más pésimo de los ejemplos, por la inestabilidad gubernamental que crearon y los compromisos parlamentarios que obligaban- se han limitado en algunas circunstancias las agrupaciones políticas o se ha exigido un mínimo de afiliados para su constitución, por determinada cantidad de inscritos en los censos para autorizar sus candidaturas en las elecciones.”<sup>9</sup>

Esponáneamente, y por no autorizarse la opinión pública, en países de menor apasionamiento político que los latinos, se ha producido una restricción natural en cuanto al número de partidos políticos; así en los Estados Unidos, casi a todo lo largo de su historia independiente, en la vida pública no ha influido sino dos partidos: el demócrata y el republicano, en el fondo bastante afines. Tal caso fue el tradicional de Inglaterra con los Liberales y conservadores, hasta la aparición pujante en el escenario político de un tercer partido, el laboratorista, que ha ido relegando al primero de los nombrados y ha llevado a establecer prácticamente una nueva dualidad, según el enfoque social y económico del Estado y del Imperio, aún casi liquidado ya hoy éste.

Justificadamente en principio, aunque en la aparición haya predominado el sectarismo contra opositores peligrosos o aborrecidos con vehemencia, también se ha establecido una frontera constitucional o de orden público entre los denominados partidos legales, cuya formación y funcionamiento se permite aún existiendo importantes divergencias, y partidos ilegales, los prohibidos por oponerse fundamentalmente a los principios institucionales, morales o de

---

<sup>9</sup> Microsoft Corporation. **Diccionario Encarta 2004.**

seguridad interior o exterior del Estado. Tal situación es frecuente al producirse cambios revolucionarios en las formas de gobierno; cuando republicanos triunfantes estiman inaceptable la subsistencia de toda agrupación; monárquica, para no fomentar la restauración; y, contrariamente, cuando triunfante una dinastía en un pueblo, considera disolvente y elimina todo intento de reagrupación favorable a una República.

Dentro del apasionamiento que suscita todo lo político, y más aún cuando de restricciones o exclusiones se trata, teóricamente existe un lindero aceptable para decir acerca de la legalidad o ilegalidad en los partidos, fundado en el juego limpio y en la posibilidad de reemplazo pacífico al término del ejercicio ejecutivo o legislativo, mediante elecciones. La quiebra se encuentra en la falacia de proclamar esa premisa desde la oposición, para negarla con la perpetuidad desde el poder.

Aún llamándose partidos políticos, que de una manera u otra les obliga a definirse acerca de su preferencia o actitud en cuanto a la forma de gobierno, al Parlamento, al sistema electoral, a la separación de los Poderes y a los derechos, libertades y garantías fundamentales de la ciudadanía, todas esas agrupaciones, por indisoluble nexos, poseen, al menos desde el siglo XX, carácter también social y económico; ya que abordan en sus programas constitutivos el criterio y medidas que proponen al respecto de los problemas del capital y el trabajo, de la libertad sindical, del proteccionismo o libre cambio. Complementariamente, los partidos políticos formulan criterios, casi siempre grandilocuentes, acerca de la administración, la cultura y cuantos problemas planteen los pueblos y las épocas.

Los esquemas paradisíacos que casi sin excepción prometen los programas de los distintos *partidos* se someten a una actualización más fascinadora aún en vísperas del ejercicio del sufragio, mediante las denominadas plataformas electorales, documentos a corto plazo, pero casi siempre incobrables.

A los profesionales de la milicia se les prohíbe en principio la afiliación pública a los partidos; mientras se les impone en los regímenes totalitarios, donde tantas fronteras se corren. Así, en Rusia, luego de la guerra civil, con mucho de internacional (por las intervenciones), el Partido comunista se convirtió en verdadero Ejército o de él salían los mandos principales, de confianza interna antes que de plena capacidad. En Alemania, luego de 1933, el Ejército fue el verdadero partido gobernante; además de que, el partido nazi, desde antes de adueñarse del poder, estaba ya militarizado, con por para ejercicios. Para remate hubo allí una agrupación mitad política y mitad militar que tomó el expresivo nombre de *Cascos de acero*, llevando al límite la solidaridad entre la milicia y la política, tan peligrosa siempre, como la historia probó en el caso.

“Los partidos se transforman en beligerantes en las guerras civiles, al punto de que los bandos opuestos tomen a veces sin más sus nombres; al respecto es por demás probatorio lo de carlistas y delibéales, en las guerras civiles hispanas de la pasada centuria; y, en designaciones sin duda más neutrales, la de republicanos y nacionalistas, a parte sinonímias populares despectivas- en la tragedia bélica de 1936 a 1939.

Además, la vehemencia de los partidos políticos es germen, así como su desacertada acción en el gobierno, para desencadenar esas catástrofes, cuando la oposición cuenta con medios fáciles de esgrimir la fuerza.”<sup>10</sup>

En materia de dictaduras y tiranías, los partidos provocan por activa o por pasiva los estallidos de la violencia interna, que van desde las revueltas y el motín a la guerra civil.

Los partidos más allá de las fronteras, con repercusión, ya por la disciplina interna, ya por el contagio de sus principios y métodos, no dejan de sufrir iguales y perniciosos efectos. Basta para repasar lo pretérito y para ensombrecer el porvenir la mención de dos de tales agrupaciones belicosas: el comunismo ruso y el nacionalismo, germano.

Cual expresión general de la opinión pública y de los Estados, la adopción de un partido resulta casi inevitable ante la justicia y conveniencia de los objetivos de guerra de un beligerante o de los males que pueda acarrear. De ahí que la alineación por ideología o intereses conduzca a la formación de bloques mundiales, una característica de la beligerancia al por mayor que se difundió en las conflagraciones de 1914 y 1939.

En los textos represivos de 1944 y 1963, el servicio del monopolio político del falangismo, como carta libre para la persecución de todos los opositores, el régimen imperante en España desde 1939 reputó *asociaciones* ilícitas, entre muchas otras, los partidos políticos declarados fuera de la ley, que, hasta una atenuación posterior a la restauración borbónica de 1975, lo eran todos menos

---

<sup>10</sup> Ibid.



el oficial, y cualesquiera otros de tendencia análoga, aun cuando su reconstitución tuviera lugar en forma y con nombre diverso.

Partidos políticos son organizaciones que se caracterizan por su singularidad, de base personal y relevancia constitucional, creadas con el fin de contribuir de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la formación y orientación de la voluntad de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines. Su principal tendencia es durar y consolidarse, y su finalidad última y legítima es obtener el poder mediante el apoyo popular manifestado en las urnas.

En un estado de derecho, los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres, y su estructura interna y funcionamiento han de ser democráticos. Su existencia deriva del ejercicio de la libertad de asociación. No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos y por tanto sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, los asumen al integrarse en tales organizaciones.

Los militantes de los partidos tienen derecho a ser electores y elegibles para todos sus cargos, a estar informados sobre sus actividades y situación económica, y a concurrir para formar sus órganos directores mediante sufragio libre y en la mayoría de los casos secreto, aunque no resulta preciso que sea

directo. Los partidos políticos tienen derecho a obtener ayuda financiera del Estado, a utilizar los medios de comunicación públicos y a constituir coaliciones o agrupaciones electorales.

## CAPÍTULO III

### 3. Financiamiento de partidos políticos

#### 3.1. Análisis doctrinario

La regulación del financiamiento político representa uno de los desafíos más complejos del sistema Político. En términos generales, este tipo de regulaciones tienen como principal objetivo separar el proceso económico del proceso político para:

- Evitar que las desigualdades económicas distorsionen la igualdad política.
- Para reducir la influencia que ejercen los grandes donantes sobre los partidos políticos; y
- Mejorar y fortalecer la organización de los partidos.

Como todos los diseños institucionales, este tipo de regulaciones debe tener en cuenta las restricciones del entorno. La racionalidad de los actores frente a las normas, economía informal, la poca eficacia e independencia de los órganos fiscalizadores, son sólo algunas de las restricciones que los legisladores deben tener en cuenta. Cuando estas restricciones son ignoradas o subestimadas la implementación de las normas puede generar efectos colaterales contrarios a los objetivos originales buscados. La relación entre el financiamiento político y la corrupción está íntimamente relacionada tanto con la

calidad de gobierno como con la naturaleza y magnitud de las economías informales (economía fuera de la regulación del Estado).

### **3.2. Ley electoral y de partidos políticos**

En el Congreso se estudian reformas a la ley electora y de partidos políticos para incorporar disposiciones orientadas a controlar con mayor rigurosidad el financiamiento de las campañas electorales. Entre otras disposiciones, los partidos deberán publicar sus estados financieros y el TSE tendrá la facultad de auditar los fondos entregados a esos institutos.

