

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

ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS REGULADAS EN LA LEY  
ORGÁNICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO Y LA NECESIDAD DE  
REGLAMENTARLAS

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**MAYRA LETICIA GARCÍA CASTELLANOS**

Previa a conferirsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, Septiembre 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

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

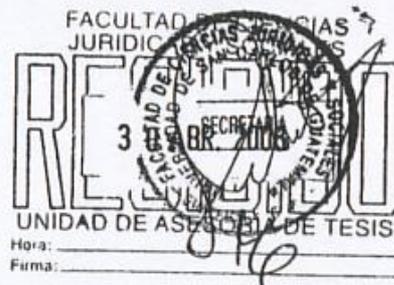
Presidente:	Lic. Helder Ulises Gómez
Secretario:	Lic. Héctor Manfredo Maldonado Méndez
Vocal:	Licda. Gloria Leticia Pérez Puerto

**Segunda Fase:**

Presidente:	Licda. Maura Ofélia Paniagua Corzantes †
Secretaria:	Licda. Magda Nidia Gil Barrios
Vocal:	Lic. Jorge Eduardo Avilés Salazar

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

**Lic. Carlos Augusto Melgar Peña**  
Colegiado No. 7237  
8va. Avenida 18-34 Zona 5, Villa Nueva  
Residenciales Fuentes del Valle II  
Teléfono Oficina: 2232-7560



Guatemala, 30 de Abril del 2008

Licenciado

**Marco Tulio Castillo Lutín**

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Presente.

Licenciado Castillo Lutín:

En cumplimiento de lo ordenado en la designación recaída en mi persona por medio de la providencia de fecha veinticuatro de marzo del año dos mil ocho, procedí a asesorar el trabajo de tesis de la estudiante **Mayra Leticia García Castellanos**, intitulado "**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS REGULADAS EN LA LEY ORGÁNICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO Y LA NECESIDAD DE REGLAMENTARLAS**". Creo conveniente hacer notar que la presente investigación puede servir como referencia para el análisis sobre la participación ciudadana dentro del Organismo Legislativo, aspecto toral de la modernización parlamentaria de segunda generación, que pretende dar respuesta a las necesidades que plantea cada vez más la sociedad civil de crear más y mejores espacios de participación en las funciones de tan importante Organismo, así, mecanismos como las audiencias públicas legislativas, debidamente reglamentadas, pueden ser un buen ejemplo para alcanzar una verdadera cultura democrática que contribuya a lograr la ciudadanía integral, que garantice en forma equilibrada los derechos políticos, sociales y civiles.

Por lo anterior, considero que el contenido del trabajo de tesis de la estudiante **García Castellanos**, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben utilizar de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, así como la bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación. Es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, resulta procedente dar el **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis asesorado, para que pueda pasar a la fase de revisión y ser discutido en el examen público correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo de usted, deferentemente.

**Lic. Carlos Augusto Melgar Peña**  
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12  
GUATEMALA, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, treinta de abril de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a) LICENCIADO (A) CARLOS ENRIQUE AGUIRRE RAMOS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante MAYRA LETICIA GARCÍA CASTELLANOS, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS REGULADAS EN LA LEY ORGÁNICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO Y LA NECESIDAD DE REGLAMENTARLAS".

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

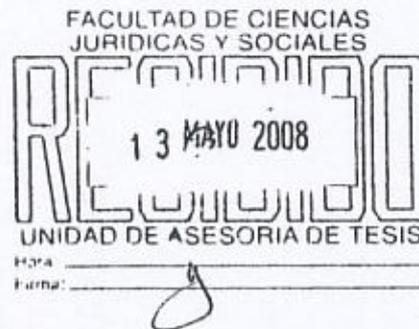
LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc. Unidad de Tesis  
MTCL/ragm

Guatemala, 08 de Mayo



Licenciado  
**Marco Tulio Castillo Lutín**  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Presente.



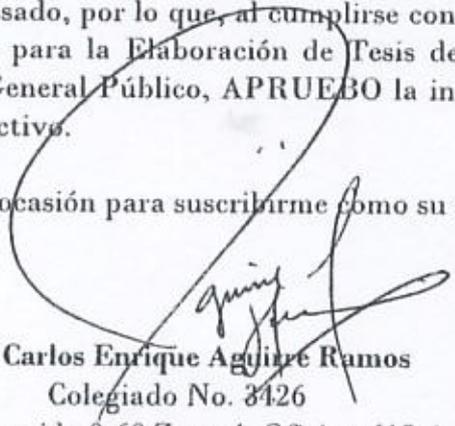
Licenciado Castillo Lutín:

En cumplimiento de la providencia recaída en mi persona, fechada el treinta de abril del año dos mil ocho, procedí a revisar el trabajo de tesis denominado **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS REGULADAS EN LA LEY ORGÁNICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO Y LA NECESIDAD DE REGLAMENTARLAS”**, elaborado por la estudiante **Mayra Leticia García Castellanos**.

Mi labor resultó sumamente interesante, debido a que el modo de enfocar el tema aludido por la estudiante García Castellanos, encierra una dedicación muy profesional que se anticipa a un prestigioso desempeño en la carrera que pronto iniciara la sustentante. Es evidente el contenido científico y técnico de la tesis por su clara redacción, producto de la aplicación correcta de la metodología y técnicas de investigación utilizadas, lo que permite ver una hilación de ideas que no dejan lugar a dudas sobre su buena documentación.

Sobresale la contribución científica del trabajo en mención, pues en el ámbito socio-político existe un consenso universal sobre la necesidad de construir “espacios intermedios” entre la sociedad en general y el Estado –espacios de deliberación– como un paso fundamental en un auténtico proceso de democratización de nuestra sociedad, y las audiencias públicas en el proceso legislativo podrían, de ser adecuadamente reglamentadas, constituirse en un referente de tales espacios en nuestro país. Las conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizada respaldan lo anteriormente expresado, por lo que, al cumplirse con los requisitos establecidos en el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, **APRUEBO** la investigación revisada, para que continúe con el trámite respectivo.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para suscribirme como su atento servidor,

  
**Lic. Carlos Enrique Aguirre Ramos**  
Colegiado No. 3426

6ta. Avenida 0-60 Zona 4, Oficina 612 A  
Centro Comercial de la Zona 4, Ciudad de Guatemala  
Teléfono Oficina: 2335-1617

**Carlos Enrique Aguirre Ramos**  
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintitrés de junio del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante MAYRA LETICIA GARCÍA CASTELLANOS, Titulado "ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS REGULADAS EN LA LEY ORGÁNICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO Y LA NECESIDAD DE REGLAMENTARLAS" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/ragm



## ACTO QUE DEDICO



- A DIOS: Mi creador, que con infinito amor me ha regalado la inteligencia y fortaleza para alcanzar mis metas.
- A MIS PADRES: Francisco García Reynoso y Marta Castellanos Vásquez, por darme la vida, amor, apoyo y ser el mejor ejemplo para mi vida.
- A MIS HERMANOS: Dany, Manuel, Francisco, Jorge Luis y Carla y de manera especial a mis hermanas Juanita y Mellyn, por que sin su apoyo no hubiera podido alcanzar esta meta
- AL COMPAÑERO DE MI VIDA: Un hombre maravilloso a quien amo, que con paciencia y amor me ha apoyado para alcanzar esta meta y me ha enseñado a ser mejor cada día.
- A MI HIJA: Natalia Amelié, pedacito de mi alma, alegría de mi vida y el mejor regalo que Dios me ha dado.
- A MI ABUELITA Y DEMÁS FAMILIA: Por su cariño y apoyo para alcanzar mis metas, especialmente a mi tía Irma Castellanos Vásquez. (Q.E.P.D.)
- A MIS AMIGAS: Silvia Morales, Eva Orozco, Ruth Gómez, Karen Aguilar, Silvia Castro y Corina Pérez, por su valiosa amistad.
- A LAS FAMILIAS: Pérez Sánchez, Bárcenas Jordán, Melgar Peña y Melgar Lau, por el apoyo recibido en los momentos que más lo necesitaba.
- A MIS COMPAÑEROS Y COMPAÑERAS: Por su amistad y apoyo.
- A: Mi Petén amado.
- A: Mi querida Guatemala.
- A: LA TRICENTENARIA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Y ESPECIALMENTE, A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.



## ÍNDICE

Introducción.....

### CAPÍTULO I

1. Estado y democracia.....	1
1.1. Estado y sus elementos.....	1
1.2. Democracia.....	7
1.2.1. Definición.....	7
1.2.2. Principios y valores democráticos.....	11
1.2.2.1. Los principios democráticos.....	12
1.2.2.2. Los valores democráticos.....	15
1.2.3. Clases de democracia.....	18
1.2.3.1. Democracia pura, directa o participativa.....	19
1.2.3.2. Democracia representativa o moderna.....	21
1.3. La democracia y el Estado de Guatemala.....	24
1.4. Estado y democracia.....	36

### CAPÍTULO II

2. Sociedad civil, ciudadanía y participación ciudadana.....	41
2.1. Sociedad civil.....	41
2.2. Concepción contemporánea de la ciudadanía.....	44
2.3. Importancia de la participación ciudadana.....	49



2.4. Definición de participación ciudadana.....	52
2.5. Formas de participación ciudadana.....	57
2.6. Niveles de participación ciudadana .....	59
2.7. Valores que deben fundamentar la participación ciudadana.....	60
2.8. Elementos de la participación ciudadana.....	61
2.9. Aspectos que desalientan la participación ciudadana.....	62
2.10. Costos y beneficios de la participación ciudadana.....	63
2.11. Mecanismos más usuales de participación ciudadana.....	66
2.12. La participación ciudadana en Guatemala.....	68
2.13. Constitución Política de la República de Guatemala y participación ciudadana.....	70

### CAPÍTULO III

3. El parlamento.....	73
3.1. Definición de parlamento .....	73
3.2. Antecedentes del parlamento .....	74
3.3. Antecedentes del parlamento en Guatemala .....	77
3.4. Teoría de la representación política.....	82
3.5. Funciones del parlamento .....	91
3.5.1. Función legislativa.....	91
3.5.2. Función financiera y presupuestaria.....	92



3.5.3. Función de control político.....	
3.5.4. Función de dirección política y representación. ....	95
3.5.5. Función constituyente y constitucional.....	96
3.6. Debilidades de los parlamentos latinoamericanos.....	98
3.7. Modernización parlamentaria: primera y segunda generación.....	104
3.8. Nuevas prácticas sugeridas para fomentar la participación ciudadana en el proceso legislativo .....	108

## CAPÍTULO IV

4. Las audiencias públicas.....	111
4.1. Consideraciones preliminares.....	111
4.2. Definición.....	113
4.3. Su importancia y propósitos.....	115
4.4. Principios generales de las audiencias públicas.....	117
4.5. El acceso a la información como condición de las audiencias públicas.	118
4.6. Las audiencias públicas como una forma de participación ciudadana...	124
4.7. Las audiencias públicas como una fase importante del procedimiento legislativo .....	125
4.8. Las audiencias públicas en el congreso de la República de Guatemala.	126
4.8.1. Antecedentes recientes .....	126



4.8.2. Análisis de la legislación vigente sobre las audiencias públicas en el Congreso de la República.....	
4.10. Práctica de las audiencias públicas en Latinoamérica.....	129

## CAPÍTULO V

5. Contenido básico que debe tener el Reglamento de las audiencias públicas en el Congreso de la República de Guatemala .....	133
5.1. Necesidad de Reglamentar las audiencias públicas.....	133
5.2. Generalidades de las audiencias públicas.....	133
5.2.1. Ámbito.....	133
5.2.2. Definición y objetivos.....	134
5.2.3. Principios.....	135
5.2.4. Criterios.....	136
5.2.5. Etapas.....	136
5.3. Etapa preparatoria.....	136
5.3.1. Sujetos o actores que intervienen.....	137
5.3.2. Aprobación de comisión de trabajo.....	138
5.3.3. Solicitud y trámite ante junta directiva .....	138
5.3.4. Aprobación de junta directiva .....	140
5.3.5. Convocatoria de la audiencia pública legislativa e información previa.....	140

	<b>Pág.</b>
5.4. Etapa de ejecución y desarrollo .....	142
5.4.1. Conducción de la audiencia.....	142
5.4.2. Presentación de la autoridad que convoca.....	143
5.4.3. Presentación y justificación del proyecto en consideración... ..	143
5.4.4. Apertura del período de opinión del público asistente.....	143
5.4.5. Conclusiones a cargo de la autoridad que convoca.....	144
5.5. Etapa posterior o de cierre .....	145
5.5.1. Acta de la audiencia.....	145
5.5.2. Evaluación del evento.....	145
5.5.3. Decisión final de la comisión de trabajo.....	146
5.6. Consideraciones finales.....	147
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>149</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>151</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>153</b>

## INTRODUCCIÓN



En Guatemala, se ha consolidado un consenso a favor de la participación ciudadana, como una condición para hacer viable la democracia participativa y de esa manera fortalecer la democracia representativa, especialmente a partir del proceso de apertura democrática iniciada en 1986 y con la firma de los Acuerdos de Paz, particularmente en el Acuerdo Sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

Como parte de la implementación de los Acuerdos de Paz, algunas reformas legales y políticas públicas aprobadas en la última década han promovido más espacios para la sociedad civil, por el interés y lucha de ésta para lograr que se tomen en cuenta sus opiniones. Por eso la importancia de buscar mecanismos institucionales que garanticen la viabilidad y efectividad de esta participación.

El Congreso de la República de Guatemala no escapa a estos compromisos, sin embargo, es hasta en los más recientes períodos legislativos que se ha manifestado mayor apertura a través de diversos mecanismos de participación ciudadana. Uno de ellos lo constituyen las audiencias públicas, que debidamente reglamentadas constituirían un medio eficaz para que la sociedad civil sea escuchada antes de que el Congreso decida sobre la aprobación de una ley, propiciando así la búsqueda de soluciones conjuntas a la problemática nacional.

Las audiencias públicas se encuentran contempladas en el Artículo 36 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, como facultad concedida a los diputados de

convocarlas, pero es necesario desarrollar dicha normativa mediante disposiciones reglamentarias, ya que sería más funcional este procedimiento de consulta si se encontrara debidamente sistematizado e institucionalizado este mecanismo para garantizar su eficacia, siendo prioridad su reglamentación.



La investigación se realizó con la ayuda de los métodos deductivo al ordenar cada uno de los capítulos, inductivo y analítico al desarrollar cada tema y, la observación en cuanto al grado de participación ciudadana en el Congreso de la República de Guatemala. Se desarrolla en cinco capítulos siguiendo un orden lógico en su contenido para llegar así, a demostrar la necesidad de reglamentar las audiencias públicas en el Congreso de la República de Guatemala.

El primer capítulo contiene elementos históricos sobre la democracia y el Estado; el segundo capítulo desarrolla aspectos sobre la sociedad civil, participación ciudadana y ciudadanía, su importancia en la democracia, su definición, formas, sus valores y elementos, evolución y regulación legal en nuestro país; el tercer capítulo contiene definiciones, antecedentes, teorías, funciones y debilidades del Parlamento, la modernización del mismo y las nuevas prácticas participativas; el cuarto capítulo desarrolla el tema de las audiencias públicas, su definición e importancia, los principios que la fundamentan, antecedentes, comparación en algunos países de América Latina, el análisis de la legislación vigente, y su práctica en Latinoamérica; el quinto y último capítulo tiene como finalidad mostrar la necesidad de reglamentar las audiencias públicas, así como proponer el contenido básico que debe tener el reglamento de audiencias públicas, las etapas preparatoria, intermedia y posterior, la decisión final y las consideraciones;

finalmente, se establecen las conclusiones y recomendaciones que de la realización y estudio del trabajo surgieron para viabilizar este mecanismo de participación ciudadana.



## CAPÍTULO I



### 1. Estado y democracia

#### 1.1. El Estado y sus elementos

Existe un consenso universal, de que el valor fundamental del concepto Estado en el orden histórico reside en su contribución normativa al desarrollo inicial de las instituciones políticas occidentales. Cuando la palabra Estado apareció por vez primera con su sentido actual, su significado era claramente revolucionario. Los que lo utilizaban eran conscientes de que se oponían a las tradiciones políticas existentes. Para ellos, el Estado no era una realidad presente, sino un objetivo deseable. Dando un nuevo significado al viejo concepto de soberanía, que equivalía entonces a reino, esperaban superar el pluralismo tradicional de las organizaciones políticas occidentales y situar, por consiguiente, el mantenimiento del orden público sobre cimientos nuevos y más sólidos. Sus esfuerzos tuvieron un éxito considerable.

Durante varios siglos, el establecimiento y el mantenimiento de los Estados fueron generalmente aceptados como el objetivo propio de la acción política. En la etapa de formación del pensamiento y de las instituciones políticas del mundo moderno fue esta creencia el elemento configurador. Las condiciones políticas contra las que iba dirigido el nuevo concepto eran herencia de la Edad Media. Durante los siglos que siguieron a la caída de Roma, la organización política del mundo occidental fue acentuadamente pluralista. Teóricamente, el sistema político medieval era dualista, basándose en la idea de que el Papa y el emperador, como vicarios de Cristo, eran conjuntamente responsables del gobierno de la Cristiandad, siendo el primero la autoridad suprema en las cuestiones espirituales, y el segundo, en las seculares.

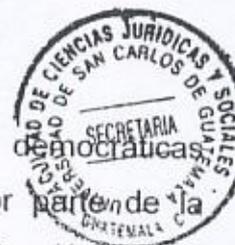
En la práctica, sin embargo, la división de la autoridad fue más lejos. Especialmente, el reino secular se fragmentó en una compleja red de jurisdicciones superpuestas, cada una de las cuales era reconocida como titular de derechos prescriptivos o contractuales

propios. En estas condiciones, ningún gobernante territorial tenía el poder ni la autoridad para mantener un dominio efectivo del derecho. El conflicto y la inseguridad eran endémicos en el sistema. Lo anotado constata que el Estado moderno es el producto de una larga y, finalmente, victoriosa lucha para superar todas esas dificultades.

Sin embargo, con el transcurrir de los años el significado original del Estado ha variado. Para efectos normativos, los conceptos de Estado y, por ejemplo, de soberanía han perdido mucho de su antiguo significado. Para los juristas, que han de detenerse en algún punto en su búsqueda de una autoridad jurídica suprema, estos conceptos tendrán siempre un significado. Para los pueblos dependientes que existen en el mundo, la idea de un Estado independiente es todavía una meta a la que aspiran.

Así, pues, sería una exageración afirmar que los conceptos de Estado y de soberanía han perdido todo su valor normativo. Sin embargo, el hecho es, en todo caso, que la democracia moderna, en todas sus formas, ha significado una devaluación de los mismos. Una parte del mundo se encuentra todavía hoy gobernada por regímenes autoritarios que justifican de manera demagógica la utilización continuada del poder coercitivo. Pocos serían hoy los que considerasen la obediencia al Estado, en sí misma, como la forma más elevada de deber. A lo anterior, debe agregarse las consecuencias de la transformación de los Estados, forzada para enfrentar el contexto internacional que ha instaurado la globalización y el nuevo orden económico mundial.

En general, la historia ha demostrado que los Estados continuamente evolucionan, cambian y ajustan su estructura y funcionamiento a las condiciones de los momentos que atraviesan, tal como sucedió en los últimos veinticinco o treinta años en nuestro continente. En su mayoría, los Estados latinoamericanos pasaron de vivir sendas décadas de dictadura a estrenar y desarrollar nuevos períodos de existencia democrática. Las respectivas transiciones fueron rápidas y significaron para las ciudadanías, en general, y los grupos de poder, en particular, una mayor libertad para perseguir la satisfacción de sus aspiraciones.



Por ejemplo, en los últimos años, cada vez más las sociedades democráticas recientes y de más larga tradición comparten el cuestionamiento por parte de la ciudadanía de que se crean más obstáculos que posibilidades a la participación y en el conformismo con el primer gran ejercicio de participación, como lo es el sufragio universal, pero sin apurarse por avanzar hacia espacios y formas nuevas, incluyentes y de responsabilidad mutua entre instituciones y ciudadanos. Este aspecto es fundamental para alcanzar, idealmente, la configuración de un Estado incluyente, que escuche de la ciudadanía la problemática que le aqueja y el planteamiento de soluciones desde una óptica de gobernados antes de decidir.

Ahora bien, previo al análisis sobre la democracia, debemos recordar elementos conceptuales básicos que serán de utilidad para el presente trabajo. De acuerdo con las nociones esenciales del Derecho Constitucional, el Estado se encuentra conformado por tres elementos básicos: población o comunidad de personas, territorio y poder político. Teniendo esos elementos, se ha definido al Estado en concreto "como una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción"<sup>1</sup>. Otra definición indica que es una "agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción"<sup>2</sup>.

La población, como elemento humano del Estado, es ante todo, una agrupación humana. Es un conjunto de personas naturales que habitan en un territorio de manera estable. Este asentamiento estable o residencia exigida a los integrantes de la población excluye a los extranjeros de paso o transeúntes. Lo que caracteriza esta clase de comunidad es que se trata de una colectividad pública que se sobrepone a todas las agrupaciones particulares de orden domestico o de interés privado o inclusive de interés público local, que puedan existir entre sus miembros.

<sup>1</sup> Carré de Malberg, Raymond, Teoría general del Estado. Pág. 26,27,55,56,57

<sup>2</sup> Hauriou, Andre, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Pág. 118

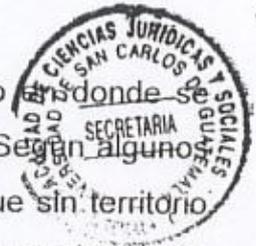


El Estado requiere que entre los individuos que lo componen, haya un determinado acercamiento, condición facilitada hoy día, a pesar de las distancias, por el recurso de los medios de comunicación. Así se realiza el concepto de población, que evoca la idea de un contacto material, no corporal, indispensable a toda colaboración. Los hombres agrupados en el Estado no son, con relación a los demás, seres aislados. Antes de ingresar en la formación estatal, están unidos entre sí por toda suerte de vínculos, de orden físico, moral, económico, social, religioso; vínculos de solidaridad, por semejanza o contacto; de intercambio, por división de trabajo; vínculos de integración, como en el caso de las sociedades propiamente dichas; o, de manera más concreta, vínculos de familia y parentesco, de lengua y de religión, de vecindad y de municipio, de profesión y de clase, de relaciones de negocios comerciales, corporativas, sindicales; en suma, el fenómeno de la interdependencia social bajo sus múltiples formas. Como producto de esta división aparecen los conceptos de nacionalidad y nación.

El problema que se deriva de las discusiones sobre las relaciones entre la nacionalidad y el Estado, es resuelto por la idea de la coincidencia del Estado y la nación. Es el famoso derecho de los pueblos a disponer de sí mismos que, salvo divergencias de interpretación sobre el principio y sobre las modalidades, es reconocido en todas partes.<sup>3</sup>

La población es entonces el elemento más importante dentro de una sociedad política, por ello sus habitantes deben gozar de plenas libertades fundamentales sin las cuales no se podría afirmar la existencia de un régimen democrático, que implica para un Estado tener como finalidad la promoción y búsqueda del bien común. La democracia desde su nacimiento como forma de gobierno, ha sobrellevado cambios esenciales que se han adecuado a los ideales y necesidades concretas de cada época y sociedad; incluso, en la actualidad sigue evolucionando porque el dinamismo es una característica intrínseca de dicho sistema, tal como se ha comprobado a través de la historia.

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto, Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política. Pág. 188



El segundo elemento, el territorio, entendido como el espacio físico donde se asienta la población, constituye otro elemento fundamental del Estado. Según algunos autores, más que un elemento, sería una condición de existencia, ya que sin territorio desaparece aquél. Se advierte que la relación entre Estado y territorio es por lo común estable y específica. Es un instrumento para el Estado, necesario para la realización de sus funciones y cumplimiento de sus fines. Es fuente de recursos, ámbito de desarrollo de actividades, hábitat de la población y se proyecta como parte del ecosistema terrestre; es decir, no interviene más que como un medio para subdividir o limitar a una agrupación que podría llegar a ser demasiado vasta. Es el ámbito espacial que delimita el ejercicio de la competencia por parte del Estado y donde se asienta su colectividad.

Por otra parte, la composición del territorio resulta fundamental para delimitar la población que conformará el Estado y sobre la que se ejercerá un poder político. De esta manera, el territorio del Estado puede analizarse según sus distintos componentes, que son:

- A. El territorio terrestre: que es la tierra física superficial dentro de los deslindes geográficos, y su proyección hacia el subsuelo.
- B. Las aguas interiores: que son aquéllas comprendidas en el territorio terrestre (lagos, ríos) y el espacio marítimo encerrado por las líneas de base recta (líneas imaginarias que unen los puntos más prominentes de la costa).
- C. Territorio marítimo: que se subdivide en Mar territorial (el espacio marítimo que se extiende desde las líneas de base, hasta una paralela trazada a doce millas mar adentro), Zona contigua (el espacio que comprende las doce millas que siguen al mar territorial. En esta zona el Estado puede ejercer facultades de policía, inmigración, sanitarias y aduaneras), Zona económica exclusiva (el espacio marítimo que se extiende ciento ochenta y ocho millas mar adentro, medidas desde el límite exterior del mar territorial (junto al mar territorial suman 200 millas). Hacia el exterior de la Zona Económica Exclusiva está la alta mar. El suelo y subsuelo del mar territorial y de la zona económica exclusiva pertenecen al Estado, en el ámbito de competencias que puede ejercerse en cada caso.



D. Espacio aéreo: masa de aire que está sobre el territorio terrestre interiores y mar territorial. Se ejercen sobre éste plenas competencias. No está clara su delimitación en altura, lo que genera problemas por ejemplo respecto de vuelos a gran altura o espaciales (colocación de aparatos en órbita en el espacio exterior).

El tercer elemento, el poder político o la organización política, ha sido concebido como "la forma específica en que la colectividad humana se estructura en una realidad territorial, a través de órganos que están dotados de poder de coerción. Se considera al poder en general, como un tipo de influencia y a ésta como un fenómeno social en que un sujeto activo obtiene que otro sujeto (pasivo) haga (acción) o no haga (abstención) algo que el sujeto activo pretende. Para el Derecho Constitucional el tema relevante es el poder estatal".<sup>4</sup>

El poder estatal puede observarse desde distintas perspectivas: a) Poder institucionalizado y formalizado: desde una perspectiva político-jurídica se entiende al poder estatal institucionalizado como soberanía; y b) Internacional: Desde el ángulo externo, el poder estatal se percibe como poder nacional, y se conceptualiza como la suma de los atributos que puede movilizar un Estado frente a otros en situaciones de conflicto. Este último aspecto está referido a la representación de los Estados en las diferentes instancias multilaterales que se han conformado desde principios del siglo pasado, para enfrentar diversos temas de relevancia mundial.

Gobernar es, en primer término, afán interno, pues no es procedente una acción exterior sino en tanto que existe en el interior una comunidad, con un gobierno para mantenerla. Ahora bien, la autoridad pública, por definición, está capacitada para dar órdenes. Puesto que el orden y la coordinación, elementos primarios del bien público, no podrían ser obtenidos sin el concurso efectivo de los ciudadanos miembros del Estado, corresponde a la autoridad definir y prescribir las actitudes positivas y

<sup>4</sup> Rubenstein, Juan Carlos. Estado, sociedad civil y participación ciudadana; 99 págs.



de relevancia constitucional específicamente en lo que concierne a participar en procesos electorales. El tercero está integrado por la gama de garantías para los derechos de seguridad, propiedad, libertad e igualdad que toda Constitución democrática consagra. Finalmente, "al control del poder conciernen los instrumentos jurídicos que permiten contener a cada uno de los órganos del poder dentro de los límites que le asigna la Constitución; tales instrumentos corresponden por igual a la ciudadanía, a sus asociaciones representativas y a cada uno de los órganos del poder en relación a los demás."<sup>5</sup>

## 1.2. Democracia

### 1.2.1. Definición

Los autores clásicos que han estudiado la democracia, advierten que inicialmente fue usada por los griegos para diferenciarla de otras formas de gobierno, tales como aquéllas en las que el poder pertenece a uno solo, la monarquía en sentido positivo, **tiranía en sentido negativo**, y aquéllas en las que el poder pertenece a unos pocos, **aristocracia** en sentido positivo, oligarquía en sentido negativo. "La palabra democracia se origina del vocablo griego **demokratia**, que se conforma de las palabras "demos", que significa pueblo, y **kratos**, que significa autoridad o poder, entendida entonces como el gobierno de las mayorías o del pueblo".<sup>6</sup>

A pesar de que el espíritu de la palabra antigua representa en esencia la forma moderna de entender el sistema que se alude con ese término, los cambios de significación en cada época exigen cuidado en una asimilación exacta del vocablo. Por ejemplo, la expresión pueblo no significaba lo mismo en la época clásica de los helenos que ahora, ni en extensión, ni en contenido del término mismo. Pueblo, en su acepción que se refiere a la decisión política, en la era y en el lugar en que se acuña la palabra democracia, significaba a un conjunto de personas, ciudadanos de Atenas, que se consideraban iguales entre sí en tanto que compartían una capacidad o atribución de la

<sup>5</sup> Valadés, Diego, *La Constitución y el Poder en Constitución y Democracia*, Pág. 25.

<sup>6</sup> Borea Odría, Alberto, *Diccionario Electoral*, en <http://www.iidh.ed.cr/capel/>. 10 de marzo 2008.



que carecían el resto de los habitantes de esa ciudad-estado: la de gobernar a la sociedad en la que vivían.

*Los extranjeros, los esclavos, las mujeres, los minusválidos, vivían en la comunidad pero no eran considerados iguales por los demás habitantes de esa sociedad. La razón fundamental de la exclusión radicaba en la estimación que por no haber nacido como parte de esa república, no podían tener estos seres, un interés auténtico comprometido con la buena marcha de la ciudad. Su vida en lo esencial no se iba a ver afectada por los aciertos o los desaciertos que se logaran o cometieran desde el gobierno.*

En cuanto a la consideración propia del pueblo, se aceptaba que cada uno de los miembros de esa sociedad era juzgado, estimado y hasta su destino y su vida misma administrada por el interés mayoritario de esa comunidad, que podía disponer de su persona de cualquier manera como estimase conveniente. El hombre tenía existencia dentro de la comunidad, a ella se debía y ella arbitraba su destino por la decisión de los demás de entre los iguales. A las personas notables que poseían grandes méritos se les podía condenar al destierro para evitar que esas cualidades pudieran opacar al resto o convertirse en un peligro para el sistema de gobierno instalado en esa colectividad.

El pueblo era el conjunto de la comunidad, más que una reunión de personas con sus propios valores y su individualidad. Esta democracia como sistema de gobierno y como punto de referencia real para las formaciones políticas desaparece en la Antigüedad y en la Edad Media y es con el redescubrimiento de Aristóteles que se vuelve a recuperar como categoría académica primero y como modelo de gobierno bastante después.