Las instituciones políticas no recibirán aportes anónimos: Manejo de fondos será público

Aumentará el control sobre el financiamiento de las campañas proselitistas, pero ex magistrados del TSE piensan que la fiscalización no es proporcional al incremento de la deuda política.

Aunque los controles sobre el financiamiento de las campañas políticas podrían aumentar en comparación con lo que exige la ley vigente, la cual legislatura obvió algunas sugerencias del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

La ley prohíbe, por ejemplo, el uso de los recursos públicos durante la campaña, pero las reformas no aclaran cómo evitarlo. Los magistrados sugieren verificar la procedencia de vehículos, pinturas, mantas, entre otros materiales que se utilicen durante la campaña.

Los parlamentarios consideran extremas tales recomendaciones, por lo que decidieron que detalles como los anteriores sean parte del reglamento de la ley, el cual, a la fecha, no tiene ningún artículo a fiscalización o auditaje de los recursos.

De aprobarse las modificaciones que están en discusión y que cuentan con dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales y de la Corte de Constitucionalidad, las contribuciones a favor de los candidatos a cargos de elección popular deberán canalizarse por medio de las respectivas organizaciones políticas, aunque los fondos en ningún caso podrán ser anónimos.

A ellos se agrega que ninguna persona, individual o jurídica, podrá hacer aportaciones que sobrepasen el 10% del límite de gastos autorizados para la campaña, y que se calcula en un peso centroamericano (equivalente a un dólar) por cada ciudadano empadronado, hasta el 31 de diciembre del año anterior a la elección.

Sin embargo, de acuerdo con una de las modificaciones que se incluye en la nueva normativa, el monto a invertir en las campañas podrá ser cambiado por el TSE, en sesión conjunta con los secretarios de los partidos políticos.

Actualmente el padrón electoral suma 4.6 millones de votantes, pero las reformas no especifican si en la estimación de recursos se debe excluir a los empadronados que no estarán habilitados para votar (quienes han cambiado de nacionalidad o han fallecido, por ejemplo).

Otro cambio en el que estuvieron de acuerdo los diputados es la obligación que tendrán los partidos políticos de hacer públicos sus registros contables, que, además no deben incluir títulos al portador.

Las modificaciones persiguen controlar el ingreso de recursos económicos de los partidos, para evitar el pago de facturas, refirieron los parlamentarios, representantes de tres bloques de oposición, quienes, sin embargo, mostraron su desacuerdo con la eliminación de algunos controles propuestos por el TSE.

Las modificaciones a la Ley de Partidos Políticos impulsadas por los actuales congresista fueron criticadas por los anteriores magistrados del TSE, quienes compararon la iniciativa enviada al Organismo Legislativo con la que finalmente será aprobada. Del análisis surgieron los siguientes comentarios:

- ❖ El límite de gastos de la campaña electoral, como lo plantea el Congreso, es técnicamente inaceptable, ya que no se hace ninguna distinción de los tipos de campaña que se llevarán a cabo.
- ❖ Por ejemplo, si un partido no interviene en la elección para la Presidencia y Vicepresidencia, tendría el mismo techo de gastos que los que sí postulen candidatos a la primera magistratura.
- ❖ Si las organizaciones políticas pretenden más subvención estatal con un ostensible aumento de la deuda pública (o política), sus obligaciones deben estar mejor determinadas, por lo que consideraron inaceptables e incongruentes que se refieren a las normas de fiscalización.

### **3.3. Aumento de deuda política**

A cambio de rebajar una lista detallada de controles, comparada con la propuesta original, se aumentó a Q.16.00 la deuda política para los partidos, por cada sufragio válido a favor de quienes alcancen por lo menos 5% del total de votos y los que obtengan, por lo menos, una diputación.

Los partidos buscaban obtener otro apoyo estatal, con el financiamiento de las asambleas bienales (donde se elige al comité ejecutivo) y préstamos sin intereses, para lo cual se proponía que el Estado debía constituir un fideicomiso por medio del Tribunal Supremo Electoral (TSE), pero estos aportes fueron descartados.

Además, la propuesta del TSE para controlar las finanzas de los partidos y organizaciones políticas, no cuajó en casi nada con la idea de los diputados al Congreso.

Los controles fiscales que tendría el Tribunal y que fueron eliminados incluían aspectos como el uso y arrendamiento de bienes inmuebles, uso de vehículos, maquinaria, equipo de computación, grabación así como la creación de producción de material.

De igual manera, la fabricación y colocación de carteles, mantas, vallas, volantes y similares, pintura y su aplicación; valor de transporte, hospedaje, alimentación, combustibles, repuestos y reparación de vehículos, servicios personales y organización de reuniones o capacitación.

Además de los controles mencionados, los congresistas eliminaron los mecanismos de fiscalización como revisión constante de los informes actualizados en relación con las contribuciones recibidas y los gastos de campañas.

### **3.4. Antecedentes de la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos**

El 19 de julio de 2001, la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República el dictamen necesario para que el pleno del Organismo Legislativo entrara a conocer el proyecto de ley que propone modificaciones a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), vigente desde 1986 (reformada por los decretos 51-87, 74-87 y 55-90). Este dictamen se deriva de un largo proceso de discusión y propuesta de reformas a dicha ley, generado por los Acuerdos de Paz, más específicamente por el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electora, en el que se plantea la conformación de una Comisión de Reforma Electoral –CRE-. Adicionalmente, el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática plantea que la paz descansa sobre la democratización y la creación de estructuras y prácticas que, en el futuro, eviten la exclusión política, la intolerancia ideológica y la polarización de la sociedad guatemalteca.

En ese contexto, la principal responsabilidad asignada a la CRE fue la de elaborar un anteproyecto de ley que corriera las deficiencias del actual sistema político haciendo énfasis en los aspectos que en esta materia señalan los Acuerdos de Paz, sin que éstos debiesen ser interpretados como restrictivos o excluyentes. Los principales temas recogidos por los Acuerdos son: necesidad de un documento único de identidad confiable; la necesidad de un padrón



electoral, técnicamente elaborado y permanentemente actualizado; facilitar a los ciudadanos el acceso a los centros de registro y votación; promoción de campañas de información pública para favorecer la participación ciudadana, y, la necesidad de una mayor transparencia del financiamiento para las campañas electorales. En particular, el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y régimen Electoral propone gestionar las reformas legales e institucionales que corrijan dichas deficiencias y limitaciones.

### **3.5. Procedimiento para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos**

Por tratarse de una ley de rango constitucional, requiere para su reforma el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad –CC-. Posteriormente, debe efectuarse la discusión por artículos. Si durante esta última se presentasen enmiendas al texto del proyecto de ley, se deberá solicitar un nuevo dictamen a la Corte para verificar la constitucionalidad, o no, de las nuevas enmiendas.

Más allá del procedimiento legal, un proceso de consulta y discusión con distintas organizaciones sociales que debe propiciarse a través de los partidos políticos (como instancias de mediación de los intereses sociales) y que se considera apropiado en los regímenes democráticos.

De hecho, la forma en que se supuso conformar la comisión de Reforma Electoral parece haber partido de ese supuesto, ya que estaba constituida por un representante de cada uno de los partidos políticos con representación en el legislativo, además de los designados por el Tribunal Supremo Electoral,

debiendo ser presidida por un Magistrado de este mismo organismo (se trató de los partidos con representación en la legislatura 1996-2000). Los partidos que participaron en fueron: PAN, FRG, FDNG, DCG, UCN, MLN Y UD.

Para una mejor realización de su trabajo, la Comisión hizo un llamado a instituciones y personas individuales para que representara sus iniciativas de reforma. La Comisión compiló todas las iniciativas y luego de largas discusiones internas, presentó su informe a la comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República.

Dado todo lo anterior, se esperaba que la estructura de la reforma garantizara la incorporación de las diversas iniciativas sociales en su propuesta. Sin embargo, en el contexto guatemalteco, debido a la debilidad y escaso arraigo social que caracterizan a los partidos políticos, existieron reiteradas y patentes limitaciones para que las observaciones y propuestas emanadas de la sociedad organizada fueran tomadas en cuenta, aun y cuando la Comisión empezó a trabajar a pocos meses de la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Un ejemplo de esto es la exclusión de la iniciativa que proponía la creación de cuota para la participación de las mujeres en las planillas de cargos de elección popular.

Las debilidades señaladas con anterioridad se pusieron de manifiesto nuevamente cuando al concluir un trabajo de la Comisión se trasladó la propuesta de ésta al Congreso, por iniciativa de ley del Tribunal Supremo Electoral (19 de Agosto de 1998), y a pesar de que todos los partidos con representación legislativa avalaron la referida propuesta, ésta no llegó a ser discutida por el pleno de esta legislatura (la de 1996-2000). En consecuencia, la consideración de la propuesta se traslado a la actual legislatura, con la que se

inició una nueva etapa en la que un nuevo grupo de propuestas fue presentado a la Comisión de personas individuales y diversas organizaciones de la sociedad, en un intento más por contribuir a su discusión.

El proyecto de ley que propuso modificaciones a la Ley Electoral de Partidos Políticos que recibió dictamen favorable de la Comisión Específica de Asuntos Electorales (que le introdujo modificaciones a la propuesta originalmente presentada por la Comisión) fue sometido a discusión en el Pleno Congreso a finales de julio de 2001 y remitido a la Corte de Constitucionalidad para su dictamen.

Fue hasta el año dos mil seis que fueron aprobadas las reformas del Decreto Número 1-85 del Congreso de la República de Guatemala.

La discusión, en el pleno del Congreso, de las modificaciones a la Ley Electoral y de Partidos Político se llevó a cabo en la semana comprendida del 23 al 29 de julio. En dicha semana se sometió a consideración del pleno la agenda legislativa impulsada por el FRG, la que junto a este tema, incluía otros de mayor y más inmediata preocupación para la sociedad guatemalteca, como el paquete de reformas fiscales (entre las que destacaba el incremento al IVA generando que toda la atención y movilización social se centraran en estos temas.

Esta forma de abordar el tema ha sido interpretada, por algunos sectores, como una cortina de humo que permitió discutir sin dificultades temas como éste (el de las reformas a la LEPP) que, en otras condiciones, seguramente hubiese despertado reacciones de diversa índole entre la sociedad.

La primera reacción, cara al proceso de discusión en el pleno, provino del TSE que en un comunicado publicado en prensa (14 de Agosto 2001), fija su postura en relación con algunos puntos específicos que considera vulneran el espíritu y el contenido de la propuesta de la Comisión de Reforma Electoral y la independencia de la propia institución (del TSE).

Más allá de las observaciones puntuales al contenido del proyecto de ley de reformas a la LEPP, las reacciones de descontento manifestadas en la actualidad por diversos sectores están motivadas por el contexto político (descontento social generalizado, falta de confianza en el qué hacer del Legislativo y el Ejecutivo, amplia percepción de ingobernabilidad, señalamientos de corrupción, discursos confrontativos, etc.) en el que tales modificaciones son debatidas. Junto a ello, la "forma oscura" en que se procede al trámite legislativo deslegitima la propuesta y la percepción social de secretismo y nula disposición al diálogo y al debate por parte del partido oficial.

### **3.6. Cuestionamiento a las reformas**

Esta investigación no pretende llevar a cabo un análisis exhaustivo de cada uno de los aspectos cuestionables contenidos en la reforma electoral (las modificaciones afectan más de 150 Artículos de la ley), pero sí señala alguno de ellos que podrían constituir un retroceso respecto a lo ganado en materia de institucionalidad democrática, institucionalidad electoral y procesos políticos. Esta reflexión es, además, independiente de las posibles inconstitucionalidades contenidas en la propuesta de reforma, que tanto el TSE como otras instituciones han venido señalando, y sobre la que en un momento deberá pronunciarse la Corte de Constitucionalidad.

En consecuencia con el espíritu de los Acuerdos de Paz, los temas fueron sometidos por Foro Guatemala a algunos criterios básicos de análisis que formulados como interrogantes permitieron contrastar lo deseable con lo plasmado en el proyecto de ley. Las preguntas son las siguientes: “con las modificaciones propuestas a la ley...”

- ¿Se fortalece la institucionalización del sistema de partidos y su democratización interna?
- ¿Se promueve el fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral?
- Es posible lograr mayor y mejor participación ciudadana y representativa política?
- ¿Se garantiza la transparencia del financiamiento público y privado de la actividad política?
- ¿Se evitan la exclusión política y la intolerancia ideológica presentes en la sociedad guatemalteca?

Para realizar un abordaje ordenado, se ha dispuesto en cinco grandes bloques. Con éstos no se pretende agotar la diversidad de los asuntos incluidos en el proyecto de ley conocido por el pleno del Congreso, sino sólo resaltar los temas identificados por los diversos sectores de Foro Guatemala como los que por su importancia, obligan a la sociedad organizada y al Congreso a una reflexión más pausada con el objeto de medir sus eventuales consecuencias.

#### ❖ **Fortalecimiento institucional**

- Se eleva el número de candidatos que deberán integrar la nómina de postulación para la elección de los magistrados que conforman el TSE, de 30 que se establece la ley vigente, a 40. Con lo anterior, se

aumentan las posibilidades de integrar un TSE a la conveniencia política partidaria de la mayoría parlamentaria.

- Pérdida de autonomía financiera y administrativa del TSE expresada al menos en; a) El condicionamiento de la aprobación discrecional, por parte del Legislativo, del presupuesto del TSE para procesos electorarios, al serle exigida a este órgano una justificación previa de dicho presupuesto, b) La asignación, a otras instituciones que no se establece cuáles serán, de las delicadas funciones de crear y administrar el nuevo documento de identificación personal, y, c) La restricción de la prerrogativa del TSE de establecer con flexibilidad el calendario electoral, de conformidad con los márgenes que establece la ley vigente e imponiendo en sustitución de éstos, una fecha fija par la convocatoria al proceso de elección general.
- Se desestimaron muchas de las propuestas de reforma aportadas por la sociedad organizada y por la propia Comisión de Reforma Electoral y que apuntaban a democratizar los partidos políticos, tales como: a) La representación proporcional de minorías en la integración de los distintos niveles de dirección de los partidos políticos, y b) La obligatoriedad de realizar elecciones primarias para la postulación de candidatos a puestos de elección popular. Dichas medidas se dejan a discreción de los partidos políticos.
- Se deja como atribución del Comité Ejecutivo Nacional, en lugar de la Asamblea (Artículo 29), la designación de candidatos del partido a cargos de elección popular en los departamentos y municipios en

donde no se tenga organización vigente. Esta modificación constituye un retroceso en materia de democratización.

- Se disminuyen los requisitos para que los partidos políticos cuenten con organización partidaria vigente a nivel nacional. Se estipula que, como mínimo, los partidos deben tener organización en 50 municipios o 12 departamentos, modificando la actual exigencia de que dicha organización esté presente en 50 municipios y 12 departamentos. Con la nueva redacción, los legisladores parecen orientarse por un esquema que puede reforzar tendencias urbano-céntricas de los partidos o bien cabeceras, enfatizando las asimetrías campo-ciudad de los poderes y la política.
- Se desestima la necesidad de tipificar los delitos y faltas electorales Eliminando el último párrafo del Artículo 251 de su informe en que se recomendaba la redacción siguiente: “La ley penal deberá contemplar la tipificación específica de los delitos y faltas electorales y sus respectivas penas”, con lo que la normatividad se torna no coercible.
- Se ignoran las propuestas formuladas desde la sociedad organizada en relación con los comités cívicos, desestimando la posibilidad de ampliar las facultades a éstos para poder postular candidatos a diputados distritales, así como la de otorgárseles el derecho de conservar su personalidad jurídica luego del proceso electoral, si lograban adjudicarse en un cargo de elección popular.

### **3.7. Documentación y empadronamiento**

La ley plantea que la creación y administración del documento de identificación personal no esté a cargo del organismo electoral únicamente, sino que se propone para este efecto la creación de una nueva institución, indefinida técnica y legalmente, que se regirá por una ley ordinaria y de la que el TSE sólo será una más de las partes. Los riesgos inherentes a esta medida están en la posibilidad de que este documento se convierta en un mecanismo de control político-partidario.

### **3.8. Acceso al voto**

Con relación a depositar en el TSE la potestad de establecer, a partir de criterios técnicos, la apropiada distribución de los centros de votación, con el fin de facilitar el sufragio ciudadano.

### **3.9. Financiamiento y fiscalización**

- El incremento del financiamiento a los partidos no está acompañado de contrapartidas que establezcan responsabilidades públicas y sociales, tales como la redención de cuentas con respecto a sus compromisos, o la obligación de invertir en actividades permanentes de formación y profesionalización de cuadros.
- Ausencia de procedimientos de fiscalización de los recursos de la deuda política, mecanismos de control del gasto de las organizaciones políticas; establecimiento de un justo y equitativo límite para gastos de campaña



electoral; e, indicación de transferir estas regulaciones a nivel reglamentario.