La comprensión contemporánea del significado de la democracia puede darse desde diversas perspectivas. Se afirma que el sistema democrático "es el sistema de gobierno donde las decisiones sobre la marcha de la comunidad las toma el pueblo entendido como todos los habitantes con edad suficiente que forman parte de la



sociedad”.<sup>7</sup> Norberto Bobbio, por su parte, le concibe como “una de las diversas maneras bajo las que puede ejercerse el poder político”<sup>8</sup>; también la entiende como la contraposición a todas las formas de gobierno autocrático y la define, de manera procedimental, como “el conjunto de reglas que permiten al mayor número de personas de un país participar en la toma de decisiones colectivas” y “...que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.<sup>9</sup>

Dichas reglas establecen quién y cómo se han de tomar las decisiones colectivas; es decir, aquellas decisiones que afectan a toda una comunidad. Las reglas enunciadas por Bobbio en varios de sus trabajos y nombradas por varios autores, son las siguientes:

- A. La regla del sufragio universal: todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica, de sexo, etc., deben gozar de los derechos políticos, o sea, del derecho a expresar con el voto su propia opinión y/o de elegir a quien la exprese por él.
- B. La regla de la igualdad: el voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso (o sea, debe contar por uno).
- C. La regla de la libertad: todos los ciudadanos que gozan de los derechos políticos deben ser libres de votar según su propia opinión, formada lo más libremente posible, o sea, en una libre porfía entre grupos políticos organizados, que compiten entre sí para acumular las peticiones y transformarlas en deliberaciones colectivas.
- D. La regla del pluralismo: deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en condiciones de tener alternativas reales, o sea, escoger entre diversas soluciones.
- E. La regla del consenso o de la mayoría: tanto para las deliberaciones colectivas como para las elecciones de los representantes vale el principio de la mayoría

<sup>7</sup> *Ibíd.*, en <http://www.lidh.ed.cr/capel/>.

<sup>8</sup> Bobbio, *Ob. Cit.*; Pág. 188.

<sup>9</sup> De Malberg, *Ob Cit.*; Pág. 84.



numérica, si bien pueden establecerse diversas formas de mayoría en determinadas circunstancias, previamente establecidas.

- F. La regla del disenso: ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho a convertirse, en paridad de condiciones, en mayoría.

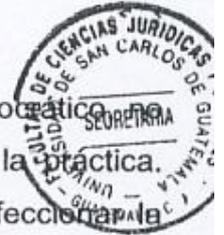
Debe atenderse que las anteriores reglas son estrictamente formales, no hacen referencia expresa y directa a los valores que persigue la democracia pero son suficientes para distinguir un gobierno democrático de uno no democrático. Sólo sirven para determinar quién decide y cómo se decide en los regímenes democráticos. Se trata de una definición formal de democracia, en el sentido de que no hace referencia al contenido de la decisión ni a valores.

Durante los siglos XVIII, XIX y gran parte del XX la definición de democracia que ha predominado ha sido la procedimental, quizás por la controversia entre la vía pacífica para el cambio social y la vía violenta. Por otra parte, la democracia de los modernos, en sus inicios fue heredera directa del liberalismo, que aportó a la misma las libertades fundamentales del individuo como limitantes al poder del Estado. Sin embargo, si somos consecuentes con los valores democráticos, se puede reconocer a finales del XIX y principios del XX, la influencia y posterior adopción por parte de la teoría democrática de los derechos sociales, herencia para algunos no ya del liberalismo sino del socialismo.

De las mismas reglas anteriores, Bobbio destacó dos distintas propiedades: "la de favorecer una amplia participación de la ciudadanía en las decisiones, y la de permitir la solución pacífica de los conflictos".<sup>10</sup> Por otra parte, se ha descrito que la verdadera democracia es aquella que existe no sólo de manera formal o como sistema político sino también de manera práctica. De acuerdo con Bobbio, las dificultades comienzan cuando la democracia debe ponerse en práctica; esto lo hace reconocer que **el triunfo de la idea democrática no ha determinado el triunfo del proceso democrático.**

---

<sup>10</sup> Bobbio, Ob. Cit, Pág. 162.



Dicho de otro modo: aunque es generalizada la aceptación del ideal democrático, no sucede lo mismo con la forma en que la democracia debe llevarse a la práctica. Aunque todas las fuerzas políticas coinciden en la conveniencia de perfeccionar la democracia, cada una de ellas tiene su propia idea de la manera en que debe practicarse.

Una democracia efectiva debe ser aquélla en la que se reconozcan y respeten las libertades fundamentales; donde haya igualdad económica y social; donde se reconozca al individuo como ciudadano y como parte de la sociedad con necesidades, obligaciones y derechos; donde la participación ciudadana sea constante y libre. Ello requiere la promoción de principios tales como la tolerancia y el respeto al pluralismo ideológico, social y étnico. Estas condiciones pueden facilitar un Estado del cual el poder sea ascendente; es decir, que la dirección del poder fluya efectivamente de abajo hacia arriba.

### 1.2.2. Principios y valores democráticos.

La práctica política ha demostrado que si los gobernantes no cumplen con las demandas sociales o no resuelven los problemas ingentes de la ciudadanía, pierden progresivamente su legitimidad. **Estudios actuales han evidenciado la percepción ciudadana de que la clase política ha olvidado que el poder soberano radica en el pueblo.** En dichas mediciones se califica de manera severa a los partidos políticos, quienes ejercen el poder político directa o indirectamente e incluso son incluidos dentro de las instituciones con mayores niveles de corrupción percibidos. Precisamente, en países como el nuestro nos encontramos frente a una clase política que no practica con la suficiente convicción los valores democráticos, que en ocasiones pregonan eufóricamente o demagógicamente.

Algunas de las ideas anteriores son importantes para el análisis, dado que la democracia moderna, como se ha visto, es ante todo un método, un conjunto de procedimientos para formar gobiernos y para autorizar determinadas políticas. Pero



este método presupone un conjunto de valores éticos y políticos que lo hacen deseable y justificable frente a sus alternativas históricas: el autoritarismo o la dictadura. Estos valores, a su vez, son el resultado de la evolución de las sociedades modernas, que pueden y deben justificarse racionalmente, mostrando por qué son preferibles y cómo pueden realizarse institucionalmente, lo que significa que no se trata de meras cuestiones de gusto, es decir individuales y subjetivas, sino de cuestiones que pueden y deben debatirse públicamente, proponiendo argumentos razonables, tanto para entender sus características como para mejorar sus realizaciones. Por ello es conveniente detenerse un momento en este análisis.

### 1.2.2.1. Los principios democráticos

Son entendidos como los cimientos, bases o ideas fundamentales del funcionamiento del proceso democrático. Los principios son condiciones sin las cuales los valores democráticos no pueden funcionar, ya que son funciones que todo gobierno, institución, funcionario deben poseer para ser verdaderamente democráticos. "Dentro de éstos destacan tres que son: la legitimidad, el consenso y la representación".<sup>11</sup>

La legitimidad es el fundamento del poder político, es decir, existe cuando el gobernante ejerce dicho poder con conciencia de su derecho a gobernar por ser electo por los ciudadanos y los gobernados reconocen de alguna forma ese derecho. "Ésta se conforma por tres actores: la Comunidad Política, que es la representada (la sociedad civil) y a su vez la que ejerce el reconocimiento de la legitimidad (la reconoce o la reniega); el Régimen, que constituye la estructura organizativa del poder político, (el gobierno) y está formado por las instituciones que responden a los valores democráticos; y el Gobierno, que conforma la cúpula que tiene a su cargo las funciones donde se concreta el poder político y cuya legitimidad está dada en cuanto haya sido

<sup>11</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, valores democráticos, Pág. 18



elegido conforme a las leyes establecidas y cumpla con las normas democráticas aceptadas por la sociedad".<sup>12</sup>

Existe consenso cuando una gran proporción de los miembros de una sociedad, están más o menos de acuerdo acerca de qué decisiones deben adoptarse y se sienten unidos de alguna manera entre sí y con la sociedad como conjunto. Para su realización requiere de tres condiciones: a) Una aceptación común de leyes, reglas y normas; b) Una adhesión a las instituciones que promulgan y aplican las leyes y reglas; y c) Un generalizado sentimiento de identidad o unidad que convoca a los individuos que lo experimentan. Este factor mantiene el orden público, por que disminuye las probabilidades del empleo de la violencia en la resolución de los conflictos y desacuerdos; además, aumenta la cooperación impulsada por el miedo al poder coercitivo del más fuerte

En los regímenes democráticos el consenso tiene particular significación, por que da cuerpo y sustento a un sistema de creencias compartido. "Su misión fundamental es la de mantener el orden público. Este tema deriva en que es indispensable educar para la tolerancia, ya que el consenso y el disenso son realidades que se hallan en compleja interacción. Es decir que es bueno que existan personas que no estén de acuerdo con el consenso de la mayoría, por que eso genera una discusión que buscará tomar decisiones de una mejor manera".<sup>13</sup>

Por su parte la representación, es un concepto de gran interés social en los diversos contextos de las relaciones de poder entre los líderes (representantes) y los seguidores (representados). Las tareas gubernamentales -elaboración, discusión e implementación de políticas públicas- suponen hoy día un alto grado de complejidad y especialización. Los gobiernos contemporáneos tienen que tomar constantemente decisiones de acuerdo con circunstancias cambiantes, asumiendo responsabilidades por las mismas y evaluando sus resultados.

---

<sup>12</sup> Ibid., Pág. 34.

<sup>13</sup> Ibid., Pág. 36.



Todo ello vuelve inviable e incluso indeseable, la participación permanente de la ciudadanía en su conjunto, que no sólo desconoce generalmente la complejidad de los problemas en cuestión sino que, por razones evidentes, no puede dedicarse de tiempo completo a las tareas de gobierno. Un Estado que por incrementar la democracia pretendiera poner a discusión y votación del pueblo todas y cada una de las medidas a tomar no sólo caería en políticas incoherentes y contradictorias, sino que también se volvería intolerable para el buen funcionamiento de la sociedad al exigir de los ciudadanos una dedicación total en las cuestiones públicas.

La democracia moderna es predominantemente representativa; es decir, se basa en el principio de la representación política. El pueblo -los ciudadanos en su conjunto- no elige de hecho, bajo este principio, las políticas a seguir, las decisiones a tomar, sino que elige a representantes, a políticos, que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones. Ello no anula, por supuesto, la posibilidad de que en algunos casos excepcionales (la aprobación de una ley fundamental o de una medida extraordinaria) y de acuerdo a criterios constitucionales, se pueda recurrir a un plebiscito; es decir, a una votación general para conocer la opinión directa de la ciudadanía.

Como reflejo de lo anterior, la selección y elección democrática de los representantes y funcionarios se convierte en un momento esencial de la democracia moderna. Por ello, buena parte de las reglas del juego democrático tiene que ver con las instancias, formas y estrategias relacionadas con los procesos electorales, pues es en estos procesos donde el pueblo soberano, la ciudadanía activa, hace pesar directamente su poder (sus derechos políticos) mediante el voto. "Es en ellos, además, donde cada individuo, independientemente de su sexo, posición social o identidad cultural, puede expresar libremente sus preferencias políticas, en el entendido de que ellas valdrán exactamente lo mismo que las de cualquier otro individuo".<sup>14</sup> En este sentido, vemos que el Parlamento o Congreso es el organismo del Estado de la representación política por excelencia.

<sup>14</sup> Instituto Federal Electoral de México, Principios y valores de la democracia, Pág. 12.



Los tres principios analizados deben estar garantizados en la ley fundamental de cada Estado. En Guatemala, la Constitución Política de la República establece que el sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo, y que la soberanía radica en el pueblo quien la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además establece que el poder proviene del pueblo.

#### 1.2.2.2. Los valores democráticos

La democracia debe contener ciertas características para su plena realización. La teoría política ha identificado principalmente los valores democráticos, entendidos como las características, cualidades, ideas y creencias aceptadas en una sociedad, como correctas y positivas para vivir con entendimiento. Este conjunto de ideas y creencias ordenan el comportamiento humano y el sistema de reglas sociales; esto quiere decir que, "los valores democráticos son los que deben dirigir a la sociedad a lograr que el proceso democrático se consolide y sea exitoso".<sup>15</sup> Dentro de estos valores destacan principalmente: la libertad, la tolerancia, la igualdad, la justicia y la solidaridad.

El valor libertad expresado en derechos tiene un significado especial en un sistema democrático: es la facultad natural que tiene el ser humano de comportarse en un sentido o en otro o de abstenerse de hacerlo, siempre y cuando no vaya contra la ley o afecte a sus semejantes; también se manifiesta en aquellas situaciones donde los ciudadanos tienen la posibilidad de escoger entre distintas opciones y elegir por alguna de ellas para su realización individual.

Las libertades civiles reconocidas en las leyes, le dan al ciudadano la posibilidad de ser reconocido en su libertad personal y en su dignidad de hombre o mujer, así como desarrollarse según su propia individualidad. Las libertades políticas le brindaran la oportunidad de ejercer el derecho político de elegir y ser elegido, de representar y ser

---

<sup>15</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Ob. Cit; Pág. 18.



representado según su elección. En nuestro país, la libertad se encuentra garantizada en el Artículo 4 de la Constitución Política de la República.

Las democracias modernas están caracterizadas por el pluralismo étnico, ideológico, religioso, cultural, político, por ello la tolerancia como valor es esencial en la vida democrática de cualquier sociedad pluralista. Este valor implica comprender y respetar los derechos de aquellos con quienes se está en desacuerdo; es decir, consiste esencialmente en el respeto de todas las diferencias formadas por las distintas identidades de las personas y grupos que componen una sociedad o una comunidad.

La democracia implica la modestia de reconocer que la pluralidad de pensamientos, opiniones, convicciones y visiones del mundo es enriquecedora; es decir, el respeto de todas esas diferencias entre las diferentes personas y grupos es lo que permite vivir en armonía. A nivel político, representa que las minorías estén dispuestas a aceptar el gobierno de las mayorías y que los gobiernos de las mayorías estén dispuestos a respetar a las minorías.

La igualdad como valor es la ausencia de diferenciación entre los miembros de una sociedad. En un sistema político es igual al principio que se conoce en las leyes (igualdad jurídica), por el cual se reconoce a todos los ciudadanos, sin distinción de clase, raza o religión, capacidad para los mismos derechos. Se refiere a la proporcionalidad, equidad, mérito y acceso a las mismas oportunidades, de trabajo, de salud, de educación, etc., para todos los ciudadanos. Cuando se habla de igualdad de oportunidades, no quiere decir simplemente la distribución de las distintas posiciones en la sociedad, sino de hacer accesibles tales posiciones a todos los ciudadanos por igual, sin que ninguno de ellos tenga más ventajas que el otro.

La justicia como valor democrático es un nivel que se desea alcanzar y está vinculado estrictamente al valor del bien común. Incluye la justicia legal (es la que le corresponde al Estado a través de las leyes que tiendan al logro del bien común; su principal objetivo es atender el cumplimiento de las leyes), la social (defiende la

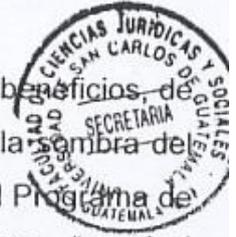


adecuada distribución de la riqueza) y la internacional (intenta generar un orden en el que los Estados puedan convivir en paz, a través de la cooperación y evitando situaciones de conflicto), como así también la esfera individual de la justicia distributiva (tiene como objeto proteger los derechos individuales de los individuos y velar por que estos cumplan sus deberes). La justicia le da a la sociedad un mecanismo que establece derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y de los individuos, lo cual define el reparto equitativo entre beneficios y cargas de la cooperación social.

La solidaridad es una determinación firme y constante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno de los miembros de una organización social y política. Es muy importante, pues consiste en la convicción de igualdad de todas las personas: que todos están comprometidos en igual manera a cooperar dentro de su grupo, su entorno, su comunidad para lograr el bienestar común; de ello depende el crecimiento de una nación, en el compromiso libre y por igual de cada individuo de cumplir la ley y contribuir a la solución de los problemas, manteniendo una convivencia sana, armónica y justa.

En un país como Guatemala, que padece problemas sociales como la desigualdad, la explotación laboral, extrema pobreza, analfabetismo, desempleo, exclusión social, etc., se demuestra que no se respetan ni cumplen ni se hace lo suficiente por hacer efectivos los valores analizados. De esta manera nuestra realidad ha permitido un aumento en las libertades civiles y políticas, pero a cambio de un alto nivel de intolerancia y desigualdad, una enorme ausencia de solidaridad y una débil o nula realización de la justicia.

Se puede afirmar que no basta con que los principios y valores descritos estén contemplados y garantizados en las declaraciones de derechos humanos, en las Constituciones; o en otras leyes, para que exista democracia. Es necesario que estos se hagan efectivos, es decir, que se cumplan. Sólo de esta manera se logrará afianzar el régimen democrático. La principal preocupación debería ser exponer lo que se gana



con un sistema democrático, ya que en la práctica social no se perciben beneficios, de manera que no extraña que a comienzos del siglo XXI vuelva a rondar la sombra del autoritarismo. El dato del informe **La Democracia en América Latina** del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– nos revela que “a nivel latinoamericano, el 54.7% de ciudadanos apoyaría a un gobierno autoritario si resuelve sus problemas económicos”.<sup>16</sup> Por ello, el desafío es profundizar la calidad de la democracia.

### 1.2.3. Clases de democracia

De acuerdo con Bobbio, la democracia de los Estados modernos se distingue de la de los antiguos por la manera en que el pueblo ejerce el poder: directamente, en la plaza o **ágora** entre los griegos, en los **comitia** de los romanos, en el arengo de las antiguas ciudades medievales; o indirectamente, a través de representantes, en los Estados modernos.

Todavía Montesquieu, a mediados del siglo XVIII, en las páginas dedicadas a la democracia, citando a Atenas y Roma como ejemplo de esa forma de gobierno, escribe que el pueblo que goza del poder supremo debe hacer por sí solo todo lo que pueda efectuar bien y confiar a sus ministros únicamente lo que no pueda realizar por sí mismo.

Algunos años después, Rousseau, al exaltar la democracia de los antiguos, rechazaba el gobierno representativo prevaleciente en Inglaterra, sosteniendo que los ingleses eran un pueblo libre sólo el día en que votaban. Hoy en cambio, los Estados democráticos están, si bien en diferente medida y matiz, gobernados bajo la forma de la democracia representativa, sólo en algunos casos combinada con elementos de la democracia directa, como el referéndum, como el caso de nuestro país.

<sup>16</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La Democracia en América Latina*, Pág. 32.



Tanto la democracia directa como la representativa tienen en común el principio de legitimidad o, en otras palabras, el fundamento de la obligación política, esto es, el principio según el cual un poder es aceptado como legítimo y como tal debe ser obedecido. Son dos los principios fundamentales de legitimidad del poder: aquél por el cual es legítimo el poder que descansa en última instancia en el consenso de quienes son sus destinatarios y aquél por el cual es legítimo el poder que deriva de la superioridad —que puede ser, según las diversas teorías, natural o sobrenatural— de quien lo detenta. Vale la pena entonces, detenerse en cada una de ellas.

### **1.2.3.1. Democracia pura, directa o participativa**

La democracia nació en las ciudades-estado de la Grecia clásica, en el siglo V antes de Cristo. Alcanzó su forma más acabada en la ciudad de Atenas, en la época de Pericles. Las características de la democracia griega son las que más se acercan al ideal de la democracia directa. De acuerdo con Jean-François Prud'homme, La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder. Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. Debe recordarse que el experimento histórico más acabado de democracia directa es el de la ateniense, aunque como ejemplos contemporáneos se mencionan pequeñas comunidades, como en los cantones de Glaris, Appenzell y Unterwald en Suiza.

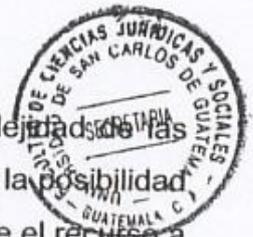
Este ejercicio de la democracia directa supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre los integrantes se dan cara a cara, donde predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto. En otras palabras, la comunidad y no la sociedad —en el sentido de oposición que confiere la sociología clásica a dichos vocablos— es la entidad política que más conviene al modelo de democracia directa.



En la filosofía política clásica, Jean Jacques Rousseau aparece como el gran defensor de la democracia directa. Para él, la soberanía del pueblo —que es la base del contrato social—no puede ser alienada, dado que el acto de delegación niega la esencia misma de la soberanía. El soberano no puede ser representado sino por sí mismo, so pena de perder el poder. El pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, las cuales, preferentemente, deben ser aprobadas por unanimidad. En ese modelo, los magistrados electos son meros agentes del pueblo y no pueden decidir por sí mismos: de allí la insistencia en su revocabilidad en cualquier momento. Como bien lo subraya Sartori, Rousseau sustituye la idea de representación no electiva por la idea de elección sin representación.

Si bien Rousseau logra identificar un aspecto problemático de la democracia representativa, su propuesta ha sido también ampliamente criticada. Se argumenta que su modelo de democracia sólo puede aplicarse a comunidades pequeñas y que, aún así, la práctica de esa democracia es excluyente. Se calcula que en su natal Ginebra — la que le sirvió de modelo— eran apenas unas 1,500 personas las que participaban como ciudadanos en la formulación de las leyes, de un total de 25,000.

En términos concretos, Giovanni Sartori distingue entre dos tipos de democracia directa: la democracia directa observable, que corresponde al modelo presentado arriba; y la democracia directa de referéndum. En su manifestación extrema, la democracia de referéndum supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos. Los progresos actuales de la cibernética hacen que esa posibilidad no sea tan fantástica como puede aparecer a primera vista. De esta manera se superarían las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa, sin tener que recurrir a la representación política. El retrato futurista de una comunidad política vinculada por computadora es exagerado, pero tiene la virtud de resaltar algunos problemas de la democracia directa.



Aparte de los problemas técnicos, asociados al tamaño y a la complejidad de las sociedades, la democracia directa presenta otras deficiencias, tales como la posibilidad de manipulación, que en la democracia de asambleas se expresa mediante el recurso a la demagogia y que en la democracia de referéndum se presenta al diseñar la agenda de las decisiones que habrán de tomarse. En el primer caso, además, siempre existe el peligro de que las decisiones respondan a las pasiones y al espontaneísmo de los asambleístas. En ambos casos, no existen límites al poder de la mayoría.

### 1.2.3.2. Democracia representativa o moderna

Como lo hace notar Sartori, después del declive de la democracia griega la palabra democracia prácticamente desapareció por un periodo de 2,000 años. Se hablaba más bien de **res pública**. En Roma, por ejemplo, se introdujo la idea del gobierno mixto, el cual representaba a diversos intereses o grupos que constituían a la comunidad. El sistema adoptó rápidamente rasgos oligárquicos (gobierno de pocos), en donde el compromiso formal de participación popular se traducía en una capacidad muy limitada de control.

La expansión y consolidación del cristianismo en el mundo occidental desplazó a la reflexión política hacia el universo de la teología: el tema de la participación política dejó de ser una preocupación durante más de un milenio. En la Edad Media volvió a aparecer bajo una forma distinta que, en ese entonces, tenía poco que ver con la democracia. En varios países europeos, los monarcas, apremiados por necesidades económicas, llamaban a asambleas para tratar asuntos de Estado, fundamentalmente asociados al levantamiento de impuestos y a las empresas guerreras. Los integrantes de esas asambleas representaban muy laxamente a los estamentos que conformaban al reino: la nobleza, el clero y a la burguesía.

De allí surgió la idea de responsabilidad del monarca ante algunos de sus súbditos; esto fue el inicio de lo que ahora se conoce como Parlamento. En Inglaterra, en el siglo XIV, el Parlamento obligó al rey a sacrificar ministros para otorgar subsidios y luego a



presentar estados de cuenta; en Francia, España y Escandinavia sucedían fenómenos similares. Sin embargo, con el afianzamiento de las monarquías absolutistas los parlamentos dejaron de ser convocados a partir de los siglos XVII y XVIII; Inglaterra fue la excepción. Aún así, la idea de representación política (efectiva o no) empezaba a penetrar el pensamiento político occidental. Su origen distaba de ser democrático, pero aportó una solución al problema de la participación en comunidades políticas complejas de gran tamaño.

En contraste, se aprecian las virtudes de la democracia representativa. Sartori la define como una democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen. En sus orígenes la noción de representación política no estaba asociada a una forma de gobierno democrático. En la Edad Media la doctrina política pretendió establecer un puente entre poder nominal y ejercicio del poder, mediante la ficción de la representación. Cuando los monarcas reunían a los estamentos, sus miembros delegaban el ejercicio del poder a otra persona. En realidad se trataba de una presunción de delegación, con la que se evitaba que los representantes fueran realmente elegidos.

Thomas Hobbes, en el famoso capítulo XVI del Leviatán, hace el primer análisis profundo en torno al problema de la representación política y distingue entre la persona natural (cuyas palabras y acciones son propias) y la persona artificial (que encarna palabras o acciones de otras personas). Sin embargo, no propone una discusión en términos de soberanía popular. Más bien usa el concepto de representación para justificar la obligación política de los súbditos hacia el soberano y legitimar, de hecho, la autoridad de este último.

Más tarde, con el desarrollo del pensamiento liberal, representación y participación política real se vinculan. James Madison, en El Federalista, señala que la representación política constituye un sustituto ideal de la democracia directa en países de gran extensión. Para él, las instituciones representativas son lugares de representación de personas, no de intereses. De hecho, considera que la existencia de



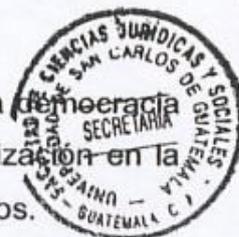
intereses y de facciones constituye una amenaza para el bien común; sin embargo, es inevitable que se multipliquen en países de gran extensión. Por ello, las instituciones representativas sirven para anular a las facciones y producir un equilibrio. Como bien lo sintetiza Hanna Pitkin, Madison concibe la representación como una manera de concentrar un conflicto social peligroso en un foro central único, donde puede ser controlado por la vía del equilibrio y del bloqueo.

El vínculo entre intereses y representación política es expresado, de manera más clara, en los escritos de los utilitaristas Bentham y Mill. Aunque en sus obras existe un problema de coherencia interna entre su noción de interés individual y la representación política de dichos intereses, para ellos la representación es la mejor manera de asegurar la congruencia de intereses entre la comunidad y el gobierno. Por ello, la elección frecuente de los representantes garantiza que éstos actúen acorde a los intereses de sus electores.

John Stuart Mill, en sus Consideraciones sobre el gobierno representativo, aboga también en favor de ese modelo de democracia y unifica los argumentos de Madison, Bentham y Mill. Para él, un gobierno representativo, cuya extensión y poder están limitados por el principio de libertad constituye una condición fundamental para la existencia de comunidades libres y de una prosperidad deslumbrante. Stuart Mill retoma el argumento de Madison en cuanto a la función de equilibrio de intereses que desempeñan las instituciones representativas. A su juicio, el interés colectivo es mejor servido por el encuentro de los intereses particulares. Por ello, se manifiesta por la libre expresión de todos esos intereses, así como por una regla de mayoría que suponga el respeto a los intereses de la minoría, del sufragio universal y de la representación proporcional.

En nuestros días, los argumentos que más se utilizan en defensa de la democracia representativa destacan que, en ella, la toma de decisiones cuenta con suficiente información en la medida en que se desarrolla a través de diversas etapas y de una serie de filtros. Así, las limitaciones a la participación, asociadas al tamaño y a la

complejidad de las sociedades, pueden ser superadas. A diferencia de la democracia directa, la representación permite una política positiva que evita la polarización en la sociedad. Así, las minorías tienen voz y sus derechos están mejor protegidos.



Es cierto que en el momento de legislar o de participar en la toma de decisiones públicas, el representante no siempre sirve de manera pura a los intereses de sus representados. Sus lealtades están divididas entre éstos, su partido político y sus valores e ideales personales. Sin embargo, en los sistemas políticos modernos la representación no puede y no debe concebirse como un acto directo e inmediato. En este sentido, dice Pitkin, cuando hablamos de representación política nos referimos a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado y es en ese contexto que sus acciones se vuelven representativas.

En el mundo moderno, son esas instituciones representativas las que constituyen el marco de la vida democrática. Los mecanismos de la democracia directa, tales como el plebiscito, la iniciativa popular o la revocación de representantes, tienen que ser estudiados dentro de ese marco. En términos institucionales, la relación entre ambas formas de democracia tiende a ser más complementaria que antagónica. Como lo señala el politólogo Maurice Duverger, los mecanismos mencionados anteriormente expresan más bien una forma de democracia semidirecta, dado que funcionan más como correctivos que como pilares de la vida democrática moderna.

### 1.3. La democracia en el Estado de Guatemala

El avance de la democracia en Guatemala se encuentra estrechamente vinculado a su evolución política y constitucional. Esta última ha sido trascendental, porque debe recordarse, que "las Constituciones son normas de integración y normas de identidad".<sup>17</sup> En cuanto a las primeras, porque el orden jurídico de un Estado depende, al completo, de la Constitución pues a ella han de sujetarse por igual los destinatarios del poder y quienes lo ejercen. En cuanto a las segundas, porque definen o inspiran el

<sup>17</sup> Valadés, Diego, *La Constitución y el poder en constitución y democracia*, México 2000 Pág. 170.

perfil de la sociedad, las relaciones entre sus miembros, el prestigio de las instituciones y el sentido de pertenencia comunitaria.



Por otra parte, las Constituciones no pueden ser vistas al margen de su contexto cultural, pues determinan lo que un país representa en la comunidad internacional y lo que significan los valores compartidos para la comunidad nacional, cuya vida interior rige. Los preceptos constitucionales definen los vínculos de nacionalidad que unen a las personas con un Estado. Con esos preceptos axiales se relaciona el constructor de la soberanía que, a su vez, nutre todos los demás aspectos de la organización política del Estado.

Remirar las Constituciones es una forma de advertir en qué etapa nos encontramos. Además, el análisis comparado e histórico del derecho permite advertir cómo y por qué han cambiado las instituciones, compartir experiencias y prever desarrollos homogéneos. A lo largo del siglo XIX los sistemas constitucionales latinoamericanos quedaron desarticulados por diversas causas: el caudillismo militar; la secuela de las guerras de independencia; el intervencionismo europeo y la injerencia política de Estados Unidos al tenor de la doctrina Monroe; los conflictos territoriales internacionales; la pobreza y la ignorancia extremas; las guerras intestinas, entre otras.

Buena parte del siglo XX lo ocuparon las luchas sociales y su antídoto: las dictaduras militares. Con motivo de los reclamos sociales se fue construyendo un sistema de normas original pero no eficaz. El fermento interno alentó la búsqueda de nuevas soluciones constitucionales para los flagelos de la iniquidad y la desigualdad padecidos por las sociedades. Muchos fueron, sin embargo, los intereses afectados que ofrecieron una dura resistencia al cambio. A esto se adicionó la tensión internacional, útil pretexto para impulsar el militarismo, particularmente a partir de la segunda posguerra. Con algunas excepciones, las opciones del constitucionalismo democrático quedaron significativamente limitadas. Las postrimerías del siglo XX y el despuntar del XXI parecen abrir nuevas perspectivas.

"La democracia constitucional en Centroamérica tiene su antecedente en el Proyecto Constitucional elaborado por el ayuntamiento de la capital de Guatemala en 1810 y que Antonio Larrazábal llevó a las Cortes de Cádiz, junto con una Declaración de Derechos del Hombre y múltiples consideraciones de orden económico y fiscal, los cuales se constituyeron en un ejemplo de seriedad y competencia que permitieron ubicar las tendencias del pensamiento político de la región y recogieron las fuentes ideológicas diversas que están en la base de la futura organización republicana: la ilustración francesa y el liberalismo inglés"<sup>18</sup>.