- La redacción dada al Artículo 214, literal f), “otros requisitos que establezca la Constitución de la República y la presente ley”, en referencia a los requisitos de inscripción de candidatos, obliga a que la autoridad electoral deje de exigir el finiquito a aquellos candidatos que hayan tenido a su cargo la administración de fondos públicos.
- Imposición de controles y límites para propaganda electoral a los medios de comunicación, límites que deberían imponerse a los partidos políticos y no a los medios, para evitar que esto pueda interpretarse como una violación al derecho constitucional de libre emisión y expresión del pensamiento.

### **3.10. Otras modificaciones**

- En relación con la Consulta Popular, la Comisión de Reforma Electoral, consciente de la importancia que reviste como expresión de democracia directa, propuso que en un proceso de Consulta deberían formularse tantas preguntas como Artículos se pretendieran reformar, sin embargo, en el proyecto de ley remitido por el Congreso a la Corte de Constitucionalidad se establece que, con carácter discrecional, será el Congreso de la República quien determinara la forma en que la Consulta se lleve a cabo.
- De manera más ambiciosa aún que la Comisión de Reforma, y ante los grandes vacíos existentes, los distintos sectores de la sociedad

organizada propusieron crear un Artículo específico que regulara entre otras cosas: los tipos de consulta, el objeto de la consulta, su ámbito electoral y su validez. Esta propuesta fue ignorada.

- No se presenta ninguna novedad en materia de esfuerzos para aumentar las oportunidades de participación, en la vida política, de las mujeres y los pueblos indígenas. En el anterior sentido se desestimó una iniciativa que proponía la incorporación, en las planillas de candidatos a cargo de elección popular, den un porcentaje no menor al 30% de mujeres en orden alterno (mujer-hombre) y la debida constatación del cumplimiento de esta medida por parte del Registro de Ciudadanos.
- Se elimina la prohibición de realizar actos a favor de la reelección del Presidente de la República, lo cual vulnera el principio de alternabilidad y el periodo fijado constitucionalmente para el ejercicio de la Presidencia de la República (Artículos 187 y 184).
- Algunos ejemplos de Artículos que de manera preocupante se modifican y que aparentemente estarían incurriendo en inconstitucionalidades son los siguientes: a) Se propone que ningún distrito podrá contar con menos de dos diputados para que le represente en el Congreso de la República, lo cual contradice lo estipulado en el Artículo 157 de la Constitución; b) La inclusión en Artículo 3 de un párrafo referente a la preeminencia del Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos por encima del derecho interno. Dicha norma resulta innecesaria porque la Constitución (Artículo 46) contienen ya el principio de preeminencia de los tratados y convenciones en materia de Derechos Humanos sobre el derecho interno. Lo preceptuado en la Constitución no se refiere al derecho internacional

en general que incluía también el derecho internacional consuetudinario, sin el requerimiento de haber sido aceptado y ratificado por Guatemala, que es tal y como quiere introducirse en la modificación de la LEPP; y, c) De conformidad con los Artículos 173 y 280 de la Constitución, el Congreso de la República no tiene potestad para determinar la forma de la Consulta Popular ni la convocatoria a ésta (lo que corresponde al TSE). Sin embargo, en la modificación propuesta al Artículo 254 de la Ley Electora y de Partidos Políticos se pretende dejar al pleno del legislativo la potestad de determinar la forma en que habrá de llevarse a cabo una Consulta Popular.



## **CAPÍTULO IV**

### **4. El manejo de las corrientes internas y la cohesión partidaria.**

#### **4.1. Generalidades**

Es importante contemplar cómo a través del desarrollo de historia, especialmente de la Ciencia Política, la organización del hombre, es también sinónimo de cambio, a través de un hilo conductor cohesionado como los son los Partidos Políticos, donde se puede también apreciar la diferenciación del tipo de organización por el fin-meta que se persigue, y cual es la relación entre el Partido Político, y las facciones del mismo, entre los grupos de interés que en términos sistémicos rodean al partido político y que influyen en su trayectoria, así como en su forma de actuar; la relación entre el partido político con el Movimiento Social, ya sea con fines de mimetismo como se observa en América Latina un uso de doble vía, para los intereses de ambos.

Las corrientes internas del partido son la manifestación social de mismo, y el mantenimiento de la cohesión tiene varias repercusiones, y la manera de mantener el equilibrio de poder dentro del mismo, es parte fundamental dentro de la institucionalización partidaria, se puede leer o investigar aparte sobre asuntos de corrientes internas y cohesión partidaria, pero es importante que este tema va íntimamente ligado a temas como el de financiamiento de la vida partidaria, y el de democracia interna, por lo que a través de la lectura se pueden apreciar en esos momentos que un análisis hacia estos temas es necesario, y no se puede olvidar que el objetivo primero de cualquier partido político es alcanzar el poder o cuotas del mismo, y para ello también podemos significar la importancia de una cohesión partidaria, y el éxito electoral,

previando que en muchas de nuestras nacientes democracias mucho de ello desemboca el desencanto de los ciudadanos y de los propios miembros del partido, por ser una moda, o una fiebre electoral, dejando de lado aspectos importantes como la gobernabilidad nacional, y el respaldo del partido hacia sus miembros en posiciones de gobierno.

“Podremos apreciar, el sistema de cuotas, aplicado como una necesidad, y un logro del movimiento de género en América Latina, por la escasa participación de la mujer en la política, en donde podremos apreciar con datos y tablas ilustrativas como se da el sistema de cuotas en diferentes países y poder compararlas con países donde dicho sistema no se aplica y poder darnos un juicio propio, acerca de la factibilidad o validez de dicho sistema”<sup>11</sup>.

## **4.2. Partidos y facciones**

“En el término facción predomina el sentido peyorativo. La palabra deriva del verbo latino *facere* (hacer, actuar). La palabra *factio* indicó, para los autores que escribían en latín, un grupo político dedicado a un *facere* perturbador y nocivo, a "actos siniestros". El término partido deriva también del latín, del verbo *partire*, que significa dividir; sin embargo, no entró en el vocabulario de la política sino hasta el siglo XVII. La palabra partido tuvo, casi desde su ingreso al lenguaje político, una connotación más suave y menos peyorativa que facción, aunque autores como David Hume utilizaron indistintamente ambos términos. Para Hume, los partidos o las facciones subvierten el gobierno, hacen impotentes las leyes y suscitan la más fiera animosidad entre los hombres de

---

<sup>11</sup> Ochaeta A., Wolfgang. **Financiamiento de partidos políticos**. Pág. 126.

una misma nación, que por el contrario debieran prestarse asistencia y protección mutuas”<sup>12</sup>.

La distinción entre partido y facción se establece con Bolingbroke (1678-1751), y con mayor claridad con Edmund Burke (1729-1797). Para el primero, los partidos reflejan una diferencia de principios y proyectos más allá de una facción, es decir, de los intereses personales de sus miembros. Burke, por su parte, define el partido como un conjunto de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo; al igual que Bolingbroke, distingue el partido de la facción al considerarlo como una organización con fines superiores a los puros intereses mezquinos por obtener puestos y emolumentos, pero a diferencia de aquél, Burke concibe al partido como una partición que ya no se produce entre súbditos y soberano, sino entre soberanos.

No obstante la importante defensa de Burke, a los partidos se les siguió viendo durante mucho tiempo con desconfianza. Los revolucionarios franceses los rechazaron apoyados en la incompatibilidad de los partidos con la teoría rousseauiana de la voluntad general, o con la nueva idea de la soberanía nacional, según la cual cada diputado representa directamente y sin mediación alguna a la totalidad de la nación. En Estados Unidos de Norteamérica, los Padres Fundadores como Madison o el propio Washington condenaron a los partidos por considerarlos facciones. No fue sino hasta bien entrado el siglo XIX cuando los partidos fueron aceptados positivamente, y sólo después de la Segunda Guerra Mundial, luego de grandes debates teóricos y políticos, cuando comenzó su proceso de constitucionalización en el mundo entero. En la actualidad ya no son catalogados como facciones, sino considerados

---

<sup>12</sup> Ibid.

instrumentos para lograr beneficios colectivos y no el mero provecho particular de sus miembros.

### **4.3. Grupos de interés**

La polémica en los siglos XVII, XVIII y XIX fue sobre si los partidos debían ser considerados como facciones; en el XX, en cambio, giró sobre su equiparación con los grupos de interés. El desplazamiento no es inocente: pretende minimizar los elementos ideológicos de los partidos. En 1912. H. Rehm señaló que estos últimos son grupos de interés encubiertos". Desde Max Weber existe la intención de distinguir entre ambas categorías. La distinción weberiana y las posteriores de corte sociológico son funcionales: se dice que los grupos de interés tienen la función de articular intereses y los partidos la de su agregación. Tal vez esta distinción no sirva a nuestros propósitos; por ello, una diferenciación asequible de tipo político nos señala que los partidos, a diferencia de los grupos de interés y de otros grupos de presión, participan en las elecciones y pretenden conquistar cargos públicos. La distinción insiste en la orientación competitiva de los partidos, que los grupos de interés o de presión por sí solos no tienen.

Además, los partidos tienen importantes cometidos en los Estados modernos: proponer programas e ideologías a los ciudadanos, articular y aglutinar intereses sociales con finalidades estrictamente políticas, movilizar y socializar a los ciudadanos y, principalmente, reclutar élites y formar gobiernos, función que sólo ellos pueden realizar.

Los partidos se diferencian de las facciones y los grupos de interés o de presión, pero también de los movimientos sociales. Estos últimos son corrientes



fundadas en un conjunto de valores compartidos para redefinir las formas de la acción social e influir en sus consecuencias. Los movimientos sociales permanecen en la esfera de la sociedad civil reivindicando u oponiéndose a decisiones políticas; son organizaciones informales reivindicativas, en ocasiones radicales. Los partidos, en cambio, aun originándose en la sociedad civil, actúan fundamentalmente en la esfera política a través de una organización formal y con la intención de llegar al poder a través de la competencia política y las elecciones. Los movimientos sociales, al institucionalizarse, pueden llegar a ser partidos políticos si se organizan formalmente, adoptan una estructura y participan en las contiendas electorales.

Entre los contenidos de los nuevos movimientos sociales destacan: el interés por un territorio, un espacio de actividades o "mundo de vida", como el cuerpo, la salud y la identidad sexual; la vecindad, la ciudad y el entorno físico; la herencia y la identidad cultural, étnica, nacional y lingüística; las condiciones físicas de vida y la supervivencia de la humanidad en general. Los valores predominantes de los movimientos sociales son la autonomía y la identidad, y sus correlatos organizativos, tales como la descentralización, el autogobierno y la independencia, en oposición a lo que algunos consideran que existe en los partidos: manipulación, control, dependencia, burocratización, regulación.

El modo de actuar de los movimientos sociales puede clasificarse en interno y externo. El interno se caracteriza por su informalidad, su discontinuidad y su propensión a los contextos igualitarios. Por lo que se refiere al modo de actuar externo, la táctica de los movimientos son las manifestaciones y otras formas de presencia física. Recurren a estrategias de protesta para movilizar a la opinión pública y atraer su atención con métodos no convencionales aunque legales. Las tácticas y las reivindicaciones de la

protesta indican que el grupo de actores movilizado se concibe a sí mismo como una alianza de veto, ad hoc, a menudo monotemática, que deja un amplio espacio para una gran diversidad de creencias entre los que protestan. El modo de actuar de los movimientos hace hincapié en plantear sus exigencias como de principio y no renunciables, lo que puede considerarse como una necesidad, dada la debilidad de las primitivas estructuras de organización involucradas.

Los movimientos sociales, por tanto, carecen de las propiedades de las entidades formales, sobre todo de la vigencia interna de las decisiones de sus representantes, gracias a la cual dichas entidades pueden asegurar en cierta medida el cumplimiento de los acuerdos de una negociación política. Además, los movimientos sociales rechazan en general su identificación con un código político establecido (izquierda, derecha, liberalismo, conservadurismo), así como los códigos socioeconómicos (clase obrera, clase media, pobres, ricos, etc.), y prefieren utilizar códigos políticos provenientes de los planteamientos del movimiento, con categorías tales como sexo, edad, lugar y género, aunque ello no significa, ni por asomo, que los movimientos sociales sean entidades amorfas y heterogéneas en términos de clase e ideología.

#### **4.4. Las corrientes internas**

Muchos politólogos tienden a desacreditar las corrientes internas y las consideran un mal inevitable. Se les culpa de fraccionar a los partidos y atomizar la vida política, ocasionando que éstos no cumplan con uno de sus cometidos principales: articular y aglutinar las demandas sociales.

La crítica tiene su dosis de verdad. La vida política conlleva elementos impredecibles, y hasta la mejor de las instituciones puede ser utilizada con fines

indeseables. Sin embargo, siempre es preferible, si hay que escoger, una dinámica de consensos y disensos dentro del partido que un inmovilismo político que impida la alternancia en el seno de las organizaciones. Impedir el libre debate de las ideas y el pluralismo sería abolir la democracia interna. La primera y más importante obligación de las corrientes dentro de los partidos es ser ellas mismas democráticas. No son aceptables corrientes caudillistas o excluyentes, aunque esta última afirmación es de evidente tono normativo, y a veces resulta imposible que las fracciones o corrientes internas no se formen o integren alrededor de un líder. Partidos tan clásicos como el de la democracia cristiana italiana, en su momento, o como los norteamericanos, han estado integrados esencialmente por corrientes internas. Lo destacable sobre las corrientes, en todo caso, es que suelen ser vehículos de alternancia del poder dentro de los propios partidos.

#### **4.5. Homogeneidad y la cohesión de los miembros de un partido**

En general, los estudios actuales sobre los miembros de los partidos, se concentran, en las interrogantes de que tipo de individuos se afilian a un partido y que tan similares son los miembros entre sí. Esta temática usualmente es calificada como “El estudio de la Cohesión Partidaria” y coloca un énfasis especial en la determinación de que tan parecidos entre sí son los miembros de un Partido Político en términos de clase, religión, antecedentes étnicos, lenguaje y/o idioma, lugar de residencia, etc... cuando, de otra forma, estas características varían dentro de una misma sociedad.

Cabe destacar que, tratándose de los partidos políticos cuya membresía es claramente muy amplia y heterogénea como los dos principales partidos norteamericanos, obviamente este tipo de estudios no es factible. Sin embargo,

muchos partidos políticos europeos continúan integrados de manera homogénea, particularmente con base en el catolicismo o el anticleralismo, mientras en África, es aún, la identidad étnica compartida a meno, si no siempre ligada a una identidad geográfica puesto que la mayoría de los grupos étnicos se encuentran concentrados en regiones específica de las naciones, en cambio en América latina, el vínculo cohesionario se comparte entre intereses de clase como reproducción de dominación y el intereses sectorial (agrícola, mercantil, sindical, gremial, etc) hacia sus intereses particulares dentro del partido de gobierno, o como puente de oposición destacada por la diferenciación entre partido y sector social.

En los estudios de Richard Rose y Derek Urwin, identifican cinco bases sociales de división partidaria: La religión, la clase, La residencia urbana– rural, el regionalismo y el comunalismo.

“El Comunalismo incluye bases étnicas nacionales y lingüísticas de diferenciación social”<sup>13</sup> (sic).

En los estudios de los autores arriba citados, la cohesión partidaria puede ser rastreado o monitoreada desde la perspectiva religiosa o antirreligiosa. La categoría laboral se ubica en un segundo plano, sirviendo como un fuente importante de cohesión; cabe destacar que resulta interesante el resultado en particular que los partidos integrados por trabajadores, obtienen 2/3 partes de su financiamiento de los trabajadores con habilidades o capacitación en labores “manuales”

---

<sup>13</sup> Rose, Richard, Derek Urwin. **Social Cohesion, política**. Pág. 165.

#### **4.6. La cohesión partidaria y el éxito electoral**

El ámbito electoral es importante mencionar la relación entre la aparente correlación entre la cohesión de los miembros de un partido, el éxito del partido y la estabilidad del régimen en el cual dichos partidos son fuerzas predominantes. Así, entre mayor cohesión se observe, mayor será su debilidad en términos electorales debido a que se tiene un encanto y una fuerza de atracción más limitados que un partido cuyos miembros son socialmente más heterogéneos; por ejemplo:

Se tiene en cuenta el escenario de partidos en México, dentro del PAN como en el PRD que en épocas pasadas fincaron parte importante de su fortaleza interna, en cuanto partidos de oposición, en su “cohesión membresía”, al volverse en el primero de los casos el Partido en el Gobierno Federal, la citada “cohesión”, vieja ventaja, ahora constituye más bien un lastre político que impide la ampliación indispensable e la clientela electoral para permanecer como opciones flexibles y heterogéneas viables en futuros ciclos electorales en los cuales necesariamente deberán atraer a una variada clientela electoral. En contraste, un partido político cohesionado puede estar más seguro de cual será su apoyo, porque a través del tiempo existe claramente menos fluctuación en el voto que favorece a los partidos con cohesión que en el la votación que favorece a los partidos heterogéneos.