El 15 de septiembre de 1821, una junta de notables a la usanza de la época, se reunió en la capital y declaró la independencia de España. En el Acta de independencia, indica García Laguardia, la palabra república no aparece una sola vez. Los conservadores que controlaron el movimiento sujetaron la declaración de independencia a la ratificación de un Congreso, con la esperanza de que antes de su instalación se diera algún acontecimiento que permitiera mantener su status.

De la redacción del acta de independencia se interpretan las dos corrientes que constituirían los partidos políticos del siglo XIX: conservadores y liberales. En 1823, con el fracaso de la anexión a México, se abrió el camino a la estructura constitucional. Los liberales, que habían ganado las elecciones, se dedicaron a legislar profusamente, formulando la primera Constitución del país, inspirada en el constitucionalismo español y a la ley norteamericana en su parte orgánica. En 1824 fue aprobado el texto definitivo en el cual se adoptaba un sistema republicano, representativo y federal; proclamaba la soberanía nacional; y reconocía una amplia gama de derechos, sobre la base de un sufragio censatario adoptaba el sistema electoral indirecto en tres grados de Cádiz y en su parte orgánica recogía la división de poderes incorporando un Senado como institución híbrida que complicaba su funcionamiento.

Detrás de múltiples argumentos, los conservadores buscaron un nuevo tipo de poder autoritario que sucediera el de los Reyes, una concepción republicana de la

<sup>18</sup> García Laguardia, Jorge Mario, *Constituciones de Guatemala*, Pág. 9.

Monarquía, en contraposición de los liberales que buscaban un mecanismo gubernamental que detuviera el absolutismo, quienes determinaron que la solución era la división de los poderes. Se orientaba a fortalecer el poder central por sobre el de los estados y depositaba en el legislativo una desproporcionada fuerza limitando al máximo el Poder Ejecutivo.

"Guatemala tuvo una Constitución, calcada de la federal, que se promulgó en la ciudad de Antigua, el 11 de octubre de 1825, y que tuvo vigencia hasta el rompimiento de la Federación, luego del cual los conservadores logran la restauración del antiguo régimen, sin abandonar el mito del constitucionalismo. Una alianza de la aristocracia capitalina con una masa rural fuerte dedicada al cultivo de la grana, formó la base política del régimen que elevaría al poder a Rafael Carrera, convertido en caudillo del nuevo país y consagrado, más tarde, como Presidente vitalicio con derecho a elegir su sucesor. A esto se le llamó una Monarquía sin Rey. El camino a la sacralización constitucional del poder de los nuevos grupos, es errática y se prolonga desde el año 1839 hasta 1951"<sup>19</sup>.

Después de cuatro proyectos impulsados en 1839, 1844 y 1847, se promulga en octubre de 1851, el Acta Constitutiva de 18 Artículos, interpretándose de que no reconocía división de poderes, las atribuciones del presidente se ampliaban y un tipo de representación de intereses daba el tono general al sistema. De conformidad con el Acta, la constituyente nombró como presidente a Carrera para un período de 4 años, pero antes de que concluyeran, se le declaró jefe perpetuo y supremo de la República con la inviolabilidad que corresponde a su persona y el derecho a nombrar sucesor, privilegio que ejerció hasta su muerte.

La segunda mitad del siglo XIX fue el escenario del triunfo liberal. El nuevo orden impulsado exigió la formación de una nueva estructura política orientada al fortalecimiento del poder central y propició la formación de un ejército nacional tecnificado y una nueva administración pública cada vez más amplia que cubre una

---

<sup>19</sup> Ibid., Pág. 17.



serie de nuevos servicios considerados de carácter público. Este modelo no organizó una democracia con amplia participación popular, sino un régimen censitario cuidadosamente elitista que devino en un paternalismo autoritario. Cuando en un nuevo régimen logró identificar alrededor suyo a toda las clases altas, puede pensarse que del liberalismo se pasó al progresismo.

En junio de 1871, invade Guatemala un ejército encabezado por Justo Rufino Barrios (productor agrícola del interior) y Miguel García Granados (comerciante de la capital), iniciando bajo la dirección de ambos, el movimiento liberal de reforma. En marzo de 1872, el proceso hacia la constitucionalización se abre camino y se instala una Asamblea Constituyente que formula dos proyectos que nunca fueron aprobados. Se discuten cuando la lucha de tendencias había llegado a su clímax y el proyecto de constitucionalización había pasado a segundo plano, lo que produce un proceso de extinción de la Asamblea que sin continuidad se reunió varias veces hasta junio de 1873, donde se encuentra el último rastro de sus sesiones al dar posesión al nuevo presidente, Justo Rufino Barrios que radicaliza el movimiento y gobierna sin Constitución.

En 1876, tras el fallido intento de crear una Constitución para legitimarlo, Barrios aceptó la dictadura transitoria como una necesidad. El dictador se impacientó y convocó a un nuevo cuerpo, argumentando que la dictadura no estaba de acuerdo con los principios republicanos y que la había aceptado únicamente por las circunstancias excepcionales que le había otorgado. La nueva Asamblea promulgó una nueva Constitución, de apenas 104 Artículos, en la que se recogió el viejo ideario liberal de la independencia en el nuevo contexto.

La nueva Constitución reconocía la separación de la Iglesia y del Estado, la división de poderes, con un legislativo unicameral y un Poder Ejecutivo fuerte que funcionaba asesorado por un Consejo de Estado de carácter consultivo y no representativo. Los principios del constitucionalismo liberal en Guatemala se concretaron definitivamente al



promulgarse la Constitución de 1879, en el momento de afirmación definitiva de la reforma.

Los años transcurridos y la riqueza de situaciones conflictivas habían hecho conformarse en mejor forma el programa liberal. Con base en todas esas experiencias, se dio contenido final a dicho programa que podría resumirse así: fe liberal en la bondad del hombre que se expresa en soberanía popular; protección contra la dictadura al reconocer la división de poderes con una legislatura fuerte, una judicatura independiente, pero con un Ejecutivo preponderante con poderes para aplicar el programa; preocupación por la libertad individual que se plasma en el reconocimiento del catálogo de derechos y los sistemas de garantía; defensa dogmática de la propiedad privada que se expresa en su protección amplia y el ataque contra las formas comunales y corporativas de tenencia de la tierra; desarrollo de la economía mediante la libre iniciativa individual promovida por la inversión pública en obras de infraestructura y el clásico anticlericalismo decimonónico. A decir de García Laguardia, "este liberalismo era un injerto de instituciones republicanas, valores sociales democráticos, principios económicos de libre empresa y un fuerte elemento anticlerical".<sup>20</sup>

Posteriormente, con un régimen estable, los liberales recogieron su programa de la Constitución de 1879. Las tendencias constantes del constitucionalismo liberal en el siglo XIX volvieron a aparecer en la discusión del anteproyecto. Los temas a discusión fueron, de nuevo, la reestructuración de la patria centroamericana, las relaciones entre la Iglesia y el Estado y la estructura del gobierno, especialmente centrada en la composición del Poder Legislativo y las soluciones serán de corte eminentemente liberal.

El 11 de diciembre de 1879 se promulgó un texto corto de 104 Artículos. Una Constitución laica, centralista y sumaria. Reconocía la división de poderes en forma absoluta, con un Legislativo unicameral y un Ejecutivo bastante fuerte que funciona

---

<sup>20</sup> Ibid., Pág. 17.

asesorado por un Consejo de Estado de carácter consultivo y no representativo, vigente hasta 1944, aunque fue reformada ocho veces, entre 1885 y 1941.



Después de la Primera Guerra Mundial, se produjo un nuevo desarrollo en el constitucionalismo. El Estado liberal marcó una etapa importante en la lucha del individuo contra el poder público en busca de garantizar un mínimo de libertades. Pero los movimientos sociales del siglo XIX y el crecimiento acelerado que se produce en los primeros años del nuevo siglo, obligaron a replantear la propia razón de ser del Estado, orientándose al reconocimiento de que tenga una mayor intervención en la vida social, en un sentido protector.

Los derechos económicos sociales son aceptados y además de convertirse el Estado en árbitro de las relaciones entre el capital y el trabajo, pretende intervenir en la cultura y la familia, imprimiendo fuertes limitaciones a los clásicos derechos individuales en aras del bienestar colectivo. Se impulsa, pues, una corriente que tiende al constitucionalización de los derechos sociales, a la extensión de la democracia, ampliación de problemas tratados constitucionalmente y la tecnificación del aparato constitucional. Se inicia con la Constitución mexicana de 1917, pero adquiere resonancia universal con la promulgación de la Constitución rusa de 1918, y especialmente con la alemana de Weimar de 1919, dentro de cuya tendencia deben incluirse las cartas fundamentales españolas de 1931, de Austria y Checoslovaquia, de la primera posguerra y de la soviética de 1936.

“En la región, el constitucionalismo básicamente se orientó a recoger los derechos económicos sociales, la modificación del derecho quiritarario de la propiedad y la formulación de garantías constitucionales contra los excesos de gobierno. Ese constitucionalismo se orientó por las siguientes tendencias<sup>21</sup>”:

1. Preocupación por la racionalización del poder;
2. Cambio en la filosofía general;
3. Recepción del derecho internacional;

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, Pág. 26.



4. Ampliación del catálogo de derechos individuales y constitucionalización de los sociales;
5. Ampliación de la democracia y racionalización del aparato político;
6. Ocaso del laicismo;
7. Justicia constitucional; y
8. Semiparlamentarismo y preponderancia presidencial.

La crisis del régimen del presidente Manuel Estrada Cabrera, que terminó con su caída, produjo una reacción democratizadora, y en octubre de 1920 el presidente Herrera convocó una nueva constituyente que conoció un proyecto de reformas presentado por una comisión, en enero de 1921, que sustancialmente ampliadas fueron aprobadas por el pleno, en marzo del mismo año. El clima general, a la caída de la dictadura, orientaba la opinión pública a un rechazo de los excesos de poder de los regímenes liberales en su descomposición y a una reacción contra las concesiones onerosas otorgadas a compañías extranjeras en el enclave bananero y en los servicios públicos, además contra privilegios concedidos a los no nacionales.

Los principales rasgos de la reforma aprobada se pueden sintetizar en: sufragio capacitario, negando el voto a los analfabetas y a las mujeres; se fijaban constitucionalmente los casos de suspensión, pérdida y recobro de la ciudadanía; limitaciones a la libertad de empresa privada; ampliaban derechos individuales y, por primera vez, se propone la institución del amparo que complementaría la garantía de habeas corpus que comprenderá la protección de los bienes para defenderlos de injustas exacciones o actos ilegales; buscaba la independencia de poderes; limitaba los poderes presidenciales, al reducir periodo, prohibir reelección, fijar requisito de designados y eliminar atribución de nombramiento de funcionarios judiciales y, reconocía la autonomía universitaria a nivel constitucional, por primera vez en América Latina, y progresiva a las municipalidades, entre otros aspectos. Sin embargo, poca vida tuvo esta reforma, porque un golpe militar a finales de año las derogó y puso en vigencia la vieja Constitución liberal. En esta época se impulsó la Constitución federal centroamericana, producto de un intento fallido por reconstruir la República con motivo



del centenario de la independencia. Aprobaron un texto moderno pero nunca estuvo vigente.

Durante el gobierno del general Lázaro Chacón se promovió una reforma a la Constitución que contemplaba la incorporación del principio de alternabilidad en el poder, prohibiendo la reelección del presidente de la República. Argumentaban que era necesario armonizar la Constitución a los preceptos y conquistas de la época contemporánea.

El paso de la reforma movilizó a la opinión pública. El pleno aprobó la reforma de 48 Artículos, casi la mitad de la Constitución. El Artículo 16 fue adicionado con un párrafo que recogía el cambio de filosofía general: "es función del Estado conservar mejor las condiciones generales de la existencia y del bienestar de la Nación, procurando el incremento de la riqueza pública y privada, creando o fomentando instituciones de crédito y de previsión social; y proveyendo adecuadamente la solución de los conflictos entre el capital y el trabajo".

En una de esas reformas se prohibió la reelección, constituyéndose en el antecedente en Guatemala que dio paso al principio democrático de alternancia en el poder. Esto duró hasta 1944, que marcó la historia del país con el derrocamiento del dictador Ubico y marca el inicio del proceso hacia una nueva organización constitucional que se hace necesaria por el carácter democrático-nacional del movimiento revolucionario que le dio origen.

Dentro de los principios fundamentales de la revolución se encuentra la separación de poderes del Estado; la alternabilidad en el ejercicio del poder; autonomía municipal; reconocimiento constitucional de los partidos políticos; el sufragio obligatorio y voto secreto para los alfabetos, obligatorio y público para los analfabetos pero limitado a las elecciones municipales; reconocimiento de la ciudadanía a la mujer preparada (instruida). Este proceso logró su institucionalización al ser electo el nuevo Presidente Juan José Arévalo.

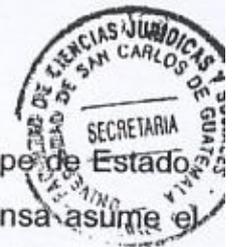


En el mismo año de 1944 se aprueba una nueva Constitución con características novedosas, ya que de su articulado traduce declaraciones doctrinarias y un idealismo político explicable por el amanecer democrático en que se gesta después de una larga dictadura. Esto era un respiro para todos los guatemaltecos ya que también abría paso a una amplia participación política. En general la tendencia era la búsqueda de una democracia social, vislumbrándose así los principios y valores democráticos (al menos formalmente), ya que en el inicio de la nueva Constitución establecía: "Guatemala es una República libre, soberana e independiente, organizada con el fin primordial de asegurar a sus habitantes el goce de la libertad, la cultura, el bienestar económico y la justicia social".

Esta nueva normativa constitucional divide los derechos individuales de los sociales, y abre las puertas hacia la realización de la reforma agraria, acepta una importante extensión del sufragio concediéndoseles el voto a los analfabetas, a las mujeres que sabían leer y escribir, el voto obligatorio y secreto para los alfabetos, y se reconoció a los ciudadanos el derecho de organizarse en partidos políticos y se adoptó el principio de representación proporcional, se sacralizó el principio de alternabilidad.

Estos programas reformistas rigieron durante los gobiernos de Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz Guzmán (1945-1954), ya que los enfrentamientos con la derecha y con las compañías norteamericanas se hacen cada vez más fuertes al ver afectados sus intereses, culminando con el régimen revolucionario reformista mediante una invasión encabezada por Carlos Castillo Armas con el apoyo de la oligarquía y el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

El nuevo gobierno se caracterizó porque tenía una pequeña representación de los sectores marginados de la opinión pública, se redujo la protección a los derechos sociales, se limitó la libertad sindical, prohibiéndoseles su intervención en política, se suprimió el derecho de rebelión para garantizar el principio de alternabilidad y en general, la nueva política se constituyó en una lucha anticomunista.



En 1963, el Ejército como institución toma el poder a través de un golpe de Estado derrocando al entonces Presidente Constitucional y el Ministro de Defensa asume el poder como Jefe de Estado, centralizando los poderes en su persona y ejerciendo un tipo de dictadura, ilegalizando desde un principio los partidos políticos. Mas tarde, los militares abren nuevamente las puertas al régimen legal convocando un cuerpo constituyente que convocó a elecciones de lista única, produciendo una gran apatía por parte de los ciudadanos.

Se da inicio a una nueva regulación constitucional que profundiza la tendencia anticomunista. En lo político, crea la Vicepresidencia para garantizar la sucesión anormal, unifica mandatos para impedir elecciones intermedias y reduce el período presidencial a cuatro años (vigente aún) y mantiene el principio de no reelección; se integra un Consejo de Estado con funciones colegislativas y representación funcional, además, se da un control por parte del poder público de los partidos políticos.

Con motivo del abuso de prácticas electorales fraudulentas, el fraccionamiento de las fuerzas democráticas, el desorden y corrupción en la administración pública, se da un nuevo golpe de Estado en 1982 por parte del ejército. A través del militar que ejerció el poder en esa época, se inició una gestión muy conflictiva. Dictó tres leyes claves que permitieron nuevamente la transición hacia un orden constitucional: Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Ley del Registro de Ciudadanos y Ley de Organizaciones Políticas.

A este gobernante le depuso su Ministro de Defensa, quien continuó con el proceso de retorno al orden constitucional y de empadronamiento de electores. El 19 de enero de 1984 fue emitida la Ley Electoral y de Partidos Políticos. El uno de julio del mismo año, se realizó la primera elección a diputados constituyentes, se inscribieron partidos políticos y comités electorales. En 1986, cuando entró en vigencia la nueva constitución quedó instalado el Congreso de la República.



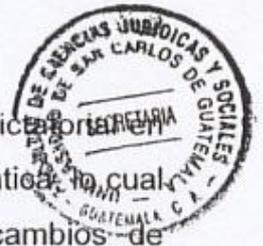
En el tránsito de un gobierno autoritario a uno de carácter democrático, se establece un sistema de competencias entre poderes constituidos, y se reconoce por primera vez el pluralismo político, pero la realidad económica, social y étnica naturalmente genera intereses contrapuestos. El reconocimiento de esa diversidad significa la canalización de su expresión a través de instituciones intermedias que realicen las funciones clásicas de articulación y agregación de demandas sociales así como su consiguiente responsabilidad de representación y mediación. "La negación de esa realidad social produce un régimen de exclusión, la fragmentación de la sociedad e imposibilita la convivencia de la misma"<sup>22</sup>.

Deviene de la adopción de un régimen constitucional la garantía a la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, fijándoles funciones básicas dentro del sistema. Se fijan las características del voto como universal, libre, directo, igualitario y secreto lo cual constituye un logro sin precedentes en la historia de Guatemala, ya que no hay restricciones para la participación política. Se crea un sistema de control concentrado en materia electoral a cargo de un tribunal específico con jurisdicción nacional, es lo que ahora lo constituye el Tribunal Supremo Electoral.

Aunque la apertura democrática fue un proceso puramente formal, ya que en la realidad las garantías y derechos continuaban siendo violados, en 1986 se estableció el primer gobierno civil, aunque se vivía un clima de terror con el consiguiente obstáculo a la libre participación de todas las fuerzas políticas, de los sectores sociales y de los ciudadanos en las elecciones, ya que el poder militar seguía reinando detrás de un supuesto poder democrático. Por ello se afirmó que la democracia era más bien una democracia formal, ya que continuaban los problemas socioeconómicos del país. Las elecciones constituían un mecanismo de legitimación del sistema caracterizado por la injusticia social, la violación a los derechos humanos y la concentración de la riqueza en pocas manos.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, Pág. 59.



Debido a los prolongados períodos de gobierno de facto, autoritario o dictatorial en la historia política de Guatemala, hace 20 años comenzó la senda democrática, la cual no ha sido tarea fácil ni de corto plazo, ha requerido adaptación, cambios de mentalidad en todos los sectores, participación popular y sobre todo educación.

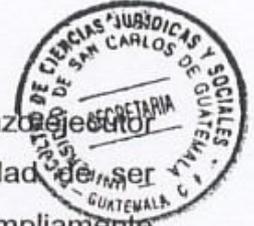
La Comisión de Esclarecimiento Histórico en su informe Memorias del Silencio señaló que "el carácter antidemocrático de la tradición política en Guatemala, tiene sus raíces en "una estructura económica caracterizada por la concentración en pocas manos de los bienes productivos, sentando con ello las bases de un régimen de exclusiones múltiples, a las que se sumaron los elementos de una cultura racista, que es a su vez la expresión más profunda de un sistema de relaciones sociales violentas y deshumanizadoras"<sup>23</sup>.

Se han presentado éxitos y fracasos, pero lo más importante es tener la convicción de que hasta ahora, no existe sistema capaz de reemplazar a la democracia como el medio más eficaz para alcanzar el desarrollo humano. La tarea de cada ciudadano debe entonces fortalecerla y mejorarla. Para ello se requiere la práctica de los valores. La democracia debe vivirse en la cotidianidad. Es una lucha de todos y cada una de las personas que forman una nación o país, no sólo de los gobernantes. Por eso dicen que la consolidación de la democracia política tiene como base sustentante la democracia de la cotidianeidad.

#### 1.4. Estado y democracia

Podríamos considerar entonces que la democracia es un tipo de gobierno, puesto en práctica en un Estado definido, que parte de elementos como la igualdad, la libertad, y la norma como base para garantizar la mejor calidad de vida posible. Es sin embargo, pretencioso simplificar la democracia en un juego de palabras, ya que ésta también implica la tolerancia, el pluralismo, y las condiciones idóneas para el desarrollo de este tipo ideal. Por otra parte es evidente que la democracia depende de una estructura que

<sup>23</sup> Comisión de Esclarecimiento Histórico, Guatemala: memoria del silencio, volumen I, Pág 72



garantice estos principios, y es ahí donde el Estado se presenta como el brazo ejecutor de un proyecto de vida llamado democracia. Sin embargo, la posibilidad de ser incompatibles estos dos elementos, democracia y Estado, ha sido ampliamente debatida a lo largo de estos últimos años.

La monopolización del uso de la coerción y la fuerza por parte del Estado, es condición previa y último respaldo de su autoridad, para crear y sostener un orden normativo democrático, vinculante para toda la sociedad. Teniendo en cuenta estos elementos, podríamos decir que la autonomía del aparato estatal, así como el monopolio efectivo de la coerción por parte del Estado, son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para la viabilidad de la democracia.

Por otra parte, Nuria Cunill comenta, vinculando al Estado y la Democracia, que pocas veces la sociedad ha sido tan invocada como en la actualidad. Sin embargo, pocas veces como ahora, ha estado sometida a tan contradictorias tendencias. Fuerzas culturales que impelen hacia rupturas de los lazos de solidaridad social y que reclaman por la primacía de lo individual, tanto como que rescatan el valor de la diversidad social y el respeto a la diferencia. Fuerzas económicas que provocan desintegración y fragmentación social pero que proclaman ofrecer la promesa del crecimiento. Fuerzas políticas que bajo formas sutiles, inducen la legitimación del autoritarismo, junto con un consenso casi universal sobre la necesidad de la democracia y la libertad. Tras el telón de todas estas fuerzas contradictorias se promueve a su vez la transformación del Estado. El movimiento hegemónico que la invoca, también reivindica la bandera del fortalecimiento de la sociedad. Pero, en el trayecto de los procesos se tensa este propósito y se pone, como nunca, en evidencia la necesidad de dotarlo de contenido.

Agrega que importantes esferas que incumben al fortalecimiento de la sociedad se ubican directamente en ella misma. Pero otras, también cruciales a ese propósito, emplazan al Estado. La pérdida de dominio sobre las estrategias del desarrollo y las fuentes de inequidades que arraigan en la sociedad, reclaman un rol de aquél. Más aún frente a los magros resultados de las estrategias que aduciendo la necesidad de



devolver el poder social, postulan la necesidad de disminuir el poder del Estado así fuerza la noción contraria: el fortalecimiento de la sociedad requiere del fortalecimiento del propio Estado. Pero no ciertamente de cualquier Estado, sino de uno que realice los valores democráticos y que reconociendo sus responsabilidades públicas sea capaz también de aceptar sus límites.

Lo que aparece relevado es que ninguna transformación que intente recuperar las responsabilidades de la sociedad en materia económica, puede prescindir - aunque bajo nuevos arreglos institucionales- de las funciones reguladoras, promotoras e incluso, de prestación directa de ciertos servicios públicos por parte del Estado, si su propósito es el fortalecimiento de la sociedad y no sólo de un segmento de ella, la sociedad mercantil.

Es en este punto donde el análisis de los dos conceptos, Estado y democracia entran en una paradoja no resuelta, ya que la democracia, concepto que refiere a un tipo de gobierno, montado sobre valores como la libertad, la igualdad, la tolerancia, la pluralidad, la diversidad, el respeto a las minorías, etc., se ve, sin embargo, obligado a institucionalizarse sobre una coercitiva estructura llamada Estado y además, necesita mediar el asunto a través de organizaciones de resistencia civil con espacio propio dentro del régimen, llamadas sociedad civil. Sin embargo, y muy a pesar de observar la incompatibilidad entre estos dos conceptos, no deja de ser un hecho la estrecha dependencia ejercida entre el valor democrático y la estructura estatal.

A pesar de lo antes expresado, no deja de ser interesante el surgimiento de una polémica en cuanto al nivel de involucramiento del ciudadano con el régimen democrático, estableciendo una relación antagónica entre quienes defienden la democracia representativa de gran prevalencia en su aplicación en las estructuras de relación entre Estado y ciudadano, y por otra parte la democracia participativa o directa sobre la cual García Pelayo afirma su inviabilidad política en cuanto a la posibilidad de ser aplicada como sustento de algún régimen democrático.



Finalmente, todas las líneas de reforma institucional que han sido reseñadas convergen discursivamente en la reivindicación de la democracia participativa, a la que se le adjudica una identidad propia que la distingue de la denominada "democracia representativa". Contemporáneamente, la asunción de la existencia de una dicotomía sigue expresando una relación de oposición entre ambas y el consecuente rechazo al gobierno representativo, dada, entre otras, su creciente elitización, tal como fuera argumentado por Rousseau a fines del siglo XVIII. Sin embargo, es la apelación a una relación de complementariedad la que tiende a prevalecer, relativizando en cualquier caso la figura del gobierno representativo.





## CAPÍTULO II

### 2. Sociedad civil, ciudadanía y participación ciudadana

#### 2.1. Sociedad civil

En la historia de la filosofía política occidental, por sociedad civil se ha entendido tres cosas diferentes, que es preciso no confundir (como se ha hecho muchas veces). Inicialmente, **societas civilis** constituía la expresión latina para traducir **koinonía politiké** (comunidad política), concepto utilizado por Aristóteles y otros pensadores griegos de la vida pública. Con esta expresión se aludía a la entidad política básica, la comunidad de ciudadanos libres que construyen el bien público a través del debate y el compromiso común. Los autores romanos, Hobbes y Kant utilizaban el término como sinónimos de Estado y estado de sociedad; en el caso del segundo y el tercero pensadores individualistas al fin y al cabo— contrastaban “la societas civilis con el hipotético estado natural previo al contrato que en el imaginario ilustrado daba origen al orden social”.<sup>24</sup> El primero en distinguir filosóficamente entre el Estado y la sociedad civil fue Hegel, filósofo que, procuró hacer justicia a la diversidad de vínculos e instituciones sociales en contra del reduccionismo contractualista de sus predecesores.

En su concepción de la Eticidad moderna, Hegel reconoce con claridad tres instancias éticas de interacción humana: aquella en la que la sangre y el afecto mutuo es el fundamento de los vínculos intersubjetivos (la familia); el ámbito de las relaciones socioeconómicas desarrolladas en el mundo del trabajo y del mercado (la sociedad civil) y los espacios de deliberación y decisión políticas (el Estado). Para Hegel y los hegelianos del siglo XIX -en el pensamiento de Marx, la visión hegeliana de la sociedad civil es aplicada sin mayores cambios- se trata del espacio en el que se plantea el conjunto de conflictos de interés y necesidades, y de los vínculos pre-políticos de solidaridad particular (corporaciones) y pública (policía).

<sup>24</sup> Gamio Gheri, Gonzalo, ¿Qué es la sociedad civil? Espacios cívicos y ética cívica; Pág. 1.



El tercer concepto de sociedad civil corresponde la definición actualmente en uso en la filosofía política contemporánea. Es también el enfoque que goza de consenso al interior de las teorías de la democracia y el que subyace a nuestras polémicas cotidianas en la arena pública. En un sentido posthegeliano -republicano o cívico-humanista, cuyo espíritu podemos encontrar en Tocqueville- se llama **sociedad civil** al conjunto de instituciones cívicas y asociaciones voluntarias que median entre los individuos y el Estado. Se trata de organizaciones que se configuran en torno a prácticas de interacción y debate relacionadas con la participación política ciudadana, la investigación, el trabajo y la fe; constituyen por tanto espacios de actuación claramente diferenciados respecto del aparato estatal y del mercado.

Las universidades, los colegios profesionales, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades religiosas, etc., son instituciones de la sociedad civil. La función de estas instituciones – desde un punto de vista político – consiste en articular corrientes de opinión pública, de actuación y deliberación ciudadana, que permita hacer valer las voces de los ciudadanos ante el Estado en materia de vindicación de derechos y políticas públicas. Ellas buscan configurar espacios públicos de vigilancia contra la concentración ilegal del poder político (y económico).

Al Estado compete la administración del poder, la sociedad civil debe velar porque el Estado no desarrolle políticas autoritarias, respete la legalidad y escuche las voces de los ciudadanos. Por otro lado, la actividad crítica de sus instituciones puede ponerle límites a las pretensiones de **lobbies** económicos para influir en el ámbito del Estado para imprimir en la legislación y en las medidas del ejecutivo el sello de sus intereses particulares. En un sentido importante, la sociedad civil constituye el lugar propio de la política activa en un sentido clásico, dado que configura el espacio desde el cual los ciudadanos participan –a través de la palabra y la acción– de la construcción de un destino común de vida. A través de sus instituciones –y la mayoría de nosotros pertenece al menos a una de ellas- podemos influir en las decisiones de los políticos y del Estado. La presencia de ciudadanos organizados en las instituciones de la sociedad civil permite que los asuntos públicos no queden exclusivamente en las manos de una



cúpula de gobierno o de un grupo de políticos profesionales, particularizados –sutiles o gruesos, como los de la funesta década de los noventa– implícitos en la lucha partidaria o gubernamental por el poder”.<sup>25</sup>

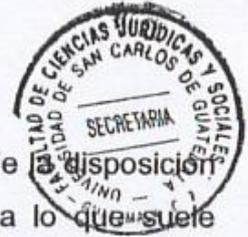
Construir espacios intermedios entre los la sociedad en general y el Estado –espacios de deliberación y elección de programas sociales y políticos de largo alcance– constituye un paso fundamental en un auténtico proceso de democratización de nuestra sociedad y sus instituciones. Con ello se busca generar escenarios de libertad que pongan límites a las eventuales pretensiones monopólicas del poder estatal y los partidos. En la medida en que el ciudadano ejercite sus derechos políticos actuando en concierto, el poder político podrá descentralizarse efectivamente.

La democracia no es algo que pueda realizarse plena y exclusivamente desde arriba: antes bien, la ausencia de mediaciones públicas (y la desidia ciudadana) empuja a los gobernantes y los políticos a posiciones autoritarias. Las instituciones de la sociedad civil son creación de la ciudadanía activa, no de iniciativas del Estado. Nacen de la necesidad misma de la participación cívica: muchas veces ese nacimiento puede ser conflictivo, puesto que se trata de espacios distributivos del poder que los poderes oficiales no suelen conceder. Se trata de conquistas sociales, no de concesiones gratuitas. No en vano el anhelo de sociedad civil surgió hace unas décadas en el contexto de las demandas de participación política y las protestas ciudadanas contra las dictaduras comunistas de Europa del Este.