Para gran parte de la doctrina jurídica y de la ciencia política, los derechos fundamentales y la misma estructura democrático-formal no se dan de igual forma en los partidos que en el Estado. En los partidos, según algunos autores, la defensa y garantía de los derechos fundamentales aparece de manera más restringida, y en todo caso limitada a un contenido exiguo, basado en algunos

de los principios democráticos del texto constitucional o del programa de cada partido, o bien, delimitando la democracia interna exclusivamente a una democracia procedimental o de reglas mínimas, sin tomar en consideración la cuestión de los derechos fundamentales de los militantes. Se dice, así que en el Estado los ciudadanos pueden manifestar libremente sus opiniones, pero que en el partido tiene escaso sentido sostener opiniones contrarias, pues lo que se busca es la unidad. También se afirma que es imposible que en los partidos exista un juego político democrático intenso, toda vez que las decisiones tienen que adoptarse velozmente.

¿Qué derechos debe reconocer y proteger a sus militantes o afiliados un partido político? La respuesta a esta pregunta no es simple pues depende del contexto histórico, del texto constitucional y de la tradición jurídica de cada país.

Algunos de los derechos que se suelen garantizar a los militantes son: la participación directa o mediante representantes en las asambleas generales; la calidad de elector tanto activo como pasivo para todos los cargos del partido; la periodicidad en los cargos y en los órganos directivos; la responsabilidad en los mismos; la revocabilidad de los cargos; el carácter colegiado de los órganos de decisión; la vigencia del principio mayoritario en los órganos del partido; la libertad de expresión en el seno interno; la posibilidad de abandonar el partido en cualquier momento; el acceso a la afiliación; el ser oído por los órganos arbitrales internos antes de la imposición de cualquier sanción; el acceso a la información sobre cualquier asunto; el libre debate de las ideas y de las decisiones principales: la seguridad jurídica; la formación de corrientes de opinión y, en algunos casos, la existencia de mecanismos de democracia directa en el interior del partido, tales como el referéndum o el derecho de iniciativa para reformar normas o instituciones partidarias, etcétera.

Generalmente, este cúmulo de derechos no se contemplan ni en la legislación ni en los estatutos de los partidos, aunque la tendencia, al menos la teórica, insiste en su reconocimiento, tanto en la legislación como en la regulación interna.

#### **4.7. Los controles sobre la actividad interna**

La existencia de controles para hacer factible el respeto y la garantía de los derechos humanos en el interior del partido, así como la viabilidad de sanciones para el caso de la violación a su estructura funcional y de organización, son lo que hace posible la realización de los supuestos anteriores. Los partidos podrían contar con órganos internos y neutrales de carácter jurisdiccional, capaces de conocer de las impugnaciones a las decisiones que adopten sus órganos ejecutivos.

Una gran discusión en la teoría política y jurídica se centra en la posibilidad de que órganos del Estado, como los jurisdiccionales, se ocupen de las impugnaciones a los órganos internos de los partidos. En muy pocos países y legislaciones se contempla que los órganos jurisdiccionales del Estado realicen tal función, tanto por razones políticas como teóricas. Entre las primeras está el rechazo de los partidos a que su autonomía sea violada. La razón teórica, por su parte, aduce el carácter esencial de los partidos como asociaciones u organizaciones de la sociedad civil, premisa que sirve para sostener que la intervención de los órganos del Estado infringe derechos como los de asociación y expresión.

A esta argumentación teórica podría responderse que los partidos, por su trascendencia, no son como el resto de las organizaciones de la sociedad civil, y

que los órganos jurisdiccionales en un Estado de derecho democrático suelen funcionar con gran independencia respecto del gobierno, por lo que en este preciso caso es infundado el temor a un control gubernamental que no podría darse en el Estado de derecho, ni siquiera de manera indirecta

Además, en las democracias los partidos son el origen de las instituciones del Estado y del derecho, por lo que sería muy conveniente que un órgano imparcial e independiente del propio Estado conociera de las posibles irregularidades que se pudieran cometer dentro de ellos, ya sea por violación de los estatutos o por afectar los derechos fundamentales de los militantes.

En la teoría constitucional hay amplio consenso en el sentido de que el control de los partidos por órganos del Estado nunca debería avocarse a las cuestiones ideológico-programáticas, sino, en todo caso, circunscribirse a lo estructural-funcional, es decir, a lo relacionado con los procedimientos democráticos. También hay una especie de acuerdo en favorecer los controles a posteriori sobre los controles previos, así como un evidente rechazo a cualquier control por parte de los órganos del poder ejecutivo, porque ello implicaría romper con la imparcialidad y la igualdad de oportunidades entre los partidos al estar temporalmente uno de ellos en el poder y por lo tanto fungiendo como juez y parte.

#### **4.8. El sistema de cuotas en América Latina**

Desde la antigüedad, la política ha sido una esfera de la vida pública que ha estado reservada para los hombres y ello ha implicado no sólo que los cargos públicos tanto ejecutivos como de representación fueran ocupados por los varones, sino que la política se leyera y comprendiera en códigos y pautas



masculinas, marginando a las mujeres tanto en las deliberaciones como en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés para la colectividad.

No fue sino hasta el siglo XX cuando esta situación de exclusión e injusticia empezó a revertirse. De hecho, éste ha sido identificado como el siglo de las mujeres ya que fue testigo desde su inicio de las luchas de las sufragistas a favor del reconocimiento de las mujeres como ciudadanas. Durante los últimos tres decenios se evidenció la incorporación de las mujeres al espacio público a través de su participación en movimientos sociales de todo tipo, y finalmente dio cuenta de su esfuerzo por acceder a esferas de dirección y de responsabilidad política.

“En América Latina, el reconocimiento de la ciudadanía para las mujeres se estableció por primera vez en Ecuador en 1929, seguido casi inmediatamente por Chile y Uruguay en 1931. Sólo 30 años más tarde quedaría concluida la tarea de darle a la mujer el derecho al voto en la región, cuando Paraguay y El Salvador lo incorporaron en sus constituciones en 1961”<sup>14</sup>.

El largo camino seguido por los países latinoamericanos hacia la conquista del voto femenino contrasta con la rapidez con la que, durante la década de 1990, éstos se fueron sumando en la definición de disposiciones legales para promover el acceso de las mujeres a cargos políticos de responsabilidad. Una de dichas disposiciones fue el sistema de cuotas.

Como mecanismos de discriminación positiva, las cuotas han implicado dar un tratamiento preferencial a las mujeres. Esta medida tiene un objetivo

---

<sup>14</sup> Cabe aclarar que aunque el derecho de sufragio para las mujeres en El Salvador se otorgó en 1939, el derecho a ser votadas para puestos de elección se concedió en 1961.

equilibrador de las desigualdades que enfrentan las mujeres para acceder a cargos políticos, al forzar su ingreso al poder público y no dejarlo completamente a la buena fe de los partidos políticos, ni a sus procedimientos tradicionales de selección.

Así, Argentina en 1991, mediante la Ley de Cupos, se estableció una cuota del 30 por ciento de candidaturas de representación para las mujeres. A partir de ahí diez países más han promulgado leyes que tienen por objeto incluir un mínimo de mujeres en las listas de candidatos de los partidos políticos, las cuales establecen un porcentaje que oscila entre el 20 y el 40 de las candidaturas parlamentarias dependiendo del país que se trate. Adicionalmente, Colombia ha incorporado este mecanismo (30%) para cargos de máximo nivel decisorio de la administración pública.<sup>15</sup>

La aceptación que hoy existe en América Latina en torno a las cuotas en función de género la revelan encuestas de opinión que muestran que 2/3 partes de la población considera que las cuotas son, en general, beneficiosas para el continente.

Asimismo, la mayoría de la población en la región (57%) apoya la idea de que se incremente el número de mujeres que ocupan cargos políticos, en el entendido de que ello conduce a la formación de mejores gobiernos, por cuanto las mujeres son más honestas que los hombres – sesenta y seis de cada cien encuestados - y son mejores a la hora de tomar decisiones (85%).<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Morales Hoyos, Vivian. **Cuotas**. Ponencia presentado en Parlamento de Mujeres. México: Congreso de la Unión.

<sup>16</sup> Diálogo Interamericano/Gallup. **Latinoamericanas en el mundo. Una encuesta a la opinión pública. Compendio ejecutivo para la divulgación pública**. Noviembre, 2001.