No es difícil percatarse de cuán decisivo para la concreción de las libertades políticas es la existencia de la sociedad civil. Ella configura espacios ciudadanos para la crítica y el compromiso cívico directo. Frente a la vocación administrativa del Estado, y los peligros que ella conlleva -la corrupción y el autoritarismo, por ejemplo- el espíritu vigilante de la sociedad civil constituye un elemento necesario para mantener el aparato estatal y las organizaciones partidarias en el cauce democrático.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, Pág. 4



Esta tesis llama la atención acerca de la importancia fundamental de la disposición del ciudadano común frente a la actividad política. Contrariamente a lo que suele pensarse, su interés por la participación o su renuencia a intervenir en los asuntos públicos, genera consecuencias decisivas en lo relativo a la solidez de las instituciones democráticas o en su defecto, al reciclaje de los dictadores corruptos que han lacerado nuestra corta vida republicana. Podemos elegir ser súbditos o ser ciudadanos, atreverse a evaluar críticamente los proyectos y puntos de vista sociopolíticos o someterse a los designios de nuestros gobernantes o representantes. Elegir no sólo repercute en la adopción de nuestro modo de vida, sino en el sistema entero de instituciones y leyes. Abstenerse de optar implica por sí mismo haber elegido ya. Como tantas veces en la historia, el futuro de la democracia está en las manos de sus ciudadanos y no exclusivamente sobre los hombros de la autodenominada clase dirigente. El reto estriba en elegir o no erigirnos en actores políticos.

## 2.2. Concepción contemporánea de la ciudadanía

El concepto de ciudadanía se origina en el hecho de la pertenencia a una comunidad política y se expresa a través de los derechos y deberes del sujeto respecto a esa colectividad y sus fines. La ciudadanía es entendida por la Real Academia Española como la cualidad y derecho de ciudadano, y a éste lo define como la persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes.

Al igual que el concepto de democracia, la ciudadanía se ha construido a través de los siglos, a través de un constante debate que ha implicado no sólo la consideración de su contenido sino también de su alcance. Así, mientras un análisis jurídico o político del concepto de ciudadanía pudo conducirnos en el pasado a reflexionar la vida ciudadana sólo desde categorías como las de libertad o participación, la inclusión del análisis social permitió hacerlo de manera más integral, introduciendo la categoría de



integración, la cual puede ser traducida como eliminación de las desigualdades y la marginación social.

La identidad del ciudadano se funda en tres supuestos: información, acción y voluntad libre. Se vuelve necesario entonces, analizar la vinculación entre ciudadanía y democracia, pues actualmente prevalece una perspectiva contemporánea que expande la tradicional concepción que se tiene de esta relación. "El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– en su informe La Democracia en América Latina argumenta que la democracia:

- Supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía;
- Es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado;
- Implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la "ciudadanía política", la "ciudadanía civil" y la "ciudadanía social";
- Es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad;
- Tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones".<sup>26</sup>.

Como se refleja en la concepción detallada, las grandes políticas de equidad social de los Estados nacionales modernos, desde el siglo XIX, han consistido en el reconocimiento, gradual y no exento de controversia, de tres tipos de ciudadanía: la civil, la política y la social. Estos tipos conforman la denominada ciudadanía integral, entendida entonces como la correspondiente garantía y efectiva materialización en forma equilibrada de los derechos políticos, sociales y civiles.

La ciudadanía política comprende la extensión del voto a toda la población adulta, junto con el derecho de todos a participar en las distintas instituciones representativas y de gobierno. De acuerdo con el informe del PNUD, aunque se avanzó en relación al

<sup>26</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ob. Cit: Pág. 24

funcionamiento electoral y hubo logros en términos institucionales, persisten serias deficiencias respecto del control que podrían ejercer los ciudadanos en la acción estatal. Los partidos políticos enfrentan un momento de alta desconfianza como agentes de representación, lo cual es un desafío clave para el desarrollo democrático. De este modo, la representación de amplios grupos poblacionales es en general baja y la asistencia a las urnas, irregular.

Por ciudadanía civil se entiende las libertades personales (pensamiento, movimiento, propiedad) y el derecho de ser juzgados mediante un debido y reconocido proceso. De acuerdo con el PNUD, aunque ha mejorado la situación de derechos humanos en comparación con periodos no democráticos y se ratificaron convenciones internacionales relativos a los derechos civiles e incluso se generaron normativas nacionales en este sentido, se demuestran debilidades. El progreso en relación al respeto del derecho a la vida, la integridad física, la seguridad y la no discriminación ha sido irregular y en algunos casos insuficiente.

Por último, la ciudadanía social se refiere al derecho al bienestar y a la seguridad económica, a la cultura y a un nivel de vida según los parámetros de la propia sociedad a la cual se pertenece, de manera que está ligada a la efectividad de las políticas sociales que se establecen dentro de una sociedad. Esta ciudadanía, indica el PNUD, debe ser ampliada de manera decidida, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como de la creación de empleo de buena calidad; los grupos más excluidos del ejercicio de esta ciudadanía son los mismos que sufren carencias en las otras dimensiones de la ciudadanía. Sólo si se reduce la desigualdad se podrá disminuir la pobreza sosteniblemente y mejorar las posibilidades de crecimiento económico.

La construcción de una verdadera ciudadanía pasa pues, por el papel central de la persona en dicho proceso, ésta no puede ser el resultado de un proceso natural de rebalse de los beneficios de la sociedad ni por la acción de un estado centralizador y asfixiante de la libertad de las personas. En la actualidad existen signos alentadores en



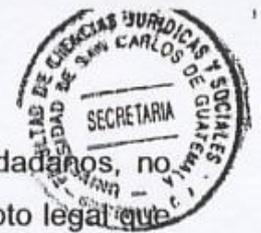
cuanto a la democracia en América Latina y a la posibilidad de que los Estados acerquen al ideal de Ciudadanía Integral.



Primero, a pesar de la crisis, los países de la región no han buscado un regreso al autoritarismo; en cambio, han sostenido ampliamente sus instituciones democráticas. Segundo, las ciudadanas y los ciudadanos empiezan a distinguir entre la democracia como sistema de gobierno y el desempeño de los gobernantes en particular. Muchos de estos ciudadanos son simplemente demócratas insatisfechos, un fenómeno bien conocido en muchas democracias establecidas. Por eso se sigue insistiendo en que, sólo con más y mejor democracia las sociedades latinoamericanas podrán ser más igualitarias y desarrolladas.

Indudablemente, nunca antes hubo tanta democracia en América Latina ni estuvo tan controlado el peligro del golpe de Estado, pero de todos modos la democracia está expuesta a fragilidades, como las que derivan del bajo prestigio de los partidos políticos y de la llamada crisis de la sociedad política. En la actualidad, todos los países cumplen con los requerimientos del régimen democrático, en contraste con el pasado autoritario. Como todos los sistemas de gobierno, la democracia no es perfecta y se aplica de diferente manera en todas partes del mundo, reconociendo que es a final de cuentas el sistema que mejor trata de dar respuesta a las necesidades políticas de toda la sociedad.

En Guatemala, de manera particular, la Constitución Política de la República establece que es ciudadano toda persona que haya adquirido la mayoría de edad. El Código Civil (Decreto Ley 106), establece que es mayor de edad toda persona que haya cumplido 18 años. De lo anterior podemos deducir que ciudadano es toda persona mayor de edad, capaz de ejercer sus derechos y adquirir obligaciones. Esos derechos pueden ser de variadas índoles, en el presente estudio, nos interesan los derechos políticos que nos dan la facultad de participar en las elecciones, a elegir y ser electo y todos las demás actividades que derivan del ejercicio de los mismos.



Aunque en la vida política sólo pueden participar legalmente los ciudadanos, no debe limitarse el derecho de participación, no se debe entender del concepto legal que la participación es limitada, pues si bien hay personas que no siendo sujetos de derecho pueden aportar ideas innovadoras, nos referimos a los jóvenes. La ciudadanía se refiere a un status legal, a la igualdad en las esferas política y civil y a la obligación de participar en ellas.

La participación ciudadana es una condición necesaria para alcanzar la verdadera democracia, aunque la ciudadanía no siempre demuestre interés en participar en la resolución de los asuntos públicos, ya que muchas veces sólo lo hace durante el proceso electoral. Las largas historias de formas de gobierno burocráticas y autoritarias, han generado una situación de desinterés y apatía, así como falta de credibilidad de la ciudadanía respecto a que su trabajo voluntario y dedicación va a redituar mejoras.

Para transformar esa situación de falta de credibilidad, es necesario generar confianza en la ciudadanía, confianza en que su gobierno es eficiente y democrático. El gobierno debe diseñar y poner en marcha instrumentos y conductas que demuestren el interés en que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas. Por eso es necesario promover la participación institucionalizada; es decir, aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos. Al mismo tiempo debe ser respetuoso, apoyando y atendiendo la participación social autónoma. La participación será posible en la medida que se cree un ambiente de confianza y tolerancia.

La ciudadanía por su parte debe ser responsable al actuar en las instancias de participación, ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones, contribuyendo a crear condiciones para que prevalezcan relaciones de respeto y cercanía con la autoridad. La interrelación de los individuos con el Estado, en su calidad de ciudadanos organizados en una colectividad, con la finalidad de hacer valer sus derechos frente al mismo, debe ir encaminada a influir favorablemente en las decisiones. Los individuos



participan no en su carácter individual, sino como grupo organizado en la sociedad civil. Esta participación tiene como contrapartida al Estado y busca influir en sus políticas.

De acuerdo con el estudio en mención, si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas. El informe mencionado advierte que la proporción de latinoamericanos y latinoamericanas que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático (por uno autoritario) en aras de un progreso real socioeconómico supera el 50%. Existen varias razones para esta tendencia. La más importante es que la democracia es, por primera vez en la historia de América Latina, la forma de gobierno en el poder, sin embargo, debido a que en muchas ocasiones no se alcanzan a satisfacer las crecientes expectativas de la ciudadanía, indica el autor Dante Caputo, “es visible que no hay malestar con la democracia, pero hay malestar en la democracia”.<sup>27</sup>

### 2.3. Importancia de la participación ciudadana

Con base en lo ya descrito, se puede concluir que actualmente existe entre los ciudadanos una mayor preocupación por los temas relacionados con su entorno y por los impactos que puedan producir las decisiones tomadas por el gobierno. Ello obliga a la implementación de nuevas formas de participación ciudadana para enriquecer el quehacer del gobierno.

En las sociedades modernas, la organización y la participación de la ciudadanía son consideradas un recurso muy importante, un capital social para que todos contribuyan de manera corresponsable a mejorar la calidad de vida y demostrar que con la democracia se vive mejor. Para el efecto, son necesarias dos actitudes: que las instituciones del Estado quieran establecer un mecanismo de interacción y que la sociedad civil aproveche esta apertura, generando un proceso que lleve poco a poco a la formación de una cultura participativa que debe instalarse día a día.

<sup>27</sup> Caputo, Dante, *La Democracia en América Latina*, Pág. 19.



La participación ciudadana está vinculada a la teoría y práctica democrática, así como a la idea de generar confianza en las instituciones, refleja además un posible vínculo entre la ética y la probidad, puede ser tomado como elemento necesario para garantizar la transparencia de las políticas de gobierno. La asocian a criterios que fortalecen y afirman la democracia, de esta manera la participación ciudadana es parte y contribuye en la construcción del estado de derecho.

La importancia de la participación ciudadana deriva también de que hace resurgir el espíritu de solidaridad y de responsabilidad ciudadana, del compromiso que cada uno debe tener en su comunidad, sin esperar que las soluciones provengan exclusivamente del gobierno. La colaboración y la complementación hacen que cada sector: gobernados y gobernantes, puedan hacer fructífera sus posibilidades y conocimientos en un clima de justicia, igualdad y libertad, lo cual implica que todas las personas que decidan involucrarse en la construcción de la decisión pública cuenten con idéntico espacio de participación.

Al tratar de abordar el tema de la participación se afirma que, debido a la pluralidad de significados que implica el concepto de participación, parece más conveniente hablar de una idea de participación. Es indudable que a partir de las distintas construcciones que se efectúan diariamente sobre el concepto, debemos entenderlo como dinámico y en proceso, es por ello que se comparte esta noción de manejar el tópico a partir de una idea que está en constante transformación.

A través de la participación los ciudadanos pretenden influir en la toma de decisiones. Por otra parte, se afirma que la participación posee objetivos colectivos a través de un proceso social, organizado de distintas formas. Si tomamos en cuenta estos tres elementos, influir en la toma de decisiones, objetivo colectivo y con ciertas formas de organización, estamos ante la presencia de un fenómeno político, por lo que se podría afirmar que la participación en cualquier ámbito es política. La afirmación anterior no pretende ser reduccionista, sino, por el contrario ubicar en un plano específico el ámbito de acción e impacto de la participación de cualquier ciudadano.



La participación, también es un acto voluntario, lo cual posiblemente expresa la toma de conciencia de los sujetos acerca del valor de las acciones participativas, por tanto de la necesidad de solidarizarse con sus pares. No obstante, se aspira a que tal discernimiento se generalice de modo que todos los miembros del grupo se involucren. En este sentido, la participación es adicionalmente, un proceso inclusivo

Por otra parte, el auge del concepto de participación en las últimas tres décadas está mediada por el debilitamiento del Estado en la satisfacción de necesidades ciudadanas, lo que genera la necesidad de la movilización del colectivo al resguardo de su bienestar. Otra versión podría señalar que el surgimiento de la participación radica en la concreción del Estado idóneo para la apertura de espacios, producto del incremento de conciencia ciudadana, lo que permite a los ciudadanos entender que el Estado no debe ser un ente paternalista sino por el contrario un ente supervisor y estimulador de la participación (se podría decir que esta visión es la línea del pensamiento liberal).

Sobre este tópico, se asume la incorporación de nuevos instrumentos de participación directa en los ordenamientos y se considera que ha de estar en todo caso presidida por la idea de complementar la democracia representativa y no por la pretensión de desplazarla o relegarla a un papel marginal, pues el **socavamiento** de la democracia representativa comportaría el de la democracia misma. Para ciertos autores, algunos de los defensores del denominado **participacionismo**, en ocasiones de forma no explícita, intentan suplantar la representación por la participación política directa, haciendo de ésta el mecanismo ordinario del desenvolvimiento democrático, lo cual puede conducir, a un suicidio de la democracia. Esta afirmación no resulta válida, pues son múltiples las ópticas desde las cuales modernamente son abordadas las instituciones de la democracia directa.

En general, las figuras de la democracia directa han de ser concebidas pues, no como un sustituto de la representación en cuanto forma de participación política (indirecta), ni como una arma necesaria en una lucha dirigida a desplazar o a



reemplazar a una clase política, lo cual podría hacer naufragar el sistema mismo como un medio para la democratización de la democracia, para hacer al sistema más representativo gracias a la inclusión de cauces de participación política directa de la ciudadanía.

#### **2.4. Definición de participación ciudadana**

Participar es estar presente, expresar los puntos de vista, opinar sobre los problemas de la comunidad y de la nación, proponer soluciones a quienes escuchan. Participar es pertenecer voluntariamente a algún grupo o asociación; es discutir con franqueza, sin temor, aún con las personas que tienen diferentes intereses y opiniones.

La noción de participación ciudadana es relativamente reciente, siendo considerada normalmente como una intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales; sin embargo, esta noción es demasiado amplia para abarcar las diversas formas de participación que existen. Se presenta en la actualidad con una alta carga valorativa, de manera que no se cuestiona su bondad, sino que sólo se discute acerca de la mejor forma de impulsarla y desarrollarla.

Se ha concluido que el espacio de participación ciudadana corresponde a la administración pública; es decir, el aparato del Estado; pareciera encontrar su terreno específico en la gestión pública como una forma de mejorar su funcionamiento. Se plantea como el control de parte de los directamente interesados (ciudadanía) en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos por los funcionarios públicos de turno. Esto debido a que cada día aumentan las críticas al funcionamiento de la democracia representativa, al no cumplir los valores que deberían implementarse en esta clase de democracia y ante todo por el funcionamiento deficiente del régimen político, generando problemas de orientación política y gobernabilidad.

La propuesta alternativa de ampliar o complementar la democracia representativa, para así enfrentar los problemas que la aquejan, cobra especial fuerza, precisamente,



como respuesta coyuntural al centralismo como herencia o sinónimo de autoritarismo. Pero tiene un alcance mucho más genérico como crítica a la partidocracia y autonomía de la clase política, así como a lo que algunos han dado en llamar democracia delegativa, en la que sólo se participaría eligiendo entre los postulantes a quien va a tener el poder de realizar su voluntad personal. Cobra fuerza la expresión de que lo público no se agota en lo estatal y que actualmente hay que fortalecer a la sociedad civil (lugar de la libertad) frente al Estado (lugar de dominación). Pero debe quedar claro que la participación ciudadana no altera la representación política de quien detenta el poder público, sino más bien supone su existencia. La participación social no se considera participación ciudadana sino en tanto y en cuanto se relaciona con actividades públicas.

Según Rodrigo Baño, la participación ciudadana corresponde a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil y reconoce intereses públicos, políticos, ante los que apela. Lo que está pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero ese interés privado no se transforma en público, sino que se puede hacer pública la consideración de ese interés. Quien detenta el poder público debe hacerse cargo de la integración de las demandas sociales con el interés general, para que sus actos estén basados en el consenso y que estos sean de autoridad. El consenso es de suma importancia para la efectividad de las políticas públicas que pretenden ir más allá de un periodo de gobierno y convertirse en verdaderas políticas de Estado. Aun cuando es difícil determinar el criterio de interés general en el caso concreto, es indudable que en principio debe tener un respaldo en la conciencia social, a fin de que sea reconocido como expresión de la voluntad general (nacional) de esa sociedad.

Cierto desarrollo de la participación ciudadana podría resolver un problema de administración, aunque es preponderantemente un problema político. Se trata de la apropiación que hace la administración de decisiones propiamente políticas, transformándose en un verdadero poder. La gravedad de este hecho radica en que afecta el fundamento declarado, el régimen democrático: el principio de soberanía



nacional como base de la voluntad del todo social, del Estado. Respecto de la administración, el problema de enajenación política que se presenta tiene que ver con el conocimiento. En tal sentido, la administración se suele arrojar la decisión de un asunto sobre la base de su mejor conocimiento de ella, transformando así una cuestión pública en una cuestión de expertos.

Frente a este problema es posible, en cierta medida oponer al conocimiento del experto de la administración, el conocimiento propio del interesado en la cuestión específica. Situación que puede hacerse a través de formas de participación ciudadana en las diferentes etapas de la gestión administrativa. Sin embargo, esto requiere de un control público en la discusión, que garantice que ella se resuelva en función de los intereses generales definidos políticamente. Ello implicaría una planificación muy rigurosa respecto a esas posibilidades de intervención.

Para hacer efectiva la participación ciudadana, el elemento humano es fundamental: los ciudadanos entendidos como los creadores legítimos del interés público, lo cual implica que todo individuo en una sociedad es potencialmente un ciudadano en la medida en que participa de los asuntos públicos, hace valer su opinión y contribuye a decidir sobre aspectos que le conciernen. Así se define al Ciudadano como el "titular de la plenitud de derechos públicos subjetivos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, otorgados por el sistema jurídico", el cual va ejercer una práctica ciudadana, conceptualizada como el "tipo de presencia por la que el hombre contemporáneo alcanza, en la compleja sociedad dinámica y evolutiva en la que está inmerso, una posición tal que le permite ser y actuar no como simple objeto, sino como sujeto, en cierta medida corresponsable y codeterminante de todas las decisiones sociales".<sup>28</sup>

En el campo de la teoría, diferentes personalidades e instituciones han establecido diversas definiciones sobre Participación Ciudadana, de las que podemos señalar las siguientes:

---

<sup>28</sup> Mathews, David, *La Ciudadanía como expresión de democracia*, Pág. 74.



- A) “El conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la administración pública, sin integrarse en las estructuras burocráticas y apartándose de las técnicas tradicionales de colaboración de los particulares con la Administración Pública (concesionarios, etc.). El que participa no se convierte, por supuesto, en funcionario, ni tampoco en un colaborador benévolo o interesado. El que participa actúa como ciudadano, preocupado por el interés general, y no como interesado personal y directo; el contenido de su acción no es económico, sino político”<sup>29</sup>.
- B) Participación ciudadana “es un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”<sup>30</sup>.
- C) Dentro de los Organismos internacionales se ha considerado a la participación ciudadana como elemento indispensable para el desarrollo económico y social. El Banco Mundial –BM- la define como “el proceso a través del cual los interesados influyen y controlan poder sobre las iniciativas de desarrollo y sobre las decisiones y recursos que afectan sus vidas”<sup>31</sup>. Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, la define como “el instrumento de empoderamiento y movilización de la gente como actores y supervisores de su propio desarrollo. Es un fin y un medio de desarrollo, que puede contribuir a crear y mantener democracias estables y buenos gobiernos, así como el crecimiento económico, promoviendo la inserción social y mejorando la sostenibilidad de los proyectos”.<sup>32</sup>
- D) “Todas aquellas experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales”.<sup>33</sup>
- E) La Ley de Participación Ciudadana de Nicaragua, aprobada en el 2003, la define como “el proceso de involucramiento de actores sociales en forma

<sup>29</sup> Liset Borrell, Francisco, *Iniciativa y colaboración particular*, Pág. 15.

<sup>30</sup> Gonzalez Ballar, Rafael, *Un marco jurídico para la participación ciudadana*, Pág. 21.

<sup>31</sup> Banco Mundial, *Participación comunitaria, conceptos y enfoques*, Pág. 75.

<sup>32</sup> Instituto Interamericano para el desarrollo social, *participación comunitaria, conceptos y enfoques*, Pág. 82.

<sup>33</sup> Cunill, Nuria, *Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Pág. 12.



individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el Estado”.

En general, se puede señalar que las definiciones anteriores integran las características más importantes del concepto de participación ciudadana, mismos que deberían ser incorporados a los cuerpos legales correspondientes y que se describen así:

- A. Es un proceso gradual, en la que los ciudadanos se convierten en actores y supervisores de su propio desarrollo.
- B. Permite la intervención e influencia de la ciudadanía, ya sea individual o colectivamente en asuntos públicos (planes, políticas, programas y proyectos) que les afectan directamente.
- C. Su influencia debe abarcar los siguientes campos: planificación o formulación, toma de decisiones, control o fiscalización en la ejecución, en la ejecución propiamente dicha y la evaluación de todo el proceso.
- D. No convierte a los ciudadanos en funcionarios o empleados públicos.
- E. Ayuda a la gobernabilidad y fortalece la democracia representativa.

De lo anterior, se deduce que la participación es un proceso de generación de conciencia crítica y propositiva en el ciudadano. La participación no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder. El fin de la participación ciudadana no es tanto ella en sí misma, por cuanto que, la finalidad que debería perseguir es la mejora sostenible de las condiciones de vida de la sociedad. Para fines didácticos, se subdivide a la participación ciudadana en tres campos de acción:



- a) Participación privada: es la que realizamos a nivel personal, en cuanto a cumplir algunos deberes y responsabilidades, tales como el pago de impuestos, el respeto de las leyes, el contar con un empleo para participar de la vida económica, entre otras.
- b) Participación social: Es la que realizamos ya sea en nuestro ámbito geográfico o funcional inmediato, en procura de mejorar condiciones de vida para una determinada colectividad. Ejemplo: nuestra participación en Juntas de Vecinos, Sindicatos, Grupos Ecológicos, Sociedad de Padres de Familia, Colegios profesionales, etc.
- c) Participación política: es la que realizamos cuando directamente o a través de nuestros representantes, buscamos los canales institucionales del Estado para lograr decisiones gubernamentales.

La trascendencia de la participación política es la que podría permitir la más amplia influencia del ciudadano en los asuntos públicos. Pero como se señaló antes, en realidad la participación es una sola y se conforma con nuestras acciones en los tres campos de acción. También la participación debe verse en su triple connotación jurídica, a saber:

- a) Como Derecho: para involucrarnos en el quehacer social e influir en nuestro devenir.
- b) Como Deber: como la responsabilidad de participar en los asuntos públicos.
- c) Como Mecanismo: como instrumento para ejercer nuestros derechos y deberes.

## 2.5. Formas de participación ciudadana

“El jurista español Prats Catalá distingue la forma en que la ciudadanía participa en:

- a.) Participación – reivindicación: refiriendo a los movimientos de reivindicación de derechos, protegidos por las distintas convenciones de derechos humanos y por las constituciones de la mayoría de los Estados.



- b.) Participación – control: que engloba asociaciones de contribuyentes, usuarios, consumidores, etc. que demandan un mejor control del gasto público por parte de las administraciones.
- c.) Participación – gestión: que materializa una auténtica administración sustitutoria o sumergida, ante la crisis del Estado de Bienestar (guarderías, asistencia social, actividades deportivas o culturales, mantenidas por asociaciones voluntarias)<sup>34</sup>.

Otros autores también clasifican a las diversas formas en que la ciudadanía puede participar en:

- Formas Pasivas: las cuales incluyen la labor de los funcionarios públicos para informar a la población de los problemas y de los planes para resolverlos, y para determinar que percepción tienen los ciudadanos respecto de los problemas y su opinión acerca de los planes y opciones. Los funcionarios suelen ocurrir a esta forma, para encontrar el apoyo del público para los proyectos que desean llevar a cabo. Otra valiosa herramienta de esta forma lo constituyen las encuestas, cuyo resultado pueden contribuir al juicio político y administrativo de los proyectos que se pretendan llevar a cabo.
- Formas Activas: son todas aquéllas en las que la ciudadanía participa de manera directa en la organización y en la actividad de administración pública. Se pueden expresar de forma individual (derecho de solicitar información o a optar a cargos públicos, por ejemplo) y de forma colectiva (grupos de interés, sectores laborales, partidos políticos etc.)

Los principales referentes de esta forma de participación se encuentran en aquellos mecanismos de participación directa en los asuntos de orden público, tales como: el referéndum, el plebiscito, elaboración de leyes por iniciativa de los ciudadanos, la revocatoria, las asambleas vecinales o cabildos, entre otros.

<sup>34</sup> Catalá, Prats, Marco Conceptual de la Participación Ciudadana, Pág. 22



Por otra parte, las diversas formas de participación se pueden expresar en los niveles comunal, municipal, departamental, regional y nacional, ya sea de manera individual y colectiva y a través de ellas se pretende:

- Cercanía y presencia ciudadana en los niveles de decisión;
- Establecimiento de mecanismos de control social;
- Creación y fortalecimiento de instrumentos para lograr una democracia participativa;
- Fortalecimiento de las instituciones estatales;
- Descentralización de la administración pública para lograr justicia y equidad social;
- Respeto a la diversidad organizativa y social.
- Contribuir en el fomento de una cultura de transparencia.

## 2.6. Niveles de participación ciudadana

Según la profundidad de la participación ciudadana, podemos distinguir los siguientes niveles:

- En la información: La población tiene derecho a ser informada sobre los asuntos públicos, de lo contrario, no podría comprometerse efectivamente si no conoce sobre el tejido público de su comunidad local, regional o nacional.
- En la consulta: Es el derecho a ser consultados, todos aquellos que pueden resultar afectados -directa o indirectamente- por una decisión gubernamental.
- En la decisión: Es el derecho de participar en la formación final de la voluntad que determinará un curso de acción específico. Generalmente ese nivel de profundidad lo debería ejercer la autoridad, previa información y consulta a la ciudadanía afectada. Sin embargo, para decisiones de mayor magnitud, es conveniente que el gran decisor sea la población.
- En el control: Es el derecho de los ciudadanos a ejercer acciones de fiscalización social sobre la gestión pública. Ya que una vez tomada la decisión, se requiere también de mecanismos que permitan la verificación del cumplimiento de la decisión adoptada.



- En la ejecución: Éste es un ámbito de profundidad que merece un delicado análisis ya que si proviene de un proceso de formación de voluntad concertado mediante los niveles anteriores, es entonces, un salto cualitativo importante en la plenitud de la participación. En cambio, si la ejecución se refiere a proyectos o decisiones no avaladas debidamente por la opinión ciudadana, en este caso, podría tratarse más de una pseudo-participación, ya sea a causa de un manejo clientelar de los grupos sociales o bien, de la cooptación (no depende de opiniones externas) de su autonomía organizativa.

## 2.7. Valores que deben fundamentar la participación ciudadana.

Diferentes anteproyectos de ley o leyes de Participación Ciudadana de diferentes países latinoamericanos, están fundamentadas en diversos valores, destacando los siguientes:

- a) Voluntariedad: en tanto la participación ciudadana está reconocida como un derecho humano, ésta debe ser decisión inherente a la voluntad del ciudadano y con el claro y firme propósito de participar voluntariamente y no mediante halagos, presión o coacción de interpósitas o terceras personas o bien porque la ley lo establece.
- b) Universalidad: la participación ciudadana debe proporcionar al ciudadano la garantía, en igualdad de condiciones a todos, sin distinción ni discriminación por motivos de raza, sexo, edad, etnias, religión, condición social, política u otras razones que pudiesen limitar el derecho a participar en los asuntos públicos y la gestión estatal. Asume una condición especial en aquellos casos de sociedades multiétnicas, plurilingües y multiculturales.
- c) Institucionalidad asumida y efectiva: la participación ciudadana se institucionaliza y se convierte en un derecho exigible por la ciudadanía y en una obligación del Estado y sus representantes, por tener que propiciar su efectividad.
- d) Equidad: la participación ciudadana proporciona a todos los sectores de la sociedad, incluyendo aquellos de mayor vulnerabilidad, los instrumentos



jurídicos y políticos necesarios, para colocarlos en un plano de igualdad con el objetivo de mejorar la condición y la calidad de vida.

- e) Pluralidad: La participación ciudadana implica el reconocimiento de la diversidad de valores, opiniones, posturas y prácticas, en torno a los asuntos públicos, dentro de la ciudadanía y el respeto a las mismas por parte de la autoridad, de conformidad con el ordenamiento jurídico.
- f) Solidaridad: la participación ciudadana permite la expresión de los intereses superiores que llevan a la ciudadanía a actuar en procura del bien común, más allá de los intereses particulares. Nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes.
- g) Corresponsabilidad: la participación ciudadana conlleva el compromiso compartido de la ciudadanía y el gobierno, de acatar los resultados de las decisiones mutuamente convenidas, reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos, así como postulando que aquélla es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo;
- h) Legalidad y transparencia: la participación ciudadana es una garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a Derecho; con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa, por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática;
- i) Sustentabilidad: la participación ciudadana involucra la responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente, aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno. También de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.

## 2.8. Elementos de la participación ciudadana

Hay cuatro elementos necesarios para que la participación ciudadana sea efectiva, los que se enumeran así:



- a) La información: imprescindible para que los ciudadanos sean capaces de decidir o controlar;
- b) Decisión: de actuar o de no hacerlo;
- c) Una población organizada, informada y con capacidad para opinar: puede pronunciarse con propiedad y tomar decisiones que los beneficien;
- d) Reglas claras: la participación es más eficiente si se basa en reglas claras, con actores definidos, comprometidos con el bienestar común de la población, de manera que puedan enriquecer y dar más claridad y sustancia al tema en discusión.

## 2.9. Aspectos que desalientan la participación ciudadana

Dentro del análisis que han efectuado diferentes organizaciones, sobre problemas relacionados con la participación ciudadana, se pueden detallar algunos elementos que son propios de nuestro país, pero que igual se dan en otros Estados de la región, como los siguientes:

- A. El desencanto de la población para con los procesos políticos, debido a situaciones como la corrupción, malversación y desviación de fondos, nepotismo, promesas de campaña incumplidas, entre otros aspectos comunes en nuestro sistema político.
- B. Desencanto de la población por la exagerada generación de expectativas que se crean respecto de lo que la política en realidad puede hacer.
- C. Percepción ciudadana de que lo público es asunto solamente de los partidos políticos.
- D. Percepción desde algunos sectores de la sociedad civil acerca que el gobierno limita los espacios de participación.
- E. La falta de mecanismos legales expresos de fiscalización, control y colaboración con la gestión del gobierno.
- F. El desconocimiento de espacios de participación ciudadana, por encontrarse estos dispersos y en algunos casos porque responden a coyunturas políticas.



- G. Falta de identificación de la participación ciudadana como elemento clave para el desarrollo democrático y humano sostenible.
- H. Existencia de una cultura política tradicional de gobernar que supone al gobernado como súbdito.
- I. Falta de voluntad política por parte de los funcionarios públicos para involucrar a la población, en la solución de sus necesidades, aferrándose a esa cultura política tradicional.
- J. Ineficacia de los órganos de control, constitucionalmente establecidos, que no permiten el ideal funcionamiento de un sistema de frenos y contrapesos dentro del Estado, dando pie a un manejo arbitrario del poder.
- K. En general apatía frente al sistema jurídico y político.

En la actualidad, los políticos tradicionales se resisten a variar o tratar de superar los factores enumerados. En la historia política reciente de nuestras sociedades ha crecido el escepticismo y desconfianza de la población ante actitudes erráticas de los funcionarios que se niegan a escuchar o tomar en cuenta las opiniones de la sociedad. Por ello, es necesario una nueva generación de clase política que comprenda la importancia de involucrar a la población en los asuntos que les afectan directamente y que esto en lugar de afectarlos políticamente, puede beneficiarlos si efectúan un manejo correcto y transparente.

## **2.10. Costos y beneficios de la participación ciudadana**

Las acciones que desarrollan los gobiernos se pueden llevar a cabo sin recurrir a la participación directa de los ciudadanos, depositando toda la confianza en los representantes electos, para garantizar así que los puntos de vista y necesidades públicas se reflejan en los planes y programas que desarrollan los cuerpos legisladores, los planificadores estatales y los burócratas. Sin embargo, "existe un consenso universal de la participación activa y amplia de los ciudadanos es esencial para el mejor funcionamiento del aparato estatal, ya que los órganos intermedios –



incluso los mismos partidos políticos— no representan de manera adecuada los puntos de vista de los ciudadanos”.<sup>35</sup>

En cuanto a los beneficios de la participación ciudadana, se han distinguido tanto para la ciudadanía como para los entes gubernamentales (sean nacionales o locales). En cuanto a la ciudadanía, se describen las siguientes:

- Los programas de gobierno afectan directamente las vidas de los ciudadanos y las instituciones y procesos tradicionales no siempre son capaces de identificar y resolver los problemas que los grupos de ciudadanos perciben como serios.
- Desarrolla la capacidad de la participación responsable y amplia de la ciudadanía.
- Los ciudadanos pueden hacer valiosas aportaciones a los procesos de planificación y ejecución sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos locales.
- La participación desarrolla habilidades en los ciudadanos para la administración pública.
- Contribuye además a la despolitización de la sociedad al establecerse metas comunes.

Por su parte, dentro de los beneficios que obtienen los funcionarios públicos (sean nacionales o locales) se pueden enumerar los siguientes:

- El hecho de que los ciudadanos puedan compartir con los funcionarios públicos la responsabilidad en la toma de decisiones, tiene la ventaja de facilitar la ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos, en la medida de que los ciudadanos estarán más deseosos de aceptar y trabajar para la realización de los proyectos con los resultados esperados si ellos mismos han contribuido a planearlos, puesto que comprenderán mejor las razones que los justifican.
- La participación de los ciudadanos tiene un valor democrático, pues les facilita exigir sus responsabilidades a los funcionarios, electos o designados.
- Contribuye a una mayor transparencia en la administración pública.

<sup>35</sup> Zimmerman, Joseph F. *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*, Págs. 11-19.



- Aumenta la confianza de la ciudadanía en el sistema político y combate la corrupción política.
- Genera credibilidad en la rendición de cuentas.
- Los actos gubernamentales se ven legitimados.

En cuanto a los costos que genera la participación ciudadana se han enumerado principalmente los siguientes:

- Los gastos gubernamentales se pueden incrementar debido al costo que implica mantener una opinión pública plenamente informada y en algunos casos, dar cabida a mecanismos como el referéndum.
- Los ciudadanos pueden no ser competentes para juzgar adecuadamente los aspectos técnicos de los planes y programas de gobierno y los intentos de los funcionarios de explicar cuestiones técnicas pueden producir mayores retrasos.
- Existe el riesgo de que los ciudadanos que participen en los procesos de planificación, de puesta en práctica o en ambos, tengan un punto de vista localista y enfocado solamente al impacto de los planes y programas sobre su comunidad o municipio y que se genere así, un conflicto entre lo que es mejor para una determinada comunidad y lo que es mejor para un área geográfica más amplia.
- Los individuos que participan en los programas y en la toma de decisiones pueden no representar a toda la ciudadanía.
- Puede ocurrir un conflicto de valores, si los valores de los participantes difieren significativamente de los que tienen los funcionarios electos y los burócratas. Tal conflicto puede verse como algo saludable si obliga a los burócratas y funcionarios a reflexionar sobre sus valores.
- Puede generar precedentes negativos si desde un inicio los funcionarios que convocan, no establecen reglas claras para la participación, y además imponen sus planteamientos sin mostrar flexibilidad alguna.
- Puede generar precedentes negativos si es utilizado en forma expresa un proceso de este tipo, para propósitos político-partidistas, en los que se olvida los intereses de una comunidad y se prioriza las ventajas que puede obtener un partido político.

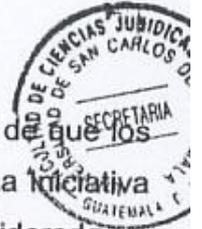


## 2.11. Mecanismos más usuales de participación ciudadana

Existen algunas modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una suerte de consulta constante a la población, más allá de los procesos electorales. Las más conocidas son:

- **Referéndum y consulta popular:** por medio de esta figura interviene el pueblo en forma directa en el régimen político del Estado, participando en los asuntos que le afectan en forma directa. Es una votación realizada por el electorado de una nación y es el mecanismo de democracia directa por antonomasia que en la actualidad complementa el régimen de democracia representativa. La Real Academia Española lo define como el procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone. Los referendos, entonces, pueden clasificarse de acuerdo con su eficacia normativa (constituyente, constitucional, legislativo o administrativo), por su eficacia territorial (nacional o local) y por la mayor o menor necesidad de intervención popular (obligatoria o facultativa). En la doctrina la consulta popular es denominada Referéndum Consultivo y significa que las funciones de sufragio y ejercicio del voto en virtud del cual el pueblo, mediante el cuerpo electoral, decide en última instancia resoluciones que le afectan en forma directa. "Esta figura de consulta popular es la que regula la Constitución de Guatemala exclusivamente para el caso de reformas a la misma o en asuntos de especial trascendencia nacional.

- **Plebiscito:** es la consulta directa que se hace al pueblo acerca de una medida fundamental cuya trascendencia incida en los intereses generales de una nación (como la petición de la aprobación de un decreto gubernamental o la aprobación de las políticas generales del gobierno). Un plebiscito está dirigido a todos los ciudadanos sin tener en cuenta sus derechos. La Real Academia Española lo define como la "Consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc."



- **La iniciativa popular y el derecho de petición:** que abren la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo. La Iniciativa Ciudadana de Ley, también denominada Iniciativa Popular, puede ser considerada un procedimiento legislativo especial, que autoriza al pueblo a introducir innovaciones en la legislación con o sin consentimiento o conformidad de los órganos habitualmente competentes para ello. La mayoría de las Constituciones que autorizan la iniciativa ciudadana requieren de un determinado número de firmas a favor de la misma, además del cumplimiento de ciertos requisitos para su presentación al Poder Legislativo. La Constitución de Guatemala regula esta figura pero únicamente para proponer reformas constitucionales.

- **Los cabildos abiertos:** es una forma de participación ciudadana pero a nivel local. En Guatemala se refieren a la acción realizada por las autoridades municipales para consultar la opinión del pueblo, cuando la trascendencia de un asunto lo aconseja. La celebración de una sesión municipal en esta forma, sólo puede ser acordada por la corporación municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, fijándose en la convocatoria respectiva el lugar, día y hora de la sesión. Los vecinos que asisten a esta actividad tienen voz pero no tienen voto y el deber de guardar la compostura, el decoro y la dignidad que corresponden a una reunión de esta naturaleza.

- **Las audiencias públicas:** se constituyen como uno de los instrumentos principales de los regímenes democráticos participativos. Es un espacio de encuentro entre ciudadanos, organizaciones sociales, el sector privado y las instituciones del estado, donde pueden presentarse las perspectivas tanto individuales como grupales o colectivas sobre los problemas y soluciones que deban encararse. En el caso de Guatemala únicamente se encuentran reguladas en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo como una potestad de los diputados.

## 2.12. La participación ciudadana en Guatemala

Todos los movimientos orientados a impulsar la participación ciudadana han ocurrido en las últimas dos décadas, en el marco de un nuevo contexto político y jurídico fundado por las transiciones democráticas que han vivido los países centroamericanos. Por su parte, Guatemala tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe, que ha demandado el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas que la componen y la indivisibilidad del territorio. Sin embargo, en nuestro país las oportunidades de participación económica, social y política, no han sido iguales para todos, lo que ha determinado que las necesidades básicas y aspiraciones no puedan ser satisfechas o atendidas, generando una excesiva concentración de beneficios en unos pocos y por ende, ha logrado agudizarse la desigualdad y exclusión.

“La desigualdad es notable cuando se compara el índice de desarrollo humano a nivel nacional, marcándose una distancia amplia entre el área urbana, particularmente del departamento de Guatemala y el resto de cabeceras departamentales, del área rural, que históricamente ha sido la menos favorecida en cuanto a oportunidades para lograr condiciones que garanticen un nivel de vida digno. Por ello, no extraña que sean “algunos departamentos periféricos del país los que padecen los niveles más altos de pobreza y pobreza extrema”.<sup>36</sup>

En el desarrollo democrático del país hemos observado que ha sido la exclusión uno de los más visibles resultados de los diferentes modelos de Estado que se han instaurado, caracterizándose por la falta de canales de participación ciudadana en la gestión pública e incluso por la falta de mecanismos para la solución de conflictos por la vía legal y pacífica. Ésta ha sido una constante desde la conformación del Estado guatemalteco, pasando por la etapa del conflicto armado interno y hasta nuestros días.

No obstante, la instauración de un gobierno democrático en 1986, la situación no mejoró sustancialmente desde entonces por el pensamiento contrainsurgente que prevalecía en las esferas políticas y militares. Sin embargo, a raíz de la Firma de Paz

<sup>36</sup> Acción Ciudadana, Fiscalización Social del Estado, una forma de participar en democracia, Pág. 3.





Firme y Duradera (el 29 de diciembre de 1996), comenzó a darse un mayor énfasis a la necesidad de la participación ciudadana para lograr la tan ansiada paz, el desarrollo y la madurez democrática del país. En los Acuerdos de Paz se reivindica la importancia que la sociedad civil tiene como poseedora de la soberanía y como fundamento de la legalidad dentro del marco democrático.

Desde entonces comenzaron a surgir una variedad de organizaciones comunitarias destinadas a la satisfacción de necesidades fundamentales a nivel local, cuya vigencia provocó que la población adquiriera mayor conciencia de sus derechos y de que articulando esfuerzos lograrían una mayor incidencia para que atendieran de mejor manera sus demandas. Estas organizaciones fueron el primer eslabón para la reestructuración del tejido social que fue resquebrajado por las acciones impulsadas en el marco de la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional, implementada durante los 36 años de guerra.

La participación ciudadana, entonces, busca influir de manera individual o colectiva en los asuntos de la comunidad y en cuestiones públicas. La paz sólo es factible si la sociedad cuenta con una vida comunitaria y relaciones sociales sanas, espacios y mecanismos de participación, así como ciudadanos plenos y capaces de afrontar el futuro, asimilando las lecciones de la historia vivida. La Constitución Política de la República establece en su Artículo 152 que "el poder proviene del pueblo" y en el Artículo 154 que "los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella". El pueblo es el soberano porque elige a sus gobernantes, de manera que ellos deben actuar tomando en cuenta las necesidades de aquél.

Lo anterior obliga a comprender que los ciudadanos deben ser críticos y propositivos; es decir, deben conocer lo que pasa en la sociedad, analizar los problemas que le afligen, reconocer lo que no está bien y proponer acciones para superar los obstáculos al desarrollo del país. La práctica ha demostrado que la democracia se fortalece en la medida que la ciudadanía participa de los procesos de

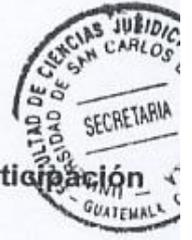


toma de decisiones y que se hace copartícipe del quehacer público, solamente así se puede lograr que las autoridades cumplan con sus compromisos y promesas electorales.

Al desconocer o desaprovechar los espacios de participación ciudadana y los posibles alcances que se obtendrían por utilizarlos adecuadamente, la sociedad civil deja que el momento coyuntural la rebase de manera continua y se vaya perdiendo la posibilidad de establecer condiciones para mejorar la calidad de la democracia por la que tanto se ha luchado.

La consolidación de la democracia, entonces, requiere mantener abiertos los canales de la participación y despiertos los valores que le dan estabilidad al régimen. Se deben impulsar y promover programas de participación para lograr la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones de interés nacional y generar opinión pública. La mejor participación ciudadana en la democracia es la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad de gobernar.

Con la participación ciudadana la función pública se hace más eficaz y eficiente, se crea mayor credibilidad en los procesos de negociación y toma de decisiones, se transparentan los actos de la función pública. La participación ciudadana se da en toda una escala, hasta llegar al nivel más importante, que es la toma de decisiones. Para hacer posible estas experiencias de participación es necesario en primer término la voluntad política para abrir esos espacios y la disposición ciudadana a la participación, a utilizar los mecanismos existentes y los recursos disponibles para dar vía a esas peticiones y necesidades planteadas por la población.



### 2.13. Constitución Política de la república de Guatemala y participación ciudadana

La participación requiere de un marco legal e institucional que permita que las personas que se involucran en los asuntos públicos lo hagan mediante mecanismos adecuados para garantizar una incidencia efectiva. La Constitución Política de la República, establece en el Artículo 28 el derecho de petición, el cual consiste en que las peticiones individuales o colectivas debe tramitarse y resolverse conforme la ley. El Artículo 30 establece que todos los actos de la administración son públicos. El Artículo 44 establece que los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana.

Como la participación ciudadana no se da solamente a nivel individual sino también a nivel asociativo, la Constitución también garantiza el derecho de libre asociación. El Artículo 45 legitima la acción al pueblo para la defensa de sus derechos cuando considere han sido violados o estén en peligro de serlo. Otro derecho garantizado es de participar en actividades políticas tal y como lo establece en el inciso e), del Artículo 136, íntimamente vinculado con derecho de petición en materia política que establece el Artículo 137, el cual también debe interpretarse como una puerta abierta a la participación ciudadana.

Finalmente, la figura más emblemática de participación ciudadana desde el ámbito nacional es la relativa a la consulta popular, establecida en el Artículo 173 de la Constitución y que puede ser aplicada cuando las decisiones políticas son de especial trascendencia.



## CAPÍTULO III



### 3. El parlamento

#### 3.1. Definición de parlamento

Una de las definiciones del Diccionario de la Real Academia Española sobre parlamento (de hablar) es por extensión, cámara o asamblea legislativa. El Diccionario de Política Mundial lo define como la representación del pueblo. Oficialmente se les da a los parlamentos los nombres de Asamblea Nacional, Congreso Federal, Congreso, Cámara Estatal, Cámara, entre otros.

Un parlamento elegido libremente por todo el pueblo es uno de los requisitos fundamentales de la democracia. Al parlamento le corresponde, en especial, el derecho de legislar, de establecer el presupuesto, el derecho de control y el de interpelación.

En la generalidad de los países europeos se reemplazaron en el siglo XIX las cámaras de las corporaciones por parlamentos. Se considera al parlamento como el órgano o ente que elabora las leyes. Por eso se le ha denominado por influencia de la doctrina de División de Poderes: Poder Legislativo. El parlamento Inglés es por excelencia el Parlamento tipo en el mundo entero.

En sentido estrictamente técnico y científico desde el punto de vista histórico, los antecedentes más claros de la existencia del parlamento, se originan en una antigua institución anglosajona que se conoce como "la Witenagemot", que los especialistas del derecho inglés consideran como asamblea de varones prudentes, se convocaba para asesorar al rey en asuntos de suma importancia. Estos varones emitían voto mostrando sus escudos. Esto fue después de 1066, para luego extenderse por las comunidades europeas.



Parlamento "se le llama a una institución política formada por una o varias asambleas, o cámaras, compuesta cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión mas o menos importantes".<sup>37</sup> Lo define como el órgano compuesto de una o varias asambleas o cámaras, integrado de ciudadanos electos o representativos de la nación o de grupos o sectores, para ejercer la función legislativa y los demás poderes de que está investido por la Constitución.

### 3.2. Antecedentes del parlamento

Podría decirse que el senado de los romanos y las asambleas griegas tienen algún asomo de lo que hoy son los parlamentos. Con la condensación y fragmentación de los grupos sociales en la Edad Media aparecieron los estamentos y luego las asambleas de los señores. El estamento viene a ser la clase social o posición a la que se pertenecía. En tiempos de Carlo Magno (742-814), los seniores o minores, se congregan en asambleas. Todo ese proceso de congregación estamentaria desembocó en el gran suceso de la emisión de la Carta Magna de 1215, en donde se asoma la idea del parlamento, con arreglo al concepto actual.

La idea de la representación existía desde muchos años atrás, aunque hasta 1254, en Inglaterra, se dio un paso definitivo cuando cada sheriff recibió la orden de enviar a cuatro caballeros elegidos por el condado, para considerar la ayuda que se debía prestar al rey y los caballeros se presentaron entonces como delegados, dando origen a la representación parlamentaria.

El parlamento medieval no tiene mayor trascendencia cuando es el rey únicamente el legislador y los parlamentarios sólo sirven de consulta. El parlamento, en cambio, desde su nacimiento quiso ser un freno a los poderes omnímodos de los reyes y hasta que los soberanos vieron sentir movediza la arena de su trono, comenzaron a hacer concesiones importantes, hasta el parlamento tipo. Manuel García Pelayo con otros

<sup>37</sup> Duverger, Maurice, Introducción a la política, Pág. 43

autores en "Parlamento Bicamerales" dice de la Constitución estamental medieval que se caracteriza por la polarización del poder político en dos centros: el rey y la asamblea estamental.



El parlamento estamental es un nuevo poder de esferas sociales, económicas militares y políticas, sustentadas sobre sus propios intereses. Así se desarrolló el Parlamento Bicameral en Inglaterra, los rasgos de estas cámaras (Bicamerales), García Pelayo con otros autores, las describen así:

- A. Sus integrantes los son a propio título o adscriptivas, entre sus privilegios personales se cuenta el de tener asiento y participación en la cámara.
- B. Constituyen las fuerzas tradicionales del país, frente a la nueva fuerza constituida por el Estado llano o comunes.
- C. Los componentes de la Cámara Alta tenían el privilegio de estar exentos de tributos, por lo que no intervenían en la discusión de tributos, sino la Cámara Baja, la cual estaba constituida por representantes del tercer Estado, Estado llano o común.

El sistema "tricursal", son cámaras de negociadores o embajadores, procuradores, que se reunían en tres niveles o cámaras y después de discutir entre sí, llegan con el rey y votan con él sus decisiones. Por su parte, el unicameralismo se sustentó en el poco poder de los Estados, en su pequeñez y en su reducida beligerancia. En la Edad Media, es poco identificable y sus características escapan a la complejidad y variedad del bicameralismo estamentario.

En el siglo XVIII, Inglaterra concibe y establece el llamado modelo de Estado liberal, y en donde las dos Cámaras funcionan, siempre representadas por los grupos tradicionales, pero en forma mitigada, por que esa organización va a consistir: en el dominio de la alta sociedad noble, en la otra, las fuerzas vivamente populares -los comunes- y así surge la Constitución representativa.

El profesor guatemalteco Maximiliano Kestler Farnés, opina: "El origen de la Constitución moderna -no estamentaria-, es decir de la Constitución formal concebida como un conjunto de disposiciones elaborada en forma sistemática de un código, se encuentra en las exigencias de carácter organizatorio que planteó el absolutismo. En efecto, es al concentrarse en las manos del monarca los medios de dominación política cuando surge el Estado moderno, porque es entonces cuando se suprimen los privilegios de autoridad que poseían los estamentos y se produce una objetivación sustantiva de la jurisdicción y la creación y ejecución jurídicas, porque es entonces cuando el Estado logra su unidad de mando y el poder público, diferenciándose del poder de los estamentos, asume la función específica de ser instancia organizatoria de la sociedad. Y es precisamente con el advenimiento del Estado moderno que nace el Derecho Público y el concepto formal de Constitución, porque el nuevo poder que aparece en la vida del Estado lleva consigo, a su vez la exigencia de su organización y actuación conforme a principios regulativos".<sup>38</sup> Kestler Farnés apunta que la primera Constitución escrita que aparece en Europa en forma de código sistemático es la conocida con el título de Constitución Francesa del 3 de septiembre de 1791.

El parlamento precede a las constituciones pero sin hacer un paralelismo con la historia del derecho constitucional. El parlamento inglés con la caída del gobierno conciliar, en primera mitad del siglo XVII, termina el absolutismo y se pasa a un moderno gobierno parlamentario que va a marcar la supremacía del "common law", el apareamiento de la opinión pública y el inicio de una línea constitucional no estamentaria, aunque muchos discuten este aspecto por la vigencia de la Cámara de los Lores.

Según Alberto Noblet, el primer resultado en el terreno político de la revolución de 1688, fue la supremacía del parlamento que asumió inmediatamente el importante papel que ha representado ya en lo sucesivo en el sistema de gobierno de Inglaterra. Hasta entonces, las leyes votadas por el parlamento se hallaban sometidas al veto real: a partir de este instante, las leyes votadas por las dos cámaras las aceptará sin

<sup>38</sup> Kestler Farnés, Maximiliano, *Introducción a la teoría constitucional guatemalteca*, Pág. 75.



ninguna objeción el soberano. No obstante lo trascendental de aquella revolución, la Constitución Francesa de 1795, que inaugura el bicamarelismo como medio de asegurar la moderación de la representación nacional, las cámaras: Consejo de los Quinientos y Consejo de los Ancianos tendrá un período electivo de tres años.

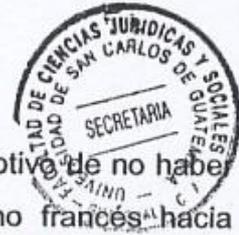
Fue siempre ostensible, en casi todos los países europeos, el predominio de una Cámara Alta de carácter aristocrático, integrada por senadores de dignidad a propio título o en forma adscriptiva, nombrados por el rey. El sistema adscriptivo o a título propio estaba dedicado a la nobleza, para que estuviera representada y en la misma forma los sectores eclesiásticos, militares y académicos en influencia de las famosas corporaciones que devienen de la Edad Media y se prolongan más allá de los siglos XVI y XVII.

Casi a finales del siglo XIX comienza a declinar la representación adscriptiva y a imitarse el poder de designación de los jefes de Estado y luego el proceso formativo del parlamento democrático va tomando carta de naturaleza, por medio del sufragio. Lo que vino a dar verdadero auge al bicameralismo fue el desarrollo del Estado Federal, con la organización de los Estados Unidos de América en 1787, dejando por un lado al Estado unitario y las confederaciones de larga tradición.

La representación de la nación se cristaliza en su ente legislador y allí por medio del sufragio universal, característicamente, con las respectivas proporciones representativas de los grupos políticos, se desarrolló lo que algunos llaman como el espejo de la organización política de un Estado: su parlamento.

### **3.3. Antecedentes del parlamento en Guatemala**

En Guatemala el más seguro e indudable antecedente de la participación parlamentaria está en la Junta de Bayona, España, en 1808 que reunió Napoleón, el emperador de los franceses; suceso que también significa la génesis del constitucionalismo de Centroamérica.



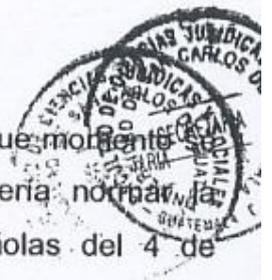
Aparentemente esta Junta de Bayona no tiene importancia, por motivo de no haber tenido vigencia en América, pero de aquí se transvasó el derecho francés hacia nosotros y con él las instituciones como el Consejo de Estado, la Regencia, el principio de las garantías individuales, el sistema representativo. Se puede observar que para la época, resulta avanzada y da lugar al amanecer de nuevas instituciones que se quieren asomar al derecho fundamental de las colonias y para nuestro caso, lo más importante es nuestra primera voz pronunciada por un diputado que representaba a Guatemala, don Francisco Antonio Cea.

En el fondo, la importancia de la Constitución de Cádiz, radica precisamente en el terreno de las transformaciones, en cuanto a la división del ejercicio del poder, aunque con algunas limitaciones todavía, el sentido de la representación nacional, la concepción de la soberanía nacional, la igualdad de participación de los ciudadanos de la península y de las colonias. Y sobre todo, que se trata de un conjunto de normas que nacen del debate, del juego parlamentario, dentro de un marco difícil pero que a ratos permite ganancias a las posiciones innovadoras.

Centroamérica al declararse la Independencia del 15 de septiembre de 1821 sufre una serie de trastornos que frustran su verdadera independencia con la fatal anexión a México, pero que gracias a su propio destino encuentra su cauce con la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente el 24 de Junio de 1823. El nombre de Asamblea que adopta este cuerpo parlamentario centroamericano, creen algunos autores que se inspira en la asamblea francesa de la época del terror, pero es sólo una especulación. Lo cierto es que la Asamblea inicia sus labores el 1º de julio, que emite la más trascendental resolución, la cual dice que las provincias anexadas son libres e independientes. Más adelante las Asamblea se escinde en dos bloques: los moderados a quienes motejaron como serviles y los liberales.

El parlamento se ocupa de materias diversas y de ella emanar resoluciones para suprimir las designaciones nobiliarias, elección de autoridades, distintivos y todo lo

demás para la designación de los supremos poderes. No se sabe en que momento se aprobó la adopción del Reglamento de Régimen Interior que debería normar la actividad legislativa y parece ser que fue el de las Cortes Españolas del 4 de septiembre de 1813, sin variación alguna.

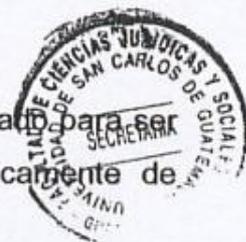


El 17 de diciembre de 1823 se aprueban y publican las bases constitucionales en las cuales se establece, la forma de gobierno, el Congreso Federal que tendrá el poder legislativo con miembros electos popularmente, uno por cada treinta mil habitantes, se habla también del senado compuesto por miembros de cada uno de los Estado electos popularmente. Esencialmente eso observan dos cosas fundamentales: La estructura de un nuevo Estado 1) una organización federal; 2) un sistema parlamentario bicameral (Congreso federal y Senado).

La Constitución de la República Federal de Centroamérica, se aprobó el 22 de noviembre de 1824, dándonos una nación con los siguientes lineamientos: 1) El pueblo de la República Federal de Centroamérica es soberano e independiente; 2) Es soberano y su primer objeto es la conservación de la libertad, igualdad, seguridad y propiedad; 3) El territorio es el mismo a excepción de Chiapas; 4) La demarcación del interior de los Estados se hará por una ley constitucional con presencia de los datos necesarios; 5) El Artículo 6°. fue motivo de grandes críticas por haber dicho que la federación la componían los cinco Estados y la provincia de Chiapas si se unía libremente.

El parlamento con arreglo al sistema federalista casi bicameral, tenía las siguientes características: El Poder Legislativo reside en el Congreso compuesto por representantes electos popularmente, con derecho a ser reelectos, con suplentes por cada tres representantes; El Congreso se renovarían cada año por la mitad. Las facultades del Congreso Federal son las mismas que tienen todos los Estados Federales de aquella época, más amplias que las de hoy. La iniciativa de ley únicamente correspondía a los diputados y secretarios del despacho. El trámite de formación de la ley era mucho más largo que en la actualidad. Como algo excepcional

todas las resoluciones del Congreso necesitaban tener la sanción del Senado para ser válidas. Al parecer el Senado no tenía facultad de legislar, sino únicamente de sancionar la ley.



La organización de los Estados tenía tres poderes. El Poder Legislativo reside en una asamblea de representantes electos por el pueblo; La primera legislatura la debía de formar la constitución particular de cada Estado; se creó un consejo representativo de los Estados. El 11 de octubre de 1825 se emitió la Constitución del Estado de Guatemala, en la que el ejecutivo aparece con iniciativa de ley.

El Congreso Federal hizo importantes reformas a la Constitución en 1835, siendo de mucha importancia dos aspectos: el derecho de veto de las leyes al presidente de la república y el establecimiento de un sistema bicameral auténtico, en donde el Congreso y el Senado participan en la formación de la ley. Se estableció como distrito federal la ciudad de San Salvador.

Las autoridades federales debieron ser electas en febrero de 1839, pero debido a los acontecimientos de confabulación y las acciones de Rafael Carrera en Guatemala no se llevaron a cabo, quedando la federación sin gobernantes. Carrera hizo lo que deseó y el 13 de abril ya todo lo había cambiado, este caudillo prácticamente gobernaba Guatemala y su primera disposición fue decretar, el 17 de abril de 1839, la separación de Guatemala, y la unión centroamericana sepultada.

Una Asamblea **Ad hoc** fungió ocasionalmente hasta el 11 de diciembre de 1844, el presidente integró el Consejo. La Ley Constitutiva del Supremo Poder del Estado de Guatemala, emitida el 3 de diciembre de 1839, dirá que la persona que ejerce el Gobierno Supremo se llamará Presidente del Estado de Guatemala y será nombrada por la Asamblea Constituyente, hasta la promulgación de la Constitución. Una constituyente electa para el efecto, decretó el 19 de octubre de 1851 el Acta Constitutiva de la República de Guatemala. Esta ley fundamental sólo contiene un

Artículo que trata de la Cámara de Representantes, y establece el sistema que se prolonga hasta hoy en Guatemala.



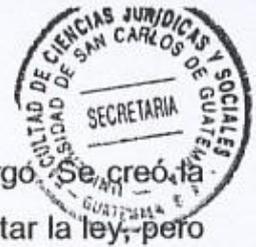
En el año 1854, se acordó por la Junta General de Autoridades que el presidente, capitán general Rafael Carrera, sería Jefe Supremo Perpetuo de la Nación y lo fue hasta 1885 en que murió. En forma apresurada el nuevo gobierno convoca a elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente, la cual deberá quedar instalada el 1 De marzo de 1872.