Si bien es cierto que las mujeres latinoamericanas están lejos de tener condiciones de igualdad política con los hombres, también lo es que hoy existe mayor conciencia en torno a los problemas que conlleva su exclusión y discriminación.

En este sentido, parece haberse generado un importante consenso alrededor de la conveniencia de ampliar la presencia de las mujeres en las esferas de decisión política y, además, que ésta se produzca a corto plazo. En conclusión, en América Latina el tema de las mujeres ya ha cobrado carta de naturaleza.

Fue en el contexto de los procesos de transición y consolidación democráticas en Latinoamérica durante la década de 1980, cuando, al calor de los nuevos movimientos sociales - y de las organizaciones de mujeres que surgieron en su seno - así como del relanzamiento de los partidos políticos y de las instituciones democráticas, el tema de la extensión de los derechos humanos y ciudadanos - y particularmente el de la equidad entre hombres y mujeres - pasó a formar parte de la agenda política de los gobiernos y actores políticos de la región.

En estos años, las mujeres se incorporaron masivamente a organizaciones vinculadas a demandas sociales particulares. De ahí saltaron a participar en el terreno de la política formal, primero defendiendo la efectividad del sufragio, sumándose a organizaciones de observadores electorales, y más tarde buscando encabezar dichos movimientos y acceder a cargos directivos. Empero, no sería sino hasta después de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995, cuando en la región se desatarían las reformas legales que contemplaban las cuotas para mujeres.

No es casual que la gran mayoría de los países que han adoptado las cuotas lo hayan hecho entre 1996 y 1997. Este proceso sigue avanzando, dado que uno de los propósitos acordados en Beijing fue alcanzar el acceso efectivo de la mujer a los niveles de toma de decisiones políticas en un 50 por ciento para el año 2005. En definitiva, se propuso como meta lograr la democracia paritaria en ese año.

Es cierto que hoy por hoy, las constituciones latinoamericanas consagran la igualdad jurídica entre los ciudadanos, y que incluso algunas de ellas (Colombia, Ecuador, Nicaragua, Argentina) hacen mención específica a las mujeres. Sin embargo, esta protección genérica está lejos de traducirse en igualdad efectiva de oportunidades de acceso a cargos de dirección y representación. De hecho, antes de que se introdujeran las cuotas en la región, el promedio de representación de las mujeres en los Parlamentos latinoamericanos apenas llegaba al nueve por ciento.<sup>17</sup>

Uno de los acuerdos principales en Beijing fue que la mujer tuviera decisiones de peso en las cuestiones políticas, es decir, que se le diera más participación de la alcanzada anteriormente. En este sentido se trata de democratizar en forma paritaria su participación política.

La adopción de cuotas en América Latina - y el hecho de que la gran mayoría de los países que las han adoptado haya fijado el 30 por ciento como cupo - no significa que su incorporación a las leyes electorales haya sido un acto mecánico y convencional, o necesariamente conectado con el grado de desarrollo democrático de cada país. Costa Rica, un país con una larga tradición democrática, tiene una cuota del 40 por ciento, mientras que países

---

<sup>17</sup> Htun, Mala.. **Women's leadership in latin america: Trends and challenges en dialogo interamericano. politics matter: a dialogue of women political leaders.** Pág. 65.

como Brasil, República Dominicana y Perú, con diferentes niveles de desarrollo democrático prevén el 30, el 25 y el 25 por ciento respectivamente y Paraguay, con una larga historia autoritaria, ha establecido una cuota del 20 por ciento.

#### **4.9. Los diferentes tipos de cuotas y su funcionamiento**

La amplia socialización que han alcanzado estos mecanismos compensadores obligan a analizar su funcionamiento como instrumento para reducir la asimetría de género en la representación política. Existen distintas modalidades o tipos de cuotas que influyen en su capacidad de transformar las condiciones de desigualdad en la participación de la mujer.

En relación con el establecimiento de un cierto porcentaje, vale la pena señalar que éste no significa inmediatamente que las candidaturas de mujeres tengan la posibilidad real de traducirse en una proporción semejante de escaños. La experiencia evidencia que puede cumplirse con la norma sin cumplir con su espíritu, ya que se coloca a las mujeres al final de las listas de candidatos titulares, o bien en los espacios de las suplencias donde tienen reducidas, cuando no nulas, posibilidades de ocupar el cargo.

Esto explica por qué en los países en donde existen las cuotas, los niveles reales de representación de las mujeres en sus respectivos órganos legislativos alcanzan actualmente apenas un promedio general del 15.8 por ciento.

Una disposición adicional que sirve para reforzar la eficacia de las cuotas consiste en fijar una distribución obligatoria de las candidaturas de mujeres y sanciones precisas en caso de incumplimiento, tales como el rechazo de parte

de la autoridad electoral para registrar las listas de candidatos presentadas. De tal suerte, en Argentina la ley plantea que las candidatas estén colocadas en proporciones suficientes para ser elegidas. En Bolivia está establecido que de cada tres candidatos uno debe ser mujer y en Paraguay de cada cinco lugares, uno debe ser ocupado por una mujer. En el caso de México, en donde la legislación obliga a los partidos a que las candidaturas que postulen no excedan del 70 por ciento para un mismo género, cada uno de ellos cumple con el ordenamiento de acuerdo con sus propios estatutos, es decir, de acuerdo con la cultura política de sus cuadros y militantes.

De tal suerte, mientras que para el PRI (Partido Revolucionario Institucional) y el PRD (Partido de la Revolución Democrática) - que tienen cuotas diferentes (50 y 30 por ciento respectivamente) - de cada tres candidatos uno es mujer, para el PAN (Partido Acción Nacional) no hay orden de prelación alguno.

El buen funcionamiento de las cuotas tiene que ver también con el tipo de sistema electoral vigente. A pesar de que los sistemas electorales no son los únicos elementos determinantes de la disparidad en la representación política de hombres y mujeres, sí pueden ayudar a hacer más eficaces las cuotas. Por lo general, las cuotas tienden a funcionar mejor en sistemas de representación proporcional que en los de mayoría en los cuales solamente hay un candidato por circunscripción.

Si no existe una disposición expresa para la colocación de las candidaturas femeninas, el objetivo de las cuotas tiende a diluirse al dejarse en manos ya sea de las cúpulas partidistas que generalmente están compuestas predominantemente por varones, ya de la población votante que participa de los

valores y consideraciones dominantes sobre los quehaceres políticos, lo cual deja en desventaja a las mujeres.

En países donde las listas de candidatos para ocupar escaños parlamentarios son abiertas como en Perú, Ecuador, Panamá y Brasil, la promoción de las candidaturas femeninas se deja en manos de los electores, es decir, son los votantes quienes determinan, según sus preferencias, la colocación de los victoriosos, y eventualmente, de las mujeres como parlamentarias. A pesar de esto, generalmente se reproduce la cultura política dominante, es decir, se favorece a las candidaturas masculinas. En cambio, en el resto de los países de la región la lista de candidatos es cerrada y bloqueada, dejando a la decisión de los cuadros partidarios y de la competencia interna la posibilidad de favorecer a las candidatas mujeres, lo que tampoco ofrece garantía de equidad, dado el predominio tradicional de los hombres en los cuadros partidarios. De tal suerte, si no existe una disposición expresa para la colocación de las candidaturas femeninas, el objetivo de las cuotas tiende a diluirse al dejarse en manos ya sea de las cúpulas partidistas que generalmente están compuestas predominantemente por varones, ya de la población votante que participa de los valores y consideraciones dominantes sobre los quehaceres políticos, lo cual deja en desventaja a las mujeres.

La magnitud de los distritos electorales es otro elemento del sistema electoral que puede favorecer el acomodo de las mujeres, ya que mientras más grande es el distrito o circunscripción, mayores oportunidades existen de que éstas encuentren un lugar en la representación al haber un número más elevado de candidatos.

Por último, cabe señalar que la efectiva aplicación de las cuotas depende también de otros elementos, tales como la disposición de los dirigentes partidarios para abrir los espacios de decisión y candidaturas al género femenino. En este contexto, si la decisión sobre la ubicación de las candidatas en las listas está sujeta a la correlación de los grupos dentro de los partidos, las cuotas sólo prosperarán cuando las mujeres hayan logrado penetrar las estructuras de los partidos y colocarse en los niveles de mando intermedio y superior. Es decir, cuando su presencia en las decisiones internas sea regular y significativa.

Conforme a lo comentado es necesario concluir que:

- El descrédito de las corrientes dentro de los partidos políticos se debe al fraccionamiento y la atomización que ellas crean, pero debemos entender que son las corrientes internas que las articulan y aglutinan las demandas sociales, y el las que promueven el libre debate de las ideas, parte importante dentro de la democracia interna de un partido político.
- El estudio de la cohesión partidaria se enfatiza en que tan parecidos son entre sí los miembros de un partido político en términos de clase, religión, antecedentes étnicos, lenguaje y/o idioma.
- Dentro del estudio de los Partidos Políticos podemos encontrar partidos homogéneos y partidos heterogéneo, todo ello depende del vínculo cohesionario, de compartimiento de intereses.
- El sistema cuotas es un mecanismo de discriminación positiva, por que implica dar un tratamiento preferencial hacia las mujeres, siendo esta



medida un objeto equilibrador de las desigualdades culturales y políticas, rompiendo con los procedimientos tradicionales de selección de candidatos.

- Establecer la diferencia, y los límites entre facciones, grupos de interés, movimientos sociales y partidos políticos se da por el grado de institucionalización pública que el partido político tiene, así como el reconocimiento legal, el pecado original de los partidos políticos es que se convierten en un club de élites, y los movimientos sociales en organizaciones informales reivindicativas sin propuesta.

#### **4.10. Fiscalización**

Es visible que el sistema actual de financiamiento público resulta insuficiente en relación con la presión derivada de los costos de las campañas; este factor actúa como desencadenante de esfuerzos de capacitación de recursos financieros, que no siempre están asociados con capitales legales y transparentes. La experiencia guatemalteca indica que, adicionalmente, la necesidad de recursos ha hecho susceptibles a los partidos de actuar como una suerte de franquicias, las cuales son adquiridas por empresarios o grupos con poder económico, como una forma de participar de modo directo en las campañas electorales.

Deriva de estos una situación de dependencia de los partidos en relación con sus fuentes de financiamiento, que sólo puede amenazar su independencia en materia de las decisiones políticas que toma, sino que los hace frágiles ante las prioridades de inversión de las mismas. Dicho a modo de hipótesis de trabajo, se podría afirmar que parte importante de la debilitada institucional de

los partidos guatemaltecos, así como de su existencia limitada básicamente a los procesos electorales, está asociada con la insuficiencia del financiamiento tienden a encontrarse en los procesos electorales.

Una consecuencia importante del régimen de financiamiento guatemalteco se refiere a la limitada capacidad de fiscalización pública y social que existe sobre las fuentes y la inversión en política que se realiza; si bien la ley establece diversos puntos de control en lo referente a los fondos públicos, es omisa en relación con las contribuciones privadas. Adicionalmente, los órganos de control, lo cual hace que la ley tienda a quedarse en el papel.

Merece una mención especial el tema del acceso a los medios de comunicación social, en razón de que los canales de televisión abierta en funcionamiento son propiedad de una misma persona, individual y jurídicamente hablando. Ese nivel de concentración de los otros medios radiales e impresos.

Si bien no es objeto de este estudio analizar el impacto de los medios en las campañas, es evidente que el grado de concentración, viendo el caso de la televisión, otorga grados de influencia en las campañas electorales a actores ajenos a la política partidaria. La campaña electoral ha demostrado de manera directa, que uno de los factores decisivos en la configuración de las estrategias de campañas y de la recolección de fondos para las mismas, está marcado por las constantes visitas a Miami que realizan candidatos y secretarios generales de los partidos, con el propósito de reunirse con el señor Ángel González, propietario de los medios en cuestión.

Un elemento final de importancia es que, no obstante este cuadro de perfil negativo, existen propuestas de reforma a la legislación electoral y de

partidos que merecen ser atendidas; dicho de otro modo, la problemática ha sido claramente comprendida por políticos y otros actores sociales, lo cual – paradójicamente- no se ha traducido en la aprobación legislativa de un marco más efectivo de financiamiento y fiscalización del mismo. Sin embargo, existe un claro diagnóstico y un elenco de propuestas política y técnicamente sustentables. La clave, en el período a la elección de noviembre de 2003 a noviembre de 2007, es la voluntad política de legislar el cambio necesario.



## CONCLUSIONES

1. Los partidos políticos son instituciones de derecho público, cuya pretensión gobernar, por lo que deben manejar fondos para su subsistencia.
2. Los partidos políticos están sujetos a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, cuyo cumplimiento de sus normas es una obligación, por lo que son supervisados por el Tribunal Supremo Electoral.
3. El financiamiento de los partidos políticos aunque se regulan, no son fiscalizados según la norma de donde provienen los fondos para su mantenimiento.
4. Algunos partidos políticos obtienen sus fondos del lavado de dinero, o de personajes que tienen nexos con el crimen organizado y el tráfico de drogas.
5. En muchas oportunidades los partidos políticos recurren a personas propietarias de canales de televisión para obtener prevendas en cuanto al pago de anuncios políticos, a cambio de comprometer al Estado si son electos.
6. Muchos empresarios donan cantidades fuertes de dinero para sufragar las campañas electorales, a cambio de obtener beneficios comerciales con el Estado.



## RECOMENDACIONES

1. El Estado debe fiscalizar y sancionar a los partidos políticos en el financiamiento que reciben, para evitar que grupos ilegales los patrocinen.
2. La Contraloría General de Cuentas de la Nación debe fiscalizar a los partidos políticos, para verificar la procedencia de los fondos que reciben mediante donaciones de personas individuales y jurídicas.
3. Que los partidos políticos, que cuentan con órganos de fiscalización interna, estén supeditados a los órganos de fiscalización del Estado.
4. El ente fiscalizador debe denunciar a los partidos políticos cuando encuentran en sus finanzas, dudas acerca los fondos que reciben y de dónde los reciben.
5. El Ministerio Público de oficio o por denuncia debe investigar a los donadores de recursos económicos, para establecer si entre ellos existe lavado de dinero, crimen organizado o tráfico de drogas.





## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ESTÉVEZ, José. **Los derechos básico del justiciable**. Barcelona, España: Ed. PPU., 1987.
- ALMAGRO NOSETE, José. **Poder judicial y tribunal de garantías en la nueva Constitución**. Madrid, España; Ed. UNED, 1978.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique. **El régimen político español**. Madrid, España: Ed. Tecnos, 1978.
- APARICIO A., Miguel. **Modelo constitucional de Estado y realidad política**. Madrid, España: Ed. Andrés Ibáñez, 1990.
- BALAGUER, Callejón. **Principio de ordenamiento constitucional**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Tecnos, 1991.
- BALSELLS TOJO, Edgar Alfredo. **Principios constitucionales del debido proceso**. Revista jurídica del Organismo Judicial, No. 1. Guatemala, 1991.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1974.
- CALAMANDREI, Piero. **Proceso y democracia**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Jurídicas Europa América, 1960.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Llerena, 1999.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Guatemala: Ed. Llerena, 1999.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. Guatemala: Ed. Llerena, 1999.
- DE CASSO Y ROMERO, Ignacio. **Diccionario de derecho privado**. Barcelona, España: Ed. Labor, S.A., 1959.

- DE PINA, Rafael. **Diccionario manual jurídico**. México: Ed. Porrúa, S.A., 1989.
- DÍAZ, Elias. **Estado de derecho y sociedad democrática**. Barcelona, España: Ed. Bosch, 1966.
- FARRAJOLI, Luigui. **Derecho y razón**. Madrid, España: Ed. Trotra, 1997.
- GONZÁLEZ, Joaquín. **Manual de la Constitución Argentina**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Estrada, 1983.
- KOBERSTEIN, Hans. **Políticas de comunicación formales e informales y democratización de américa latina: El caso de Guatemala**. Guatemala: Impresiones Vile, 2000.
- LEGAZ Y LACAMBA, Luis. **Filosofía del derecho**. Barcelona, España: Ed. Jurídica, 1975.
- MORALES ALVARADO, Sergio Fernando. **Derecho a la información**. Guatemala: Ediciones y Servicios, 1998.
- PECES BARBA, Gregorio. **Teoría de la justicia**. Madrid, España: Ed. Europa, 1991.
- PAREJO, Luis. **Constitución y valores del ordenamiento**. Madrid, España: Ed. Civitas, 1991.

#### **Legislación:**

- Constitución Política de la República de Guatemala**. Asamblea Nacional Constituyente de 1986.
- Ley del Organismo Judicial**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 2-89, 1989.
- Código Penal**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 17-73, 1973.
- Código Procesal Penal**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 51-92, 1992.

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

**Ley Orgánica del Organismo Legislativo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 63-94, 1994.