Por Decreto de Justo Rufino Barrios, del 21 de octubre de 1875, se convoca a una nueva Asamblea Constituyente, la cual se instaló el 11 de septiembre de 1876. El 23 de octubre del mismo año, se presenta una moción firmada por diecinueve representantes proponiendo recesar la Asamblea y conceder a Barrios facultades amplias y extraordinarias. Barrios tuvo esas facultades y la Asamblea fue cancelada. García Laguardia afirma que "en general los gobiernos liberales que se implantan en Latinoamérica después de la declaración de independencia tuvieron que devenir en gobiernos fuertes".<sup>39</sup>

El 9 de noviembre de 1878 se convocó a un nuevo cuerpo, el cual bajo la presidencia de José Farfán se instaló. El 11 de diciembre se promulgó un texto corto de 104 Artículos con una inspiración liberal evidente. Una constitución laica, centralista, sumaria. Reconocía la división de poderes en forma absoluta, pero fortalecía el Poder Ejecutivo, que funcionaría asesorado por un Consejo de Estado sin carácter representativo. Esta Constitución es la que más ha perdurado en nuestra historia, pues rigió hasta 1945.

Esta Ley Constitutiva de la República de Guatemala, como se le llamó, creó en su título III: Del Poder Legislativo, una Asamblea Nacional, compuesta por diputados designados en elección popular directa, en proporción de un diputado por cada 20,000 habitantes. La Asamblea se reuniría cada 1 de marzo aun cuando no haya sido

<sup>39</sup> García Laguardia, Jorge Mario, *La reforma liberal en Guatemala*, Pág. 151.



convocada. Los diputados durarían cuatro años en el ejercicio de su cargo. Comisión Permanente. Dentro de sus facultades especiales está interpretar la ley, pero se suprimió en las Constituciones de 1956 y 1965.

Bajo la emotividad del centenario de la independencia, algunos Estados centroamericanos pensaron reintegrar la Federación y diputados constituyentes de Guatemala, Honduras y Costa Rica, promulgaron en Tegucigalpa el 9 de septiembre de 1921, la Constitución Política de la República de Centroamérica, según la cual, el Poder Legislativo residiría en dos Cámaras: una de senadores y otra de diputados. Volviéndose así al sistema bicameral, pero dicha Federación cuya capital sería Tegucigalpa, no llegó a realizarse.

Posteriormente se hicieron nuevas reformas a la Constitución decretadas el 20 de diciembre de 1927, el 11 de julio de 1935 y el 12 de septiembre de 1941, sin que tampoco se haya alterado el régimen unicameral del Poder Legislativo.

Con la Revolución de 1944, la Asamblea Constituyente decretó el 11 de marzo de 1945, una moderna Constitución, se mantuvo el sistema unicameral y aunque personas de distintas tendencias la hayan criticado, concibió nuevas instituciones, sobre todo para la época de demandas sociales e insatisfacciones económicas. Esta Constitución mantuvo la atribución del Congreso de interpretar la ley, la cual desapareció en otras constituciones. No se realizaron cambios notables respecto de la Constitución liberal de 1879 y así se mantiene en la Constitución decretada el 2 de febrero de 1956, la decretada el 15 de septiembre de 1965 y la de 1985.

### **3.4. Teoría de la representación política**

La representación política es el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes.

Así, la comunidad lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del gobierno.



El significado originario de representación política es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Es decir, la parte principal (el pueblo, la nación) cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. El representante no sólo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal de que se trate. El representante debe demostrar que es el más capacitado y competente para defenderlos por sobre otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad, de una comunidad, de una institución, de un distrito, etcétera.

“En la actualidad el término de representación política contiene varias condiciones y presupuestos”<sup>40</sup>:

- A. Es una relación de muchos, decenas, miles, millones, con uno, que es su representante.
- B. Los representados ceden su confianza –mediante el voto libre y voluntario– a la acción y la competencia del representante.
- C. El representante actúa en nombre de otros.
- D. Y lo hace a condición de trabajar en interés de los representados.
- E. Sociológicamente, la representación política también supone ciertas afinidades, características comunes, entre ambas partes: el elegido es representativo de una comunidad, comparte intereses, visiones, tradiciones o proyectos. En otras palabras, el representante es el portador de rasgos ideológicos, políticos y culturales que prevalecen en su comunidad.
- F. La representación también alude a una relación numérica (y que es uno de los aspectos más estudiados por los politólogos): se dice que una comunidad o un partido está sobre o sub-representado de acuerdo a su cantidad o influencia; esto es, la representación ha de procurar que el peso y las opiniones de una comunidad estén bien reflejados en las decisiones que elabora o en las

<sup>40</sup> Becerra, Ricardo y Jose Woldenberg, Representación política, Pág. 2.



posiciones que conforman a un órgano de gobierno. Así se ha fraguado una definición fuertemente prescriptiva: que los votos se traduzcan en una representación justa y equitativa de los escaños.

- G. Finalmente, representación tiene un contenido cualitativo extraordinariamente importante (y por desgracia suele ser también el más descuidado): su valor selectivo. El acto de elegir representante, incluye la selección, pues en condiciones democráticas, la comunidad o el electorado, tiene frente a sí varias opciones, candidatos o partidos que ofrecen representar de mejor manera a sus intereses. Quien subrayó primero este rasgo de la representación política fue Marsilio de Padua, en la temprana fecha de 1324: los *major pars* (los muchos) debían elegir al *valentior pars* (el más capaz), para los asuntos comunes, los asuntos que atañen a la comunidad”.

“La representación política constituye un tema clásico de la política y de la ciencia política. Históricamente, la representación se desarrolló al hacer frente a su dilema esencial: ¿representante de qué y de quienes?”.<sup>41</sup> Y las respuestas fueron múltiples: de intereses dinásticos, empresariales, oligárquicos; de opiniones, de grupos sociales, territoriales, de clase, de grupos étnicos, religiosos, de gremios profesionales. Todo ello ha entrado en el debate de la representación política.

La idea de la representación política, en efecto, no fue un invento de los demócratas ni de la ilustración, comenzó como una institución medieval de los gobiernos monárquicos y aristocráticos. Inglaterra y Suecia fueron escenario de las primeras asambleas convocadas por los nobles para tratar las más cruciales decisiones del Estado: la recaudación de impuestos, las guerras y aun, en casos críticos, las sucesiones en el trono.

Originalmente, las Cortes, los Consejos Reales, los Estados Generales, resultaban ser órganos representativos orgánicos es decir, estamentales, reflejo de la sociedad feudal: una parte representaba a la nobleza, a la iglesia, a los poseedores de tierra, y

<sup>41</sup> Bosch, Josep y Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Pág. 12.



otra a los artesanos y mercaderes. Era un tipo de representación típicamente corporativa y que asumía en el fondo, que no todos los hombres eran iguales y que su peso relativo en el órgano representativo tendría que ser claramente diferenciado, dada su pertenencia a una clase o estamento.

La transformación social y económica de las sociedades europeas en los siglos XVII y XVIII cambió también la idea de la representación, para hacerla más abarcadora, como planteaba el manifiesto de los Whigs ingleses, una representación "más completa de los intereses del pueblo...de los terratenientes, de las clases mercantiles y profesionales del país...de la Corona, de los privilegios de la nobleza, de los intereses de las clases inferiores, de las colonias, de las indias orientales, occidentales, de las grandes corporaciones".<sup>42</sup>

Esas presiones y esas nuevas concepciones cambiaron también la idea de la representación política y por tanto obligó a pensar de mejor manera la composición de las asambleas, los parlamentos y de todo el sistema electoral. Así, los políticos ingleses de los siglos XVII y XVIII fueron los primeros en hacerse cargo, teórica, pero sobre todo prácticamente, de las cuestiones fundamentales de la operación de la democracia y de la república. Los llamados niveladores, al elaborar sus exigencias de la ampliación del sufragio a todo el pueblo y de la necesaria sensibilidad del gobierno ante las necesidades de un electorado más amplio, fueron los primeros en prefigurar el desarrollo de la idea democrática de la representación política. En palabras de Robert Dahl, "la representación política es un invento que vino al rescate de la democracia";<sup>43</sup> le dio los instrumentos para ampliarse, arraigarse y poder sobrevivir.

Ese invento tuvo que desplegarse luego de arduos debates y no obstante la oposición de célebres detractores. En el Contrato Social, Rousseau ataca fuertemente la idea de la representación por considerar que expropia la voluntad del pueblo "hay un abismo entre el pueblo libre haciendo sus propias leyes y un pueblo eligiendo sus representantes para que éstos les hagan sus leyes".<sup>44</sup> Montesquieu, sin embargo,

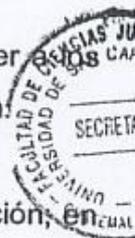
<sup>42</sup> Ibid., Pág. 17-18

<sup>43</sup> Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Pág. 33.

<sup>44</sup> Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*. Pág. 11.



instrucciones precisas e inamovibles de sus representados e impele a entender a los representantes como portadores también de los intereses generales de la nación.



Burke es el personaje pionero de ese cambio en la noción de la representación, en su discurso a los electores de Bristol afirmó que: "El Parlamento no es un Congreso de embajadores de intereses diversos y hostiles que cada uno debe sostener como agente y abogado contra otros agentes y abogados. El Parlamento es la asamblea deliberativa de una única nación, con un solo interés, el de la comunidad...en ella no deben prevalecer los objetivos ni los prejuicios locales ni estamentales sino el bien general que deriva de la razón general".<sup>47</sup>

Así entendida, la representación no se debe a un grupo en particular sino que se debe a la nación; para esta idea clásica, liberal, la representación emana de individuos libres e iguales: en el proceso electoral, en el proceso de selección del representante, el mercader es igual que el artesano y el noble es igual al campesino. Las elecciones son un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, no refuerzan las divisiones sino que las atenúan y las compensan.

Este planteamiento resultó extraordinariamente importante para la expansión y la profundización de la vida democrática. La representación política dejó de ser un mecanismo de transmisión y un vehículo para que la diversidad social exprese sus intereses y sus visiones particulares. La representación se convirtió también en un instrumento de construcción de la ciudadanía política. El Estado se convierte en un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, porque el Estado reconoce únicamente a ciudadanos individuales, sin atención a su condición económica, racial, social o religiosa.

Las leyes electorales y los sistemas de representación ya no se propusieron de hecho reflejar, en un cuerpo deliberante, a la realidad social, reproduciendo simplemente su división interna. La representación política se propuso entonces negar

<sup>47</sup> Fenichel Pitkin Hanna: *Speech to the electors of Bristol*, Pág. 141.



esa división, igualando políticamente a los representados y a los representantes y dando vida a algo completamente nuevo: la representación política que emana de la ciudadanía.

De tal suerte que el individuo y la nación se convierten en los valores fundamentales del proceso: los representados ya no son los estamentos o las corporaciones, sino individuos, iguales entre sí, con intereses particulares, pero ligados todos por un interés compartido, el de la nación.

Como escribió E. Hobsbawm, "...históricamente, la evolución de las sociedades modernas, de sus instituciones y hábitos, tuvo como su vehículo a los procesos electorales y a la construcción de la representación política". Su expansión y naturalización ha sido uno de los factores principales de la modernización social europea -y luego mundial- al menos desde la mitad del siglo XVII. "Basta con mirar uno de los presupuestos clave: el reconocimiento, ampliación y respeto al sufragio entre ciudadanos con iguales derechos, para constatar que en torno a él se ha jugado buena parte de la evolución política moderna en todo el mundo".<sup>48</sup>

Por eso, la representación política está asociada también al desarrollo del Estado-nación: la celebración de procesos electorales a escala nacional, esto es, más allá de la ciudad o de la ciudad-Estado, fueron un instrumento importante de unificación política. La primera Constitución escrita de la democracia moderna –como la llama Huntington– el Fundamento de Orders en 1638, tuvo como una de sus premisas esenciales la unidad política de los ciudadanos de la ciudad de Hartford con sus pueblos vecinos, mediante la celebración de elecciones que conformaban un cuerpo representativo común.

Ahora bien, ¿Cuáles son los arreglos esenciales de la representación política? Según Bernard Manin, "desde que la idea se difundió y se puso en marcha, "cuatro

<sup>48</sup> Hobsbawm, Eric, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Pág. 43.



elementos se han convertido en sus principios institucionales, universales y constantes".<sup>49</sup>

- 1) Quienes gobiernan y quienes resultan representantes son nombrados por elección periódica, con intervalos regulares.
- 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto a los deseos del electorado.
- 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de quienes los gobiernan.
- 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate".<sup>50</sup>

La institución central de la democracia representativa es precisamente la elección, el proceso electoral, el acto mediante el cual se selecciona a los representantes y merced al cual el poder y el gobierno emergen desde el pueblo: con la decisión de los electores. La progresiva eliminación de las corporaciones y los estamentos como universos de los cuales emana la representación, trajo otro cambio de gran envergadura: los Estados, los sistemas políticos, necesitaban nuevos canales mediante los cuales se pudiera organizar, por un lado, la participación y la representación territorial y por el otro, la discusión y la decisión parlamentaria. Es decir, las nuevas condiciones del gobierno representativo trajeron la necesidad de los partidos políticos.

Las recurrentes elecciones y el necesario juego parlamentario impusieron la necesidad de integrar partidos: para que los electores pudieran contar con referentes conocidos, estables y para que la deliberación en los parlamentos adquiriera también un orden y un horizonte nacional. Los partidos políticos y su legalización se convirtieron así en un complemento indispensable, "un mecanismo de integración política y de mediación social característico del principio de representación".<sup>51</sup>

Fue así como surgió un modelo de representación totalmente distinto al que imaginó la democracia liberal en el siglo XVIII: los candidatos asisten al proceso electoral con

<sup>49</sup> Marín, Ob. Cit, Pág. 17.

<sup>50</sup> Marín, Ob. Cit, Pág. 17.

<sup>51</sup> Blanco Valdés, Roberto: *Los partidos políticos*, Pág.212.



un programa y gracias a la empatía con la organización que lo sustenta. Conforme al ideal de la representación política moderna, las organizaciones partidistas deben estar situadas encima de las personalidades y de los grupos de interés, deben elaborar programas globales, deben agregar intereses y ver no sólo por sus representados directos sino por la sociedad en su conjunto.

Progresivamente, los partidos se colocaron en el centro de los procesos de representación, electorales y se vincularon orgánicamente a ellos, en todas partes y prácticamente sin excepción histórica. Vallés y Bosch afirman incluso que no hay partidos mientras no hay elecciones abiertas a un número amplio de electores. Y no hay elecciones razonablemente competidas si no hay partidos que concurren a las mismas. El tipo de representación típica que producen los procesos electorales hoy, en todo el mundo, está ligada a la pertenencia partidista y a su origen territorial. El representante popular pertenece a tal partido y proviene de tal distrito o circunscripción geográfica. En la organización de la elección se prescinde de cualquier otra característica. Idealmente, ésta es la forma en que se posibilita la igualdad de los ciudadanos en el proceso electoral y por tanto, la mejor forma en que se produce la representación.

Las opciones que acuden a la competencia electoral, alcanzan un cierto grado de apoyo, obtienen o forman una mayoría en el órgano representativo y por lo tanto, el derecho a ser gobierno, a tomar las decisiones propias del Estado; Sartori llama a este proceso concentración de apoyo; las elecciones expresan la confianza de la sociedad en una cierta postura política y a través de su resultado, cristaliza la reivindicación democrática más esencial: que los gobiernos tengan un origen popular, es decir, que se deban al apoyo de la mayoría social.

Hoy en día no hay país democrático que no recurra al gobierno representativo. El jefe del gobierno, el presidente o el Congreso, es elegido y se convierte así en representante de la nación, depositario de las facultades propias de los poderes. No



hay presidencia que no tenga como su correlato indispensable un Congreso, un órgano colegiado electo, representativo de la pluralidad política del país.

Puede decirse que en las democracias modernas no hay presidente sin Congreso y que todo presidente es, a su vez, un representante. De la misma manera en los gobiernos parlamentarios, el gobierno surge del órgano representativo (el Parlamento) que ha construido una mayoría; cuando esta mayoría ya no puede mantenerse y se rompe, el gobierno también es disuelto con ella.

En el caso nuestro, la Constitución Política de la República establece en el Artículo 157 "La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto...", en el Artículo 171 establece sus atribuciones, entre las cuales se encuentra la de decretar, reformar y derogar leyes y además está regido por su Ley Orgánica.

### **3.5. Funciones del parlamento**

Como ya hemos mencionado, la naturaleza política del Congreso consiste en que es el órgano máximo de representación del pueblo. El Congreso es el órgano político más representativo, pues al no ser posible la presencia corporal de todos los ciudadanos, es él mismo quien asume la misión de representarlo. Para materializar esa representación, cumple las siguientes funciones:

#### **3.5.1. Función legislativa**

La actividad legisladora tiene en esencia la actividad de emisión, modificación o derogación de leyes. Nos dice Solís que "Esa función normativa le permite a la Asamblea Legislativa producir las leyes que, en primer lugar, interpretan y le dan sentido a las normas constitucionales y, en segundo lugar, actualizan el ordenamiento jurídico ante una realidad que cambia de manera permanente. Para el ejercicio de esta función, los legisladores no tienen más límites que la Constitución y los tratados internacionales".<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Solís Fallas, Alex, El control constitucional, Pág. 75.



Podemos decir entonces que la esencia de este organismo consiste en dictar las normas generales de conducta social, entendidas como la forma de obrar y conducirse de acuerdo a lo que las y los ciudadanos en general han acordado para la convivencia pacífica y de igualdad en derechos y deberes.

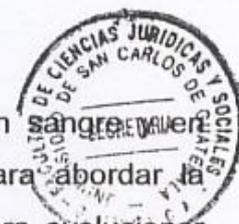
Por regla general, la razón de ser de una ley obedece a una necesidad social, siendo la respuesta a un problema de carácter social que requiere ser normado; sin embargo, hay que tener presente que la misma no tiene por finalidad el solucionar un problema de tipo coyuntural o por situaciones específicas que se presentan en un momento dado, sino la de normar las conductas sociales futuras. La ley, para que sea funcional debe observar aspectos como:

- A. Que esté apegada a la realidad sociocultural, económica y política del país,
- B. Que reconozca la naturaleza esencial del parlamento, ésta es la de representación,
- C. Que sea visible el o la legisladora como un líder que responde al mandato del grupo que lo escogió o que lo aceptó para expresar sus intereses y defender sus causas.

### **3.5.2 Función financiera y presupuestaria**

La función financiero presupuestaria fue la primera función de la institución parlamentaria y surgió en Inglaterra en 1927. En la búsqueda por generar bienestar social, la función financiero presupuestaria implicaba la facultad del legislativo para establecer contribuciones destinadas a asegurar el buen funcionamiento administrativo del Estado.

En algún momento se han planteado separaciones entre la función financiera y la presupuestaria, como la planteada por Miguel de la Madrid, quien reconoce que ésta última es la que en principio funcionó dentro del parlamento y con el tiempo se complementó con la financiera, este complemento paulatino lo expresa así: "Las funciones parlamentarias que en su origen se limitaban a la aprobación por la



representación social de las contribuciones del pueblo al gobierno en dinero -ejército y finanzas públicas- fueron ampliándose después para abordar la función legislativa, la financiera, la de control de la administración, para evolucionar después hacia funciones deliberativas más amplias, de orientación política, jurisdiccionales, electorales, administrativas”.<sup>53</sup>

Ahora bien, para Berlín esta función “constituye una importante actividad del parlamento, por estar referida a los aspectos generales de la hacienda pública y de la economía de un país, lo cual otorga a este órgano considerable poder sobre el ejecutivo, al realizar una labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno”<sup>54</sup>. Esta función se materializa primordialmente:

- A. través de la determinación de impuestos ordinarios y extraordinarios, y
- B. La contraprestación al ciudadano/a plasmada en el desarrollo de la actividad funcional del Estado, proyectada en el presupuesto del Estado, el cual constituye al mismo tiempo una guía de ejecución y una limitación del accionar de las instituciones públicas en cuanto a la utilización y disponibilidad de los recursos originarios y derivados del Estado.

Le corresponde asimismo la orientación, determinación y regulación, tanto en lo que se refiere a los procedimientos como en lo relativo a la institucionalidad, de los actores que intervienen y se mueven en torno al patrimonio estatal y su utilización y a procesos como el crédito y el endeudamiento público.

### 3.5.3. Función de control político

La fiscalización es un proceso que se denomina teóricamente como control político parlamentario y responde a la idea de que el parlamento representa la expresión más rica y compleja de la voluntad popular, siendo por lo tanto el órgano más representativo que puede ejercer un control o fiscalización de la actuación del Ejecutivo. Fiscalizar es la manifestación de un juicio de valor formulado a la luz del examen de determinado

<sup>53</sup> Madri, Miguel de la, *Derecho parlamentario*, Pág. 2.

<sup>54</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Modernización parlamentaria*, Pág. 16.



acto del Gobierno, hecho en correspondencia con el ordenamiento jurídico y con los principios y valores consensualmente aceptados por la sociedad que tienen relación con el bien común. El parlamento se constituye así en el frente que permite apoyar o rechazar la actividad del gobierno, de influir en las decisiones del electorado.

“La importancia de esta función puede expresarse porque el desempeño de la función de fiscalización y control, para garantizar que la burocracia funcione adecuadamente y que la administración pública sea llevada de forma honesta, sin corrupción, ha pasado a tener una relevancia mayor entre las funciones del legislativo en el mundo moderno. Si dicha función no se ejerce correctamente, individuos o grupos estarán tomando decisiones sin la debida fiscalización”.<sup>55</sup>

Para el ejercicio de la fiscalización, el parlamento debe disponer de capacidad técnica para evaluar los grados de eficiencia y de eficacia de los servicios públicos en relación con el cumplimiento de los objetivos y metas que impulsa el Gobierno a través de sus planes, proyectos y programas. La fiscalización busca evitar entre otras cosas: a) abusos de poder; b) actos de corrupción y c) otros actos que puedan excederse de las correctas facultades del gobernante.

Otro concepto importante es el de controlar, que es un concepto más amplio, ya que no sólo examina determinado acto con respecto al derecho positivo sino que además conlleva la capacidad jurídica para resolver si se anula en caso de contravenir o contradecir el orden normativo.

El control y la fiscalización se realizan, entre otras, a través de:

- A. la solicitud de informes,
- B. interpelaciones,
- C. citación a ministros de Estado,
- D. comisiones investigadoras,
- E. aprobación de tratados internacionales,

<sup>55</sup> Pojo, Antonio Carlos, Documentos básicos del derecho parlamentario, Pág. 13.

F. ratificación del nombramiento de altos funcionarios públicos, etc.



Esta función entonces fija los límites dentro de los que podrá desenvolverse el Poder Ejecutivo, el Parlamento y la Constitución son las dos grandes murallas defensivas que protegen a las personas de las arbitrariedades en el ejercicio del poder en la administración pública. Por ello el parlamento ejerce funciones de control político en cuanto a las orientaciones del Poder Ejecutivo, dado que los parlamentarios son representantes directos del pueblo y un aspecto esencial de la representación política es controlar que las acciones del Poder Ejecutivo se ajusten al interés general.

#### 3.5.4. Función de dirección política y representación

Tradicionalmente se le conoce como función representativa. Es conceptualizada por Gregorio Peces Barba como la función de integración e indica que ésta es la que da al parlamento su sentido más profundo, por ser éste el único sistema capaz de integrar a todas las fuerzas que acepten las reglas del juego de la libertad y de las mayorías, donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través de la regla de las mayorías.

Luis Sánchez Agesta establece que "los miembros de la Cámara lo son en virtud de una representación, y la Cámara, a su vez, como cuerpo, tiene carácter representativo, y como tal se instituye en autoridad (representa a la nación, al pueblo, etc.)".<sup>56</sup> Es decir, considera la representatividad desde un doble enfoque: por un lado, la personal inherente a sus integrantes, que constituye al mismo tiempo una representación de tipo partidario y de tipo territorial; y por el otro lado, la institucional, ligada a la naturaleza del Parlamento como organismo del Estado.

La dirección política, entonces, está orientada a determinar los objetivos de la política nacional y a definir los medios o instrumentos para conseguirlos; en tanto que la función política de los parlamentos es impulsada a través de los partidos políticos,

<sup>56</sup> Sanchez Agesta, Luis, *Principios de teoría política*, Pág. 97.

quienes la adoptan como programa para sus luchas electorales y posiciones parlamentarias.



La representatividad del parlamento supone la reducción de las distorsiones a que pueda dar lugar el sistema electoral, pues la legislatura es la única instancia gubernamental en que existe una representación, con derecho a voz y voto, de las distintas corrientes políticas. Para algunos autores, el parlamento es el símbolo de la democracia, pues es en el Congreso Nacional, en su representatividad, en donde se logra el mayor reconocimiento a una sociedad plural, que desea y aspira a la estabilidad democrática y de donde se promueven los cambios necesarios que esa sociedad debe enfrentar en términos pacíficos, constructivos y producto de un debate político que pretende ciertos consensos fundamentales.

La importancia de esta función radica en que los miembros del parlamento interesados en sacar adelante las demandas de sus representados tienen que llevar a cabo una tarea de ordenamiento que requiere lograr una expresión congruente, racional y factible de hacerse realidad acerca de los asuntos que son presentados al pleno de la institución. Esta función representativa, también es conocida como función de integración pública de intereses, términos que expresan que las decisiones son tomadas mediante el encuentro del conjunto de los intereses involucrados en el proyecto o al menos, de los más importantes.

### **3.5.5. Función constituyente y constitucional**

A la función jurisdiccional le corresponde la tarea de realizar actos que crean circunstancias particulares, que son concretas e individuales y que buscan solventar alguna controversia. A través de esta función, los y las congresistas declaran la existencia de un deber o un derecho dado y culminan con una resolución de la institución representativa, la cual es inatacable e inapelable. Esta función tiene su origen y justificación, fundamentalmente, en la figura conocida como: Antejudio. La Constitución Política confiere a los miembros de los Supremos Poderes y a otros

funcionarios, un fuero especial, el cual les garantiza que no pueden ser sometidos a juicio, sin el levantamiento previo y expreso de ese fuero.



En este enjuiciamiento, el parlamento no pretende imponer una sanción penal, sino levantar el privilegio constitucional, para que la Corte Suprema de Justicia pueda juzgar, según corresponda. Es importante tener claro que el antejuicio no pretende hacer una defensa de la funcionaria o funcionario público, su objetivo principal es desarrollar un análisis de las implicaciones políticas de la situación que se presente y determinar si el o la funcionaria ameritan la formación de una causa de juicio por parte del Organismo Judicial.

En todo caso, esta valoración no debe de realizarse considerando la persona individual del funcionario o funcionaria, sino en la importancia de las funciones que le han sido encomendadas. En este sentido, la función del parlamento tiene dos categorías de acción:

- Una categoría indirecta, que le identifica como una institución capaz de diseñar y emplear instrumentos jurídicos, aunque el empleo de los mismos no sea su razón de ser ni su campo concreto de trabajo; o bien, que conlleve una fuerte carga de valoración jurídica.
- La categoría directa que le permite a través de lo anterior, auditar la actividad de la administración pública y al mismo tiempo, permita deducirles la responsabilidad respectiva a las y los funcionarios públicos.

En cuanto a la función constituyente, vale la pena decir que es realmente especialísima, ya que se encuentra reservada únicamente para modificar la normativa suprema del ordenamiento jurídico; es decir, la Constitución Política de la República de Guatemala y leyes del rango constitucional. El parlamento, al reformar la Constitución Política de la República, no actúa como el órgano de legislación ordinaria que tradicionalmente es, sino como un poder constituyente derivado o de reforma; tanto es así que en su función de reforma constitucional o constituyente utiliza procedimientos diferentes de los ordinariamente establecidos para la legislación común.



Esta función se encuentra íntimamente vinculada con la acepción, origen y ejercicio del poder; el cual es conceptualizado en Derecho Político como la “Suprema potestad rectora y coactiva del Estado, que lo autoriza para regir, según reglas obligatorias, la convivencia de cuantos residen en un territorio sujeto a sus facultades políticas y administrativas”.<sup>57</sup>

Tanto el poder como la soberanía son atributos del pueblo y en esto estamos completamente de acuerdo con la doctrina que así lo establece; por tanto, es el pueblo quien tiene la facultad y el poder constituyente, es él quien decide en quien delegar dicha responsabilidad. La forma en que el pueblo ejerce esa soberanía varía según las normas establecidas por las propias constituciones.

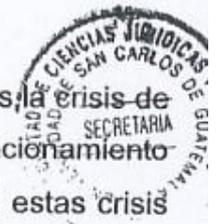
La expresión neta de la voluntad política creadora del orden institucional, conceptualizada por Prado como Poder Constituyente y Genuino, es expresada por Luis Sánchez Agesta como acto de voluntad eficaz que determina las normas jurídicas que han de regir la organización del poder y fija los principios del orden; surge de un hecho histórico en el que la voluntad popular y de sus dirigentes acuerda el cambio en la estructuración social- jurídica y político institucional; correspondería por tal a la primera Asamblea, Congreso o Corte Constituyente. El ejercicio del poder constituyente del pueblo puede transferirse; asimismo, a un órgano definido por la Constitución; una especie de limitación a la soberanía popular estipulada por el pueblo mismo.

### **3.6. Debilidades de los parlamentos latinoamericanos**

En los parlamentos latinoamericanos es frecuente encontrar una serie de factores o constantes que debilitan el rol que deben jugar como el órgano de representación por excelencia en una sociedad democrática”.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Prado, Gerardo, *Derecho Constitucional*, Pág. 63.

<sup>58</sup> Acción Ciudadana, Cuadernos del congreso. Guía práctica, Pág. 11.

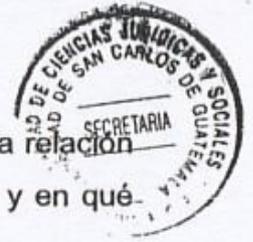


La primera constante en los estudios parlamentarios latinoamericanos es la crisis de la representación legislativa, lo que se transforma en deficiencias en el funcionamiento del parlamento como institución democrática. Cabe indicar que en general estas crisis constituyen una mezcla de visiones y posturas acerca del funcionamiento interno de los parlamentos, de la vinculación con el electorado general y distrital, el sistema de partidos políticos y la percepción, tanto ciudadana como de los medios de comunicación. No se trata de crisis de poder, sino más bien de eficiencia en el funcionamiento y, en consecuencia, de un problema que es relativo mayormente a los procedimientos y a los métodos legislativos.

La segunda constante se refiere a la tendencia de evaluar los parlamentos latinoamericanos, entre ellos el Congreso de la República de Guatemala, por sus alcances funcionales frente a los postulados del derecho parlamentario, para compararlos después con las características del Congreso de los Estados Unidos de América, esto quiere decir que el análisis se hace en el modo tradicional, que toma en cuenta los principios de la separación de poderes, equilibrio, pesos y contrapesos. Si bien este modelo de análisis comparativo podría justificarse, en principio, por tratarse de regímenes presidenciales basados en normativas similares, no se consideran suficientemente aspectos como:

1. Las distintas características que adquiere el proceso político en cada país latinoamericano en particular,
2. La relación del Parlamento con el sistema de partidos políticos,
3. El contexto más amplio del sistema político en el que operan y
4. Su desarrollo histórico.

Una tercera constante se refiere a la necesidad de revisar la institucionalidad en los regímenes democráticos actuales y, basándose en ello, plantear procesos de modernización o fortalecimiento parlamentario, a fin de que el poder público sea ejercido sin discrecionalidad y que los balances en las posturas cobren efectividad. Estas debilidades del sistema político se trasladan al ambiente legislativo y parte de los



resultados de este estudio será establecer la procedencia de las mismas y la relación de de existencia, si todas estas debilidades tienen relación entre ellas o no y en qué forma cobran fuerza en el Organismo Legislativo guatemalteco.

Si agrupáramos las debilidades que surgen entonces en el seno del Congreso, se pueden evidenciar las siguientes:

- A. Sobre las debilidades del funcionamiento parlamentario relativas al entorno político: aquellas que pueden o no nacer en el Congreso, pero que sus efectos se manifiestan en él y lo trascienden; por lo que su resolución no depende solamente del Organismo Legislativo, sino del grado de consenso que éste logre con los otros poderes del Estado y con los partidos políticos.
- B. Sobre las debilidades del funcionamiento parlamentario vinculadas a su responsabilidad política: las nacidas en el Congreso o heredadas por él, cuya resolución le corresponden en forma exclusiva. Se caracterizan por la existencia de los mecanismos de resolución tanto en la normativa constitucional como en las normas de régimen interior del Parlamento, requiriendo por tanto solamente su aplicación indiscrecional; o bien, que pueden ser establecidos por sí mismos en concordancia con sus facultades de autogobierno y determinación.
- C. Debilidades del funcionamiento legislativo en el plano organizativo: correspondientes a las deficiencias administrativas, financieras y de eficiencia administrativa gerencial, las cuales limitan la funcionalidad y buen desempeño del parlamento al restarle sustento técnico, presupuestario y/o de infraestructura al accionar de los parlamentarios. Su resolución presenta complicaciones derivadas del enfoque mixto que debe dárseles; dado que requieren de reordenamiento y organización subsanables por el Congreso –en cuanto a su responsabilidad política- pero que asimismo requieren de financiamiento adicional y de procesos de articulación que, por un lado, sólo se justifican; y por



el otro, sólo tendrían vialidad política, en la medida en que como organismo de Estado, el parlamento goce de legitimidad.

La pregunta que se deriva entonces es ¿De dónde surgen estas debilidades? Es necesario recordar que tras la caída del orden colonial, la reestructuración del Estado procuró que la forma de gobierno de los países latinoamericanos se asemejara al modelo presidencial estadounidense; sin embargo, desde sus inicios las constituciones latinoamericanas incorporaron reglas y prácticas que se apartaron del modelo original, tratando de dar respuestas a sus propios y urgentes problemas, ya que el proceso de reemplazar la autoridad de la corona por una propia fue repetidamente frustrado por innumerables conflictos regionales y guerras, entre otros.

Como consecuencia, los procesos constituyentes de la América Latina debieron hacerse cargo de una cuestión previa, los peligros de la anarquía. En este contexto, el constitucionalismo latinoamericano, como lo señala Natalio Botana, se vio enfrentado a concretar tres tareas: 1) Inventar una república ignorada por el antiguo régimen colonial; 2) Responder a la disolución del Estado provocada por la guerra y 3) Crear una sociedad civil capaz de legitimar a las nuevas estructuras de gobierno".<sup>59</sup>

El tema central fue entonces dotar de capacidad de decisión a los nuevos gobiernos, constantemente bloqueados y cuestionados por los liderazgos locales que desafiaban el monopolio del uso de la fuerza y la integridad territorial de los incipientes Estados, tratándose de resolver dicho problema con la creación de un poder ejecutivo fuerte, introduciéndose en los primeros ensayos constitucionales disposiciones y atribuciones tendientes a concentrar el poder en el Organismo Ejecutivo, concediéndole al Presidente de la República facultades extraordinarias, tales como:

- Autorización de delegación legislativa la literal e del Artículo 183 constitucional establece como funciones del Presidente de la República el sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; asimismo, dictar los decretos para los

<sup>59</sup> Botana, Natalio, *Las transformaciones del credo constitucional en Iberoamérica durante el siglo XIX*, Pág. 40.

que estuviere facultado por la Constitución y los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes.

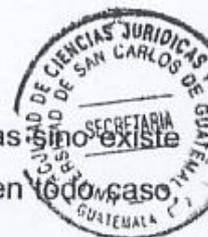
- La iniciativa legislativa el Artículo 183 constitucional en su literal g establece como una de las funciones del Presidente el presentar iniciativas de ley al Congreso de la República; en tanto que el Artículo 174 le reconoce al Organismo Ejecutivo la facultad de iniciativa de ley.

De esta forma el Poder Ejecutivo extendió los alcances de su autoridad y acumuló facultades. El aparato administrativo presidencial, a través de su vinculación con los distintos sectores de la sociedad, fue adquiriendo una experiencia ventajosa frente a la cual las legislaturas, cuando se restablecía el juego democrático, se encontraban en una posición de desventaja. Sin embargo, si bien la relación entre los Organismos Ejecutivo y Legislativo estaba constitucionalmente definida a favor del poder Ejecutivo, producto del interés de las estructuras sociopolíticas de los países latinoamericanos de conformar un orden político estable, ello no significó que los legisladores latinoamericanos desatendieran el peligro de la tiranía y el autoritarismo, ya que establecieron mecanismos de control político, procedimientos y regulaciones, que se preocuparon por la división de poderes y la generación de equilibrio en el poder a través del sistema de pesos y contrapesos, aunque su aplicación en la práctica histórica social fuese un tanto aliviada.

Con esto queremos decir que, por lo general, toda atribución excepcional de la presidencia estuvo acompañada, en mayor o menor medida, por algún mecanismo de control parlamentario y por tanto la dinámica de la gestión de gobierno dependió, también de la capacidad para negociar un ponerse de acuerdo entre las partes.

En la actualidad el resultado de esta arquitectura institucional es la especial combinación entre atribuciones presidenciales fuertes, junto a recursos de poder inciertos y mecanismos de control político incipientes. Dado que estos arreglos institucionales también le abrieron a los parlamentarios diferentes canales de acceso y oportunidades de veto al proceso de toma de decisiones del poder ejecutivo, las

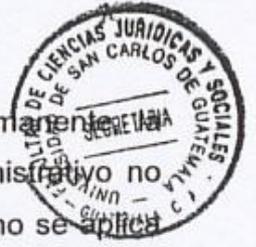
atribuciones presidenciales corren el riesgo de resultar puramente teóricas, ~~si no existe~~ la capacidad de generar consensos, propiciar negociaciones políticas y, en todo caso, contar con una mayoría parlamentaria que valide todas sus actuaciones.



En resumen, análisis llevados a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, así como otros diagnósticos formulados por las consultorías de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD/OEA), coinciden en señalar que el Congreso de la República de Guatemala padece de limitaciones importantes, derivadas de restricciones en sus reglamentos internos, en su infraestructura, sus sistemas operativos, su equipamiento y en la capacidad de su personal técnico y administrativo. En sus funciones institucionales el Congreso presenta, entre otros aspectos:

- i. Debilidad para preparar y analizar proyectos de ley: baja calidad del producto legislativo; se logra un número importante de impugnaciones exitosas; se desconoce la viabilidad, costo e impacto de proyectos de ley; no existe personal técnico legislativo capacitado; falta de personal permanente especializado a cargo de la asesoría técnica parlamentaria; debilidad en los sistemas de apoyo para la formulación de la ley.
- ii. Limitaciones en el ordenamiento jurídico y sus procedimientos: la depuración y organización de la ley se encuentra desactualizada; la función a cargo del registro de ley adolece de jurisdicción institucional.
- iii. Falta de capacidad para el control y fiscalización del Estado: existe dificultad de acceso oportuno a la información legislativa actualizada; insuficiencia en recursos y apoyo para realizar la fiscalización; existe un conocimiento limitado por parte de los legisladores en torno a la naturaleza y alcance de la fiscalización parlamentaria.
- iv. Baja articulación con la ciudadanía: los mecanismos de comunicación entre el Congreso y la sociedad civil no son efectivos, particularmente con la población en el área departamental.

- v. Débil gestión administrativa: no existe personal administrativo permanente; la estructura administrativa organizacional es débil; el personal administrativo no está capacitado para desempeñar sus funciones apropiadamente; no se aplica la división jerárquica entre lo político y lo administrativo; existe una plataforma tecnológica obsoleta.



### 3.7. Modernización parlamentaria: Primera y segunda generación

Desde la década de los ochenta, los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), han asumido un compromiso con el mantenimiento y defensa de la democracia, principalmente mediante una serie de modificaciones a su Carta Constitutiva. La implementación de diversos instrumentos jurídicos, le confirió el mandato y objetivo fundamental de atender, promover y reaccionar, ante cualquier amenaza que pudiera padecer el funcionamiento del sistema democrático, en cualquiera de los países miembros.

Así, desde 1991 y con la resolución que crea la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), se establece que esta nueva instancia de la OEA tendrá como eje principal de acción, responder con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos. A partir de su creación, la UPD ha venido colaborando con los Estados en los diversos esfuerzos que estos han realizado, por el fortalecimiento y consolidación de la democracia y en particular sus instituciones.

En el contexto de los esfuerzos realizados y en vista de las experiencias compartidas a través de las actividades realizadas por la UPD, se ha logrado demostrar que el proceso de modernización de un parlamento, surge como respuesta a las necesidades que plantea de una forma cada vez más enérgica la población civil, de crear más y mejores espacios de participación, de control, así como la especialización

misma de los encargados de la elaboración de la ley y el ejercicio de control que les corresponde a los parlamentarios.



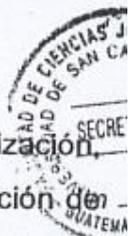
Es también necesario destacar, que este proceso de modernización se torna necesario, producto de las percepciones negativas que sobre el trabajo y la función parlamentaria se han desarrollado a lo largo del hemisferio, entre las que destaca que el parlamento sea considerado una institución que no representa los intereses de la población y fundamentalmente, la existencia de un divorcio entre sus acciones y su eficaz funcionamiento.

“Con los procesos de modernización se procura lograr una transformación progresiva, permanente e integral, que alcance las diferentes áreas de trabajo del parlamento, de manera que permita una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración de la ley y, que mejore la eficiencia del trabajo de los legisladores, facilitándoles las herramientas técnicas, políticas y administrativas para mejorar la calidad del producto legislativo”.<sup>60</sup>

Cada una de las acciones realizadas en conjunto por los parlamentos u organizaciones creadas a nivel regional y local, han permitido un avance en materia de modernización parlamentaria. Los esfuerzos citados y muchos otros más, llevados a cabo desde la creación de la Oficina para la Promoción de la Democracia, han colaborado eficientemente no sólo en la organización, estructura y funcionamiento de los parlamentos, sino que han creado, tanto a lo interno de los parlamentos como en la sociedad civil, una mayor conciencia sobre la necesidad del fortalecimiento y apoyo a los parlamentos en el ejercicio de sus funciones.

Dentro de las experiencias de modernización parlamentaria en que han participado los Estados miembros de la OEA, pueden destacarse dos tendencias fundamentales: los procesos de modernización de Primera Generación y los de Segunda Generación.

<sup>60</sup> Calderón Suárez, Jorge, Balance de la modernización legislativa en centroamérica y República Dominicana, Pág. 8

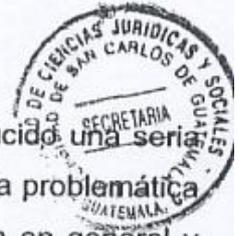


Una primera tendencia de esfuerzos realizados en términos de modernización estuvo orientada hacia el rediseño y fortalecimiento de la gestión y la organización de los poderes legislativos. En ésta, se incluye lo referente a la administración legislativa, informática, organización parlamentaria, asesoramiento técnico jurídico, técnica legislativa, capacitación de funcionarios, procedimientos parlamentarios, archivos, centros de documentación, bibliotecas e infraestructura, entre otros. Todos estos elementos en su conjunto conforman lo que se ha denominado Modernización Parlamentaria de la Primera Generación.

No obstante, durante los últimos años y debido al avance logrado por diversos organismos de cooperación internacional (BID, USAID y la OEA) en lo que se refiere a sus programas, proyectos y acciones, se ha evidenciado la necesidad de abordar la modernización legislativa de una manera más amplia, más integral, profundizando en temas que promuevan aspectos sustantivos, institucionales y políticos. Esta nueva expectativa de abordaje, ha generado no sólo la posibilidad, sino también la necesidad de avanzar hacia un nuevo proceso de modernización; este proceso es el que se ha denominado Modernización Parlamentaria de la Segunda Generación.

En esta nueva etapa, los esfuerzos se enfocan no tanto en la gestión y organización de los poderes legislativos que determinaba la primera generación, sino en aspectos institucionales y políticos, procurando subsanar los problemas tanto endógenos como exógenos, que aquejan a los parlamentos. A lo interno, (problemas endógenos) es necesario enfrentar los principales problemas y dificultades que todavía afectan la labor parlamentaria, que durante la primera generación de reformas no pudieron ser subsanados y que dificultan a la fecha, el desempeño eficiente de la institución. Las principales consecuencias de estos problemas enmarcan la opinión de los ciudadanos del trabajo parlamentario hacia la lentitud, falta de respuestas oportunas y legislación inadecuada.

Los problemas exógenos por su parte, se refieren a deficiencias de orden institucional y político, de mucha mayor profundidad, por lo que es más difícil



superarlos. Debido a lo complicado que resulta esta tarea, se ha producido una seria desconfianza en la institución, que dificulta aún más el trabajo. Esta es la problemática más seria que atraviesan los diferentes parlamentos en América Latina en general y Centroamérica en particular; se tiene la percepción, acertada o no, de que la institución no cumple a plenitud con las funciones que le corresponde desempeñar, es excesivamente costosa, carece tanto de credibilidad como de legitimidad y, que requiere por lo tanto, hacer importantes esfuerzos por fortalecer su papel en el sistema político y cumplir eficientemente sus funciones, para revertir esa imagen.

Esta percepción ha sido documentada, mediante los diferentes estudios regionales y estatales realizados por la OEA, con apoyo de los diferentes actores en cada país. No obstante, gran parte de esta percepción negativa resulta de la falta de conocimiento y entendimiento entre estos sectores y la población en general, de la complejidad de la realidad legislativa, de su verdadero rol, de sus atribuciones y de su funcionamiento, tanto en lo estrictamente legislativo como en el orden político y su carácter representativo.

La modernización de la Segunda Generación tiene su base de acción en el fortalecimiento de las tres funciones fundamentales del parlamento moderno, éstas se relacionan con el procedimiento para la creación de las leyes, la necesidad de contar con una preparación especializada, que permita un mejor producto legislativo, más técnico y transparente, la necesidad de implementar los conocimientos de la asesoría parlamentaria y, la creciente necesidad de tomar en cuenta los niveles de representatividad institucional a partir de su relación con la sociedad civil.

El fortalecimiento de las funciones esenciales de las instituciones legislativas en el marco de los procesos de modernización legislativa, ha estado centrado en los últimos años en el trabajo y fortalecimiento de las siguientes funciones:

- Función Legislativa.
- Función de Control Político y Fiscalización Presupuestaria.
- Función de Representación.



Dicho fortalecimiento de funciones está cruzado de forma transversal por la modernización de los Sistemas Parlamentarios, en especial cuatro de ellos:

- Sistema de Información Legislativa –SIL-
- Sistema de Administración Parlamentaria –SAP-
- Sistema de Asesoría Legislativa –SAL-
- Sistema de Relaciones con la Sociedad Civil –SRSC-

### **3.8. Nuevas prácticas sugeridas para fomentar la participación ciudadana en el proceso legislativa**

Para finalizar este capítulo, debemos referirnos a “cuatro prácticas que se han sugerido para facilitar la participación ciudadana dentro del proceso legislativo, las cuales son:

- **“Las audiencias públicas.** Cuando Stuart Mill concibió al Parlamento como “Congreso de todas las opiniones de la Nación”, no pretendió restringir su función representativa a las opiniones manifestadas por la mayoría parlamentaria, aunque ella numéricamente estuviese en mejor condición para imponer una decisión corporativa. Desde una perspectiva amparada en el criterio de representación, la deliberación es una invitación a estudiar libremente proyectos de ley, a buscarle sus ventajas e inconvenientes. Es también una invitación a recoger el sentir de sectores especializados en la materia o involucrados con ella. La institucionalización de audiencias públicas al inicio de la fase legislativa constituye un extraordinario instrumento de publicidad, transparencia y rendimiento de cuentas.

Las audiencias pueden ser facultativas de las comisiones o de grupos de legisladores que desean poner a debate, previo al trámite legislativo, una determinada iniciativa. La decisión de llevar a cabo las audiencias podrá ser adoptada por la comisión respectiva y la decisión debe ser comunicada a la presidencia del Congreso.



De esta manera, la Presidencia destinará el área física en que se realizará la audiencia y cubrirá los gastos que demande. Incluso las comisiones, por iniciativa propia pondrán una de sus sesiones mensuales para la realización de audiencias públicas. Es una forma no sólo de retroalimentación, sino también de socialización y negociación de la iniciativa.

Un determinado proyecto que ha sido objeto de análisis y debate en una audiencia pública tendrá menor oposición y la poca que se pueda mantener será conocida por los legisladores interesados, lo que les permitirá diseñar una estrategia para enfrentarla.

- **Procedimientos de audiencias públicas.** Las audiencias deberían regirse por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal. Conviene la reglamentación de las audiencias públicas, a fin de maximizar sus beneficios y obtener los mejores resultados. Esa reglamentación no necesariamente debe incluirse en la Ley Orgánica y bien podría ser aprobada por la Junta Directiva del Congreso, como disposición administrativa. La convocatoria se realizará por medio de la prensa nacional y mediante invitación directa a grupos interesados, previamente inscritos en el registro legislativo. La versión taquigráfica de la audiencia estará a disposición del público y deberá ser dada a publicidad por medio de la página Web del Congreso. Las opiniones de las y los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de estas actividades no deberán ser vinculantes. Sin embargo, deberán ser incluidas formalmente como antecedentes en el expediente respectivo.
- **Jornadas temáticas.** Otro mecanismo conveniente para la participación ciudadana es el establecimiento de Jornadas Temáticas que pueden impulsar las comisiones legislativas, en coordinación con la Junta Directiva o la presidencia del Congreso. En cada jornada la comisión pondrá a debate público todos los proyectos que tienen relación temática, con el fin de realizar un análisis conjunto, de respuesta integral y hasta de agrupación legislativa. El resultado de

las jornadas puede ser una codificación, una orientación para de ~~legislar~~ la recomendación de no dar trámite a un determinado proyecto por considerar que ya está incluido en otra iniciativa aprobada o simplemente debatir sobre la orientación del ordenamiento jurídico nacional en determinada área.



- **Observación a los proyectos particulares.** Esta iniciativa permitirá a todas las personas naturales o jurídicas presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de algún acto legislativo, cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las comisiones. La respectiva mesa directiva de la Comisión deberá disponer los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento específico que asegure la debida atención y la oportunidad.
  - Todas las observaciones deberán presentarse por escrito y necesariamente deberán agregarse al expediente respectivo, para que sean consideradas por los diputados durante el análisis y discusión de los proyectos de ley. Las observaciones se harán previo conocimiento de los temas por parte de los ciudadanos y no necesariamente deben realizarse en días de sesión de las comisiones. Al contrario, lo conveniente de este mecanismo es que el día de sesión ya la Comisión cuente con un cúmulo de aportes ciudadanos que alimenten el trabajo legislativo”<sup>61</sup>.

Las jornadas temáticas contribuyen a discutir temas diversos para encontrar características comunes y enriquecer los procedimientos para su discusión, aprobación o reprobación. La observación de proyectos contribuirá a enriquecer el trabajo legislativo con las observaciones y propuestas de la ciudadanía y facilitar el trabajo de la comisión. Las audiencias públicas no deben ser necesariamente legisladas, pueden ser aprobadas por la Junta Directiva del Congreso como una disposición administrativa. Estas últimas serán analizadas con más detalle en el siguiente capítulo.

---

<sup>61</sup> Ob. Cit Pág. 19.

## CAPÍTULO IV



### 4. Las Audiencias públicas

#### 4.1. Consideraciones preliminares

La garantía de oír al interesado antes de dictar una decisión que pueda afectar sus derechos o intereses, es un principio clásico del derecho constitucional y administrativo. Desde hace ya muchos años el derecho contemporáneo muestra una creciente evolución del alcance de este principio jurídico, que ha comenzado en forma sistemática a comprender también la emisión de normas generales y grandes proyectos o decisiones particulares, impacto ambiental, etc.

Esa extensión del principio de la audiencia individual al principio de la audiencia pública ha comenzado primero en el derecho anglosajón. Se fundamenta en el derecho inglés, en el principio de justicia natural que también informa la garantía de defensa en el caso particular y en el derecho estadounidense en la garantía del debido proceso legal que ha sido recibido en muchas Constituciones de la región.

En otras palabras, es ya un principio, al menos teórico, suficientemente reconocido que también debe cumplirse la audiencia, esta vez con el público, antes de emitir normas jurídicas administrativas e incluso legislativas de carácter general o antes de aprobar proyectos de gran importancia o impacto sobre el medio ambiente o la comunidad. Se trata pues, de que integra como parte de la garantía clásica de audiencia previa, la garantía constitucional del debido proceso en sentido sustantivo.

Pero el derecho comparado ya de antaño introduce una segunda forma de cumplir con el antiguo principio *audi alteram partem* (escuchar a la otra parte) y es la necesidad política y jurídica de escuchar al público antes de adoptar una decisión, cuando ella consiste en una medida de carácter general, un proyecto que afecta al usuario o a la comunidad, etc. Su campo de aplicación es sumamente amplio y si se la considera en



el marco ampliado de la participación ciudadana, ostenta diversas variantes y modificaciones.

Su funcionamiento supone necesariamente que la autoridad pública someta un proyecto al debate público, el cual debe tener el suficiente grado de detalle como para permitir una eficaz discusión. Es importante entender que las audiencias públicas no adoptan decisiones, lo que en principio podría generar dudas acerca de su influencia y alcance. Sin embargo, la experiencia de los países en que han sido instituidas enseña que constituyen un medio importante y efectivo para movilizar a la opinión pública y establecer límites sociales a la discrecionalidad estatal.

Hay razones de peso para no asignar a las audiencias públicas atribuciones decisorias. En primer lugar, porque quienes en ellas intervienen no ejercen una representación formal; en segundo término, porque en ellas se expresan intereses sectoriales, particulares o corporativos que, aunque respetables, no sería democrático que pudieran prevalecer sobre el interés general; finalmente, porque este último, en un sistema democrático, está definido por los órganos políticos representativos. Sin embargo, los órganos competentes están obligados a considerar las recomendaciones y argumentos que surjan de las audiencias públicas, sea para apoyarse en ellos o para rebatirlos. De este modo se facilitan dos tipos de control: por una parte, el de la opinión pública y por otra el de los tribunales, ya que los considerandos de un acto podrán ser tenidos en cuenta para su control de razonabilidad.

El campo de aplicación de las audiencias públicas es sumamente amplio y es considerado dentro del marco de la participación ciudadana con sus variantes de acuerdo al contexto en que se le ponga en práctica. Su funcionamiento requiere, sin embargo, que su figura y procedimiento se encuentre institucionalizado.

Debido a la falta de representatividad en los parlamentos latinoamericanos, por la falta o inadecuada aplicación de mecanismos institucionales de interacción con la sociedad civil, lo cual ha acarreado una mala opinión pública respecto de esta



institución, algunos países latinoamericanos han implementado este mecanismo de acercamiento a la sociedad civil, ya sea como un debate, dentro del proceso legislativo en la creación de leyes, como una oportunidad de consulta o como un encuentro entre parlamento y sociedad civil.

Se le ha tomado como un adecuado sistema de relaciones entre el poder legislativo y la sociedad civil y que supone una apertura a la participación activa de las distintas expresiones de la población, lo que ha permitido un marco de deliberación amplio y democrático en el espacio público.

Esta interacción ha logrado mejorar la calidad del gobierno y las decisiones en relación a las necesidades y expectativas populares. En los países que tienen institucionalizado este mecanismo lo aplican tanto en las decisiones del organismo legislativo como en las decisiones y proyectos del ejecutivo, se le ha dado mucho énfasis a nivel latinoamericano y a nivel internacional, especialmente porque es un mecanismo de participación directa, fomenta la transparencia y se puede aplicar en cualquier ámbito de la administración pública.

La idea es fortalecer las democracias de sociedades como las latinoamericanas, ya que es, según estudios de Transparencia Internacional donde los niveles de corrupción son alarmantes y donde la crisis de credibilidad de los partidos políticos y de las instituciones políticas ha afectado la representatividad de los parlamentos.

#### 4.2. DEFINICIÓN

Se define las audiencias públicas como el "procedimiento mediante el cual quienes invocan un derecho, interés legítimo, interés simple, difuso o colectivo, tienen oportunidad de opinar, debatir y producir prueba ante la autoridad superior de un organismo del Estado, acerca de un problema, proyecto o decisión".<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Artículo 24 de la Ley modelo sobre mecanismos de participación de la Sociedad Civil en la Prevención de la Corrupción.

Una audiencia pública es “una instancia en el proceso de toma de decisiones administrativa o legislativa en la cual el responsable de dicha decisión implementa un proceso para que todas las personas o partes que se verán afectadas por esa decisión o tengan un interés particular o general, expresen su opinión respecto de la misma. El mecanismo permite que el funcionario responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones, en forma simultánea y en pie de igualdad sobre el tema en discusión a través del contacto directo con los interesados. Las opiniones así recogidas son de carácter consultivo y no vinculante”.<sup>63</sup>

Las audiencias públicas pueden ser entendidas como el mecanismo idóneo para recabar información y propuestas por parte de la ciudadanía, respecto de iniciativas legislativas que se encuentren en estudio en una determinada comisión y constituyen una fase importante del procedimiento legislativo.

Se le ve entonces, a la audiencia pública, como uno de los instrumentos principales de los regímenes democráticos participativos. En este sentido, “es un excelente espacio de encuentro entre ciudadanos, organizaciones sociales, el sector privado y las instituciones del estado, donde pueden presentarse las perspectivas tanto individuales como grupales o colectivas sobre los problemas y soluciones que deban encararse”.<sup>64</sup> “Se constituye como la oportunidad institucional más importante para garantizar el máximo flujo informativo posible entre actores de la sociedad y sus propias autoridades en relación a una decisión acotada”.<sup>65</sup>

Algunos especialistas han clasificado las audiencias públicas desde los diversos puntos de vista en que pueden abordar los temas, pero una definición muy acertada en cuanto a su contenido es que “Constituye una instancia en el proceso de toma de decisiones administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma,

<sup>63</sup> De Michele, Roberto, *Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción*, Pág. 18.

<sup>64</sup> Fundación Ambiente y Recursos Naturales-Fundación Patagonia Natural, *audiencias públicas en los municipios Patagónicos*, Pág. 22.

<sup>65</sup> Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Patagonia Natural, *audiencias públicas en los municipios Patagónicos*, Pág. 23

habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella"<sup>66</sup>.



Es importante tener en cuenta las diversas definiciones que se le han dado a las audiencias públicas, ya que aunque difieren en algunos aspectos del contenido fundamental, su esencia misma es la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del poder ejecutivo o legislativo, especialmente en asuntos de interés general.

Para efectos del presente trabajo y con base en las definiciones anteriormente descritas, se entiende las audiencias públicas como la forma presencial de participación ciudadana, que consiste en un procedimiento mediante el cual la sociedad civil puede dar a conocer sus puntos de vista en asuntos de interés público o en el proceso de reforma o creación de una ley que les afecte de manera directa y que sea del conocimiento de una comisión de trabajo del Organismo Legislativo.

#### **4.3. Su importancia y propósitos**

Como ya fue indicado, el parlamento o Congreso se constituye o debería constituirse en una tribuna natural de discusión, de encuentro entre los distintos sectores de la sociedad civil cuando aprueba una ley o se adoptan decisiones de trascendencia nacional.

Las audiencias públicas transparentan el proceso parlamentario, ya que el conocimiento de las leyes desde su iniciativa, la participación en su preparación, la aprobación, su vigencia y aplicación fortalece el papel representativo del parlamento y de sus integrantes. Es de gran importancia que el diputado tenga contacto directo con los ciudadanos y escuchar en forma directa y discutir del mismo modo qué es lo que piensan y lo que quieren. La lista de los motivos por los cuales las audiencias públicas son importantes es muy larga pero trataremos de señalar algunas:

---

<sup>66</sup> Gaba, Marta Lilliana, *La participación ciudadana en la gestión de gobierno a través de audiencias públicas*, Punto 1, numeral 2.



- Genera confianza en la institución y le da legitimidad a sus decisiones.
- Consolida su imagen ante la opinión pública en el cumplimiento de las funciones que la ley le ha encomendado.
- Es un mecanismo que complementa las políticas de transparencia, publicidad y la responsabilidad en la gestión pública.
- Es un mecanismo para asegurar que las actuaciones de los parlamentarios se ajustan a las aspiraciones y necesidades de la comunidad, evitando que prevalezcan intereses particulares; además, que sean enriquecidas y adecuadas a la realidad específica de los destinatarios.
- Es un elemento democratizador del poder legislativo, porque permite a los funcionarios acceder a las distintas opiniones, en forma simultánea y en pie de igualdad sobre el tema en discusión a través del contacto directo con los interesados.
- Es un mecanismo idóneo de formación de consenso de la opinión pública respecto de la juridicidad y conveniencia de la ley.
- Configura la oportunidad institucional más importante para garantizar el máximo flujo informativo posible entre actores de la sociedad y sus legisladores en relación a una decisión acotada.
- Perfecciona la razonabilidad del proceso de toma de decisiones, tendiente hacia la mayor legitimación de las mismas.
- Compromete a los legisladores a justificar y fundamentar sus decisiones.

Las audiencias son oportunidades de consulta, para que el conocimiento teórico y la experiencia práctica del conjunto de la población puedan ser capitalizados y reflejados por los legisladores en el proceso de creación de la ley. Es una oportunidad que tienen los ciudadanos para integrarse, organizarse por afinidad, escuchar las perspectivas de aquellos que tienen puntos de vista distintos, de este modo facilita la comprensión de las diferencias, intereses y a la vez promueve la tolerancia. La transmisión de las diferentes perspectivas, experiencias, conocimientos e información pertinente a los legisladores hacen sustantivo el contenido de las decisiones.

Esto permite que legisladores y ciudadanos se conviertan en verdaderos interlocutores cotidianos, preservando la legitimidad que tanto se ha ido deteriorando. La propuesta de institucionalización de las audiencias públicas ayuda a los legisladores principalmente, porque las opiniones de los participantes contribuyen a la fundamentación de las propuestas de ley, el diputado escucha y conoce en forma directa los diferentes puntos de vista a partir del conocimiento del proyecto o alternativas que le puedan presentar.



#### **4.4. Principios generales de las audiencias públicas**

Hay quienes opinan que las audiencias públicas deben adoptar buena parte de las formas de un proceso judicial oral y no dejan de tener razón, ya que es un principio procesal general que las personas que individual o jurídicamente se vean afectadas en sus intereses, tienen derecho a ser escuchadas antes de que se tome una decisión definitiva.

La audiencia por su propia naturaleza debe ser oral e informal (pero lógicamente ordenada), pues no se trata de que cualquiera pueda hablar en cualquier momento y sin conocimiento profundo del asunto. De entre todos los sujetos que participan siempre habrá opiniones divergentes e intereses opuestos por lo que la contradicción propia de un proceso está presente como un principio.

La oficiosidad se da en el sentido de que sea el legislador quien convoque o la sociedad civil quien lo solicite y la comisión encargada de las audiencias debe darle seguimiento a esa solicitud o a la convocatoria. Esta participación no debe generar ningún costo a los participantes, en todo caso son los diputados quienes tienen la potestad de convocarlas y los gastos de su celebración deberían estar contemplados en el presupuesto de cada Comisión de Trabajo o de la manera que más se adecúe al presupuesto del Congreso.

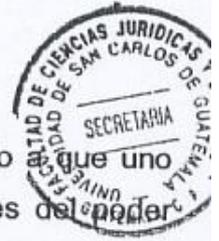
Hay dos principios democráticos fundamentales que en relación a la participación ciudadana tienen especial relevancia, estos son la igualdad y la legitimidad. El primero implica que las personas que decidan participar cuenten con idéntico espacio de participación y reciban igual consideración, esto quiere decir que no encuentre limitaciones a su iniciativa. Y el segundo, la legitimidad, no menos importante que el primero y consiste en que los legisladores expongan públicamente la razón de sus decisiones.

Es necesario que el proceso de realización de las audiencias públicas contenga ciertos elementos fundamentales para su efectividad, estos son:

- Disciplina: para mantener el orden del proceso de la audiencia pública;
- Simplicidad: para no complicar y burocratizar el proceso;
- Respeto: que debe ser mutuo para mantener el decoro y el trato cordial entre los participantes;
- Búsqueda de consenso: para legitimar las decisiones;
- Información: que constituye la base de una efectiva y fundamentada participación;
- Objetividad: ya que ante una heterogeneidad de partes, ésta es indispensable para hacer valer el principio de igualdad y no discriminación

#### **4.5. El acceso a la información como condición de las audiencias públicas**

El problema de la publicidad del poder siempre sirvió para mostrar la diferencia entre las dos formas de gobierno: la república, caracterizada por el control público del poder en la época aristotélica, y en la época moderna por la formación libre de una opinión pública, así como el principio de la publicidad. Al contrario, en el principado que se caracterizó por la utilización del método de secreto de Estado y buscó asegurar el control. El secreto de Estado se utiliza en la actualidad en algunos Estados, pero únicamente en asuntos de seguridad nacional o en los casos que la ley establece.



Se habla de la gran dicotomía entre lo público y lo privado, en cuanto comienza donde termina el otro; es decir, en cuanto que las actividades del público son públicas no cabe lo secreto, por lo tanto hay un mejor control por parte del público del poder político. Se considera que "todas las acciones referentes al derecho de otros hombres, cuya máxima no es compatible con la publicidad, son injustas".<sup>67</sup>

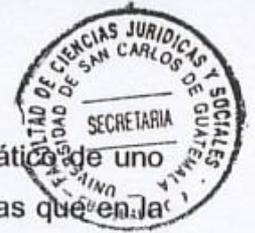
"Mientras que un Estado despótico exige y se manifiesta mediante el ocultamiento de las decisiones, los Estados democráticos o republicanos tienen como principio la publicidad de sus actos y decisiones, por lo tanto se exige que el poder sea visible,<sup>68</sup> ya sea con participación directa de los ciudadanos o a través de representantes. Las reuniones deben ser abiertas al público o con mecanismos que permitan el acceso del público al conocimiento de lo que se está tratando y obtener la información que requiera o le interese.

Debe recordarse que el acceso a la información es un derecho fundamental de todo ser humano y una garantía constitucional. La Constitución Política de la República establece que todos los actos son públicos, todo ciudadano tiene derecho a que se le informe de los actos realizados por los funcionarios de los organismos del Estado y todas sus dependencias, ya sea en forma oral, escrita o por otros medios. Toda la información sobre el quehacer público debe estar siempre a la vista y al alcance de cualquier persona, para que puedan fiscalizar los actos de los funcionarios públicos y exigir la responsabilidad de sus actos.

Este derecho está ligado íntimamente a los principios fundamentales de: la publicidad, la transparencia y la rendición de cuentas. ¿Qué pasaría si todas las actuaciones del gobierno o parlamento fueran secreto de Estado?, estaríamos ante un Estado alejado del pueblo, en el cual el ciudadano no tendría fundamento para juzgar los actos de las autoridades. Hay una frase que dice la información es poder, y con que razón, pues si el ciudadano no está informado no puede exigir al gobierno que cumpla con sus mandatos. De allí la importancia de la publicidad de los actos, para el pleno

<sup>67</sup> Bobbio, Ob. Cit. Pág. 34

<sup>68</sup> Ibid. Pág. 36



desarrollo del sistema democrático, lo cual distingue a un Estado democrático de uno autocrático, ya que en este último el secreto de Estado es la regla, mientras que en la democracia es al contrario.

Es normal que en un Estado haya reservas a la publicidad, pero únicamente en casos excepcionales establecidos en la ley. En Guatemala, por ejemplo, hay una excepción en cuanto a asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional o datos suministrados por particulares con garantía de confidencial, según artículo 30 constitucional, aunque tendría que estudiarse minuciosamente esta salvedad para no caer en el abuso de este derecho. Fuera de los casos mencionados toda información es pública. En general, en todo sistema democrático se debe garantizar el libre acceso a la información, ya que es parte de las libertades fundamentales y deben existir fuentes alternativas de información que creen un acercamiento entre sociedad y Estado.

La transparencia es un elemento que proviene de la voluntad del poder público y una exigencia que los ciudadanos tienen cada vez más, quienes están en todo su derecho de ser contralores sobre el uso de los recursos públicos y actos de los diferentes organismos del estado, ya que la transparencia coadyuva a legitimar las acciones y decisiones tomadas por el poder público.

El derecho al acceso a los documentos públicos representa un parámetro muy significativo del nivel efectivo de transparencia de un determinado orden jurídico. La publicidad entendida como la general visibilidad o accesibilidad de la actuación administrativa, es un elemento de orden jurídico. "La publicidad en todos los organismos del Estado se plasma jurídicamente en dos formas en la publicidad de los documentos y en la publicidad de las sesiones, estas manifestaciones se resuelven en el ejercicio de un mismo derecho de libertad a informarse".

El principio de publicidad de las actuaciones parlamentarias está llamado a desempeñar una función de integración de la sociedad civil en el Estado. Aun cuando

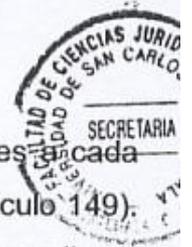
el texto constitucional guarda silencio al respecto, el principio de publicidad de la actividad parlamentaria debería suponerse como un corolario lógico del sistema. La publicidad entonces es garantía de rectitud y objetividad de sus acciones, contribuye en mejorar la eficacia de sus decisiones. El principio de rendición de cuentas es la obligación de que los distintos organismos del Estado se controlen entre ellos para mantener equilibrio de sus actuaciones.



En Guatemala, a pesar de haber iniciado un proceso democrático hace 20 años, las estructuras que ligan el presente con el pasado autoritario aún predominan. El secreto y la arbitrariedad han formado parte de la cultura política de Guatemala, por los resabios del sistema autoritario y contrainsurgente. El inicio de la transición hacia un estadio democrático no ha sido la garantía para que estos desaparezcan del todo, ya que la experiencia ha demostrado que su existencia no depende de un factor legal, sino cultural propio de la sociedad guatemalteca.

El Congreso de la República en tanto que constituye el principal órgano de representación ciudadana posee una doble obligación de brindar información, de poner a disposición del ciudadano todas sus actuaciones, de abrir espacios de participación ciudadana con base en el conocimiento e información sobre el tema en el cual van a aportar sus ideas.

Un parlamento tiene carácter representativo precisamente sólo en cuanto se considera que su actividad sea pública. El principio de información y publicidad de los actos del Congreso de la República lo recoge adecuadamente y podríamos decir hasta suficientemente, el ordenamiento jurídico guatemalteco en la Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala. El Artículo 78 establece claramente que "...todas las sesiones del Congreso de la República serán públicas, pudiendo presenciarlas todos los ciudadanos que lo deseen". Señala también que las actas del Congreso siempre serán públicas (Artículo 146) y que deberán quedar a disposición de los diputados y del público setenta y dos horas después de efectuada la sesión a que se refieran (Artículo 148).



Incluso, la Junta Directiva deberá entregarle copia del Diario de Sesiones a cada uno de los diputados y a los medios de divulgación que quieran recibirlo (Artículo 149). La publicidad de los actos del Congreso la garantiza también la Ley Orgánica mediante la obligatoriedad de la publicación, impresión y distribución de por lo menos las siguientes publicaciones (Artículo 152):

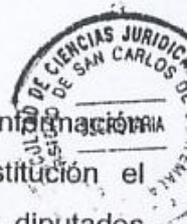
- i.* Diario de sesiones: el cual debe publicarse dentro de los ocho días siguientes a la sesión que se trate.
- ii.* Boletín Semanal: el cual debe publicarse cada martes de la semana siguiente a que corresponda el mismo; debe ser publicado en el Diario Oficial y contener, como mínimo:
  - Información sobre toda iniciativa de ley presentada al Congreso.
  - Información sobre los ponentes de cada iniciativa de ley.
  - Una descripción del proyecto de ley.
  - Fecha de presentación de iniciativa al Pleno del Congreso.
  - Información sobre la comisión a la que se ha cursado para su estudio

Finalmente, toda iniciativa será además pública y todo ciudadano podrá obtener una copia que se le proporcionará a su costa.

- iii.* Proyectos de ley especiales: eventualmente cuando así lo disponga la Junta Directiva o la Junta de Jefes de Bloques.

El propio proceso de discusión de la ley, establecido en el Artículo 176 de la Constitución Política de la república de Guatemala, parece haber sido diseñado por el constituyente guatemalteco para brindar suficiente información sobre los temas en discusión tanto a los propios legisladores como a las y los ciudadanos. Dice este Artículo que todo proyecto de ley "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".

En efecto, la discusión y aprobación de los proyectos de ley en varias sesiones que se celebren en días distintos tiene por objeto favorecer la información y la publicidad



para que los legisladores puedan recoger opiniones y alimentar con información suficiente su análisis y las decisiones finales. No establece la Constitución el mecanismo mediante el cual los ciudadanos puedan retroalimentar a los diputados durante los diferentes debates. No obstante, si se analiza integralmente esta norma constitucional en conjunto con el desarrollo normativo de transparencia y publicidad establecido en la Ley Orgánica de donde es posible asegurar que al menos normativamente, los instrumentos adecuados están establecidos y su utilización permanente podría permitir una adecuada información a los ciudadanos que favorezca simultáneamente la participación en el proceso de análisis, discusión y toma de decisión sobre los respectivos proyectos de ley.

Lo ideal sería que todos y cada uno de los diputados mantuvieran constantemente comunicación directa con la ciudadanía a la que representan; es decir, la comunicación presencial, que se les informe sobre las iniciativas y las actividades que realizan cada uno de los parlamentarios. Ello permite a la sociedad civil opinar y colaborar de distintas maneras en el quehacer parlamentario, complementando y enriqueciendo la información que estos tienen.

Además permite un mayor acercamiento del parlamento hacia la sociedad civil, y un mayor conocimiento de la realidad social, sus necesidades y requerimientos. De manera que al aprobar las leyes sea con la participación de la sociedad civil debidamente organizada, lo cual le daría mayor legitimidad, con la seguridad de que esa ley aprobada sea una respuesta adecuada, certera y oportuna a los requerimientos sociales, ya que contaría con los aportes de los diferentes sectores afectados e interesados.

En los Acuerdos de Paz también toma especial importancia este tema, ya que pone en énfasis la participación ciudadana. Ésta puede lograrse ejerciendo de manera efectiva y con mecanismos adecuados, un amplio acceso a la información. Lamentablemente aún no se han implementado esos mecanismos necesarios y exigibles en nuestro sistema democrático.

A pesar de estar protegido constitucionalmente el derecho a la información, la práctica indica lo contrario en Guatemala, ante la ausencia de un marco legal que respalde este derecho ciudadano.



#### **4.6. Las audiencias públicas como una forma de participación ciudadana**

Como ya se mencionó, una de las alternativas de comunicación e interacción entre el Congreso de la República de Guatemala y la sociedad civil son las audiencias públicas, como formas presenciales de participación, en las cuales ambas partes pueden comunicarse e intercambiar ideas en forma directa.

Dentro de todas las formas de participación este mecanismo ocupa una importancia especial, ya que debidamente institucionalizado constituye un ejercicio democrático, que facilita el desarrollo del procedimiento legislativo, por su sencillez y la amplitud y la posibilidad de crear conciencia en la población sobre su importancia, crear una cultura democrática dependiendo de su realización basada en reglas claras y transparentes.

En la medida en que un proyecto de ley es consultado para su aprobación durante el proceso legislativo, implica un mayor grado de aprobación de los ciudadanos, es una ley que tiene mejores posibilidades de ser aceptada y cumplida. Una ley que ha recogido los aportes y sugerencias de los beneficiarios y destinatarios de la misma, puede servir de herramienta para acercar a la ciudadanía y al Congreso. En la medida que el Organismo Legislativo de Guatemala institucionalice este mecanismo que permite a la sociedad civil participar en el proceso de creación de la ley, mayor será la legitimidad de la misma, ya que contaría con el consenso de los interesados.

Este mecanismo de participación involucra a los destinatarios de la decisión, genera un vínculo de responsabilidad entre diputados y ciudadanos, mantiene la transparencia y la publicidad de los temas. Entre más apertura y mejor acceso a la información, más se transparentará el quehacer parlamentario y mayor será el interés en la cosa pública. Estarían ante la obligación de justificar y fundamentar sus decisiones.



#### **4.7. Las audiencias públicas como una fase importante de la función legislativa**

Constitucionalmente la potestad legislativa le corresponde al Organismo Legislativo de Guatemala, que se materializa en un proceso determinado por la Constitución Política de la República de Guatemala en su Título IV Poder Público, Capítulo II Organismo Legislativo y Sección 3 Formación y Sanción de la Ley –Artículos 174 al 181–, y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en su Título V De la Actividad Legislativa y Capítulos I al V –, Iniciativas de Ley, Discusión del Proyecto de Ley, De las Consultas a la Corte de Constitucionalidad, Redacción Final; y Procedimiento en Caso de Veto-; el cual se divide en etapas para efectos de análisis. Lo que se complementa con las disposiciones de la Ley Orgánica de este poder.

Ciertamente en la Carta Magna, no se establece la participación directa de la sociedad civil en el proceso de creación de la ley, en cuanto que para ello han depositado su representación en este organismo y es a ellos a quienes compete la decisión de aprobar las leyes. Lo que sin embargo, no impide que la sociedad civil colabore en la actividad parlamentaria aportando ideas.

Sería importante escuchar de boca de los mismos afectados, los destinatarios de la ley, sus opiniones previas a tomar una decisión definitiva, tener una información de primera mano, complementar su información sobre el tema tratado y conocer la realidad. Las audiencias públicas son un mecanismo de participación ciudadana que precisamente enriquecen el quehacer parlamentario. No se trata de compartir el poder que ya la ciudadanía otorgó a sus representados, sino de que el parlamento escuche la voz del pueblo y sus necesidades, debido a que los diputados podrían tomar decisiones alejadas de la realidad social y alejarlos de los ciudadanos a quienes representan.

#### **4.8. Las audiencias públicas en el Congreso de la República de Guatemala.**



#### 4.8.1. Antecedentes recientes

El Programa de Reforma y Modernización del Congreso de la República con apoyo de Acción Ciudadana (Organización no gubernamental, capítulo de Transparencia Internacional en Guatemala) convocó por primera vez en el Congreso de la República de Guatemala a una audiencia pública con el objetivo de opinar en torno a la propuesta fiscal del Organismo Ejecutivo. Ésta se realizó durante tres días seguidos (25,26 y 27 de mayo de 2004). En esta audiencia participaron organizaciones sociales, el sector religioso, empresarial, los pueblos indígenas, campesinos y otros sectores.

Los resultados fueron muy concretos, ya que de la celebración de la misma resultó que no se aprobaron las medidas propuestas sobre la extensión de la base tributaria y la propuesta de ponerle impuestos al bono 14 y al aguinaldo que perjudicarían a la población trabajadora.

Derivado de este impulso, el Congreso de la República ha trabajado conjuntamente con entidades internacionales en un esfuerzo por fortalecer la representación y su relacionamiento con la sociedad civil, ejemplo de ello es el Programa de Reforma y Modernización del Congreso de la República. En el 2004 se realizaron algunas reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y se incluyó en el Artículo 36 que los diputados pueden convocar a audiencias públicas, que hace necesaria la creación de un reglamento que ordene y establezca el procedimiento a seguir.

La reglamentación del procedimiento asegura y facilita de modo eficiente y flexible la apertura suficiente a los ciudadanos, para que puedan participar en el proceso legislativo. Este reglamento debe ser adecuado a las circunstancias particulares del país. En él se debe aclarar el alcance de la participación y establecer las garantías que tendrá la actuación de las organizaciones de la sociedad civil y la opinión pública, no debe ser excluyente.

Debe evitarse sin embargo, la reglamentación minuciosa del procedimiento, el exceso de previsión normativa limitaría la libertad de actuación del funcionario que presida la audiencia y transformaría esta práctica en proceso burocrático, debe ser dinámica, flexible y contener los principios generales del procedimiento.

El reglamento debe facilitar y no entorpecer la calidad y eficiencia del quehacer legislativo. Sin embargo, la consulta con la sociedad civil, aún reglamentada, no obliga al Poder Legislativo, aunque puede comprometerlos a que fundamenten sus decisiones. Las organizaciones sociales deberán comprender esto y asumir los límites de su relación con el. No se trata de compartir la facultad legislativa, ya que algunos podrían interpretarlo de esta manera, sino se trata de tener información y opiniones de primera mano, obtener consensos para legitimar sus decisiones.

Aunque no puede haber vinculación de los aportes de la sociedad civil en las decisiones del congreso será necesario buscar el mecanismo que logre la justificación de sus opiniones ante la sociedad, ya que si las opiniones fueran vinculantes estarían compartiendo la facultad que ya les ha sido delegada por sus representados, lo cual derivaría en una inconstitucionalidad.

#### **4.8.2. Análisis de la legislación vigente sobre las audiencias públicas en el Congreso de la República**

El Artículo 36 de la Ley Orgánica de Organismo Legislativo, reformada por el Artículo 3 del Decreto 37-04 del Congreso de la República de fecha 24 de noviembre de 2004, abre un espacio importante de participación ciudadana ya que crea la figura de las audiencias públicas, estableciendo que **Las Comisiones de Trabajo podrán celebrar audiencias públicas como parte del proceso de estudio y dictamen de las iniciativas que les sean remitidas.**

Ciertamente el Artículo crea la figura de las audiencias como una opción sujeta a la voluntad de los legisladores, pero no propone una guía o un procedimiento específico

que desarrolle los pasos a seguir. De esta manera si se llega a realizar una audiencia pública, ésta podría darse de una forma desordenada e ineficaz, si no se definen etapas básicas para lograr su objetivo. No se sabría que asuntos pueden discutirse y se darían las siguientes interrogantes ¿Cómo discutirse? ¿Cuándo se convoca?, ¿Quiénes convocan y quiénes participan?, ¿Dónde debe realizarse? etc.



Otro antecedente fallido lo encontramos en 1998, cuando diferentes sectores de la sociedad propusieron algunas reformas a la Constitución Política, en el marco del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, específicamente una reforma al Artículo 176, planteando que debía garantizarse a la ciudadanía la posibilidad de opinar sobre la iniciativa de ley antes de que se dictaminara sobre la misma. Estas reformas fueron sometidas a consulta popular pero no se logró su aprobación.

Han existido también propuestas como la de una nueva Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la cual establece de manera general las Audiencias Públicas. Opciones como las mencionadas abren la posibilidad de un acercamiento de la sociedad civil y el Congreso de la República. Con esta práctica, este Organismo del Estado puede mejorar su relación y confianza con la sociedad civil y constituirse como un objetivo prioritario en el proceso de consolidación de la democracia.

La realización de las audiencias públicas, en la mayoría de los países que las regulan, tienen efectos jurídicos, consistentes en la obligatoriedad de su celebración, aunque para nuestro país la norma no establece dicha condición; además, no incluye la obligatoriedad de fundamentar la estimación o desestimación de las opiniones, de modo que la sociedad civil tenga la certeza de que las opiniones expresadas deban ser consideradas seriamente. De regular ambos aspectos se lograría dar eficiencia y certeza a este canal de participación ciudadana, contribuyendo progresivamente a que más ciudadanos manifiesten sus opiniones en temas que les afecten de manera directa.



Las audiencias públicas institucionalizadas, no constituyen una solución a todos los problemas del ciudadano, ni aseguran resultados inigualables, también tiene sus falencias en cuanto que podrían constituir una parodia de participación ciudadana, si los ciudadanos no cuentan con mecanismos adecuados para que se cumpla lo que se discute en ellas, ya que la participación en la audiencia es de carácter consultivo.

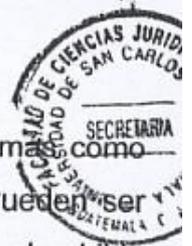
La participación entonces, tiene que ser proactiva para que la sociedad civil pueda proponer y que desde los diputados, se justifique la inclusión o exclusión de sus propuestas y opiniones. Aunque todas las personas estén invitadas a participar en las audiencias públicas, se sabe de antemano que normalmente asistirán aquellas personas que tienen mayor acceso a la información o interés directo.

#### **4.9. Práctica de las audiencias públicas en Latinoamérica**

Este mecanismo de participación ha sido implementado en algunos parlamentos de América Latina como Colombia, Argentina, Bolivia, Perú, Chile, Paraguay, entre otros y se han obtenido resultados positivos de las mismas, se ha mejorado la función legislativa.

En Argentina, la modalidad de la audiencia pública fue introducida por el movimiento ambiental, precisamente como garantía para una participación pública ordenada, extendiéndose desde el ámbito nacional hasta el local. Sin embargo, es importante señalar, que aún son pocas las experiencias en donde los gobiernos han implementado audiencias públicas en sus propios procedimientos decisorios, con la concepción amplia de las democracias participativas.

En México el mecanismo de audiencia pública existe, la Ley de Participación Ciudadana del estado de Coahuila y La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por mencionar algunas, contemplan el derecho de sus habitantes a la audiencia pública, siendo uno de los marcos jurídicos más avanzados en cuanto a audiencia pública se refiere. En algunas leyes orgánicas municipales, se establece la



audiencia pública como un mecanismo de atención de quejas, expresada más como voluntad política del gobernante, que como derecho de los ciudadanos. Pueden ser otras formas de acercamiento entre autoridades y ciudadanía, por ejemplo; el cabildo abierto, el cabildo itinerante, las audiencias públicas llamadas cualquier día de la semana seguida por el ciudadano, que en mayor o menor medida pueden darse en los municipios.

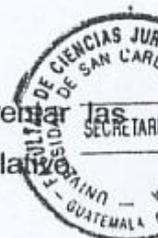
A manera de recapitulación, conviene repasar las ventajas de gobiernos que cuentan y no, con el mecanismo de audiencia pública:

- Gobiernos que ya cuentan con audiencias públicas, permite que el conjunto de opiniones sea canalizado y articulado con el análisis a cargo de los representantes democráticamente electos. El proceso de consulta y participación ofrecidos por las audiencias públicas perfecciona la razonabilidad del proceso de toma de decisiones, tendiente hacia la legislación o resolución en la toma de decisiones que considere el proyecto socialmente más viable.
- Gobiernos que no cuentan con el sistema de audiencias públicas, la ciudadanía evaluará seguramente otras formalidades informales para impulsar la consulta por parte de las autoridades. Es en esa oportunidad que el ciudadano debe preguntarse si vale la pena impulsar un sistema institucionalizado de consulta permanente de modo de tener garantizada la oportunidad de opinar, cada vez que existan preocupaciones similares.

En algunos países, como Paraguay, ha llegado a reformarse la Constitución para darle mayor viabilidad y fortaleza a este procedimiento. Por su parte, la reglamentación varía de acuerdo a las particularidades de cada país.

Los organismos internacionales con fines encaminados hacia la erradicación de la corrupción, recomiendan la implementación de esta práctica no sólo en Latinoamérica sino en Europa y África, debido a que en algunos países la corrupción ha alcanzado niveles alarmantes. No se trata pues, de asegurar ni demostrar que las audiencias

públicas sean la panacea a la corrupción pero si una forma de transparentar las actuaciones de los Organismos del Estado, en este caso, del Organismo Legislativo.





## CAPÍTULO V



### **5. Contenido básico que debe tener el Reglamento de las audiencias públicas en el Congreso de la República de Guatemala.**

#### **5.1. Necesidad de reglamentar las audiencias públicas**

De acuerdo a lo descrito en los capítulos anteriores, las audiencias públicas legislativas como mecanismo de participación ciudadana requieren de un reglamento que tenga como finalidad regular y establecer el procedimiento a seguir en su celebración, desde la convocatoria hasta los actos posteriores o de cierre, cumpliendo con el objetivo de recoger las diferentes opiniones de parte de los interesados y de quienes tienen un interés general en la decisión a tomar.

Es tarea del Congreso de la República entonces, definir el contenido de tal reglamentación, sin embargo, a mi criterio la misma debe contener un detalle preciso, pero no limitativo, del proceso que debe llevarse para que este mecanismo participativo sea efectivo, por ello sugiero a continuación una serie de tópicos que debe incluir tal normativa, cualquiera que sea la forma legal que se le otorgue.

#### **5.2. Generalidades de las audiencias públicas**

En esta primera fase de la regulación se deben contemplar aquellos aspectos que ayuden a entender conceptualmente el propósito de ser de las audiencias públicas, sugiriéndose lo siguiente.

##### **5.2.1. Ámbito**

En este primer aspecto debe señalarse el campo de acción que cubre la norma reglamentaria, para el presente caso, que regula el procedimiento de convocatoria, desarrollo y difusión de las audiencias públicas legislativas.



### 5.2.2. Definición y objetivo

Permite entender de una manera sencilla la figura de las audiencias públicas y entender si es definida como un procedimiento de consulta o una etapa del proceso de creación de la ley. En el 2004, el Programa de Reforma y Modernización Parlamentaria del Congreso de la República propuso definir las audiencias públicas como las reuniones de información y consulta, públicas y participativas, convocadas por una o varias comisiones ordinarias, con la finalidad de escuchar las opiniones de los ciudadanos, grupos organizados y los especialistas sobre los proyectos de ley o el desarrollo de acciones de fiscalización o control presupuestario que se encuentran en la etapa procesal de estudio y dictamen por las comisiones ordinarias y con ello fortalecer la función de representación y mejorar el contenido y la calidad de las leyes y acuerdos legislativos<sup>69</sup>. Esta definición por ejemplo, no cubría las comisiones extraordinarias y se extendía más allá de lo que define la ley, pues el Artículo 36 de la Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala únicamente habla de que sólo se utilizarán "como parte del proceso de estudio y dictamen de las iniciativas que les sean remitidas", sin incluirla para la función de fiscalización.

El reglamento en todo caso puede enfatizar la necesidad de informar de manera oportuna si tales iniciativas de ley están orientadas a la reforma, derogación o creación de leyes, con el propósito de que se conozcan sus implicaciones jurídicas, sociales y económicas, a través de la opinión de los sujetos involucrados.

En cuanto al objetivo de una audiencia pública, puede incluirse en la reglamentación que es lograr que el funcionario o entidad responsable de tomar la decisión cuente con la mayor cantidad posible de información y entre otras cosas logre:

- Involucrar a los destinatarios de la decisión en el proceso de informar sobre las alternativas, opiniones, intereses y puntos de vista relacionados con el tema;
- Generar un vínculo de responsabilidad entre el funcionario a cargo de las decisiones y los ciudadanos;

<sup>69</sup> Programa de Reforma y Modernización Parlamentaria, *Reglamento de las Audiencias Públicas*, Pág. 2.

- Mantener la transparencia y la publicidad de los temas que se debaten;
- Comprometer a los destinatarios de la decisión a través de su participación



Obtener una decisión de mayor legitimidad para los destinatarios/interesados.

### 5.2.3. Principios

Esta etapa de la reglamentación comprende aquellos elementos que deben respetarse siempre que se realice una audiencia pública. Por ejemplo, se pueden incluir tres principios generales como los siguientes:

- **Carácter opcional:** la convocatoria es opcional dentro de la etapa de estudio de los proyectos de ley por las comisiones de trabajo, ordinarias, extraordinarias o específicas, en el curso del procedimiento legislativo que realizan. Ello implica explicar que frente a la ciudadanía posee un carácter de consulta, pues la Constitución Política de la República de Guatemala delega la función legislativa de manera exclusiva en el Congreso de la República y no en otros sujetos. Si se quisiera darle un carácter vinculante, necesariamente debe promoverse una reforma constitucional y una reforma a la misma Ley Orgánica del Organismo Legislativo.
- **Participación:** promueven la participación de los ciudadanos, de las organizaciones sociales y los especialistas en el proceso de formación y aprobación de las leyes. Implica conceptualizar que se constituyen en un espacio donde los ciudadanos pueden expresar de viva voz y sin mediaciones, sus opiniones y valoraciones sobre una iniciativa de interés público.
- **Publicidad:** por su propia naturaleza y denominación, son públicas, por lo que cualquier ciudadano puede acudir a ellas para participar o para presenciar dicho evento.



#### **5.2.4. Criterios**

Vinculado con los principios, debe contemplarse la inclusión de una serie de criterios que permitan ponderar los temas que si son susceptibles de ser sometidos a una audiencia pública, con el propósito de que se constituya en una guía para llevarlas a cabo con orden, seriedad y responsabilidad. Estos criterios evitarían un ejercicio de esta naturaleza que implique derroche de recursos, resultados nulos y al final un desgaste ciudadano de este mecanismo. Dentro de los mismos se podrían incluir:

- Interés público del tema que desarrolla la iniciativa
- Relevancia del tema para la sociedad y el Organismo Legislativo
- Oportunidad en tiempo para debatir públicamente el tema

#### **5.2.5. Etapas**

Con fundamento en las consideraciones anteriores y con la idea de garantizar el éxito en la implementación de las audiencias públicas, deben contemplarse al menos las siguientes etapas:

- Etapa preparatoria
- Etapa de ejecución
- Etapa posterior o de cierre

### **5.3. Etapa Preparatoria**

Es la etapa en la que la autoridad convocante debe asegurarse que el proceso de acceso y recepción de información previa a la audiencia se realice en la forma más transparente y efectiva. Comprende los siguientes aspectos: a) sujetos o actores que intervienen en la audiencia pública; b) aprobación de convocatoria en la comisión de trabajo; c) solicitud y trámite ante Junta Directiva; d) aprobación de Junta Directiva y e) convocatoria a la audiencia pública legislativa e información previa.



### 5.3.1. Sujetos o actores que intervienen

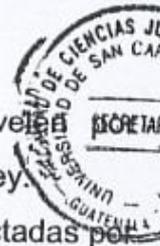
Para lograr un resultado positivo, se pueden definir dos campos de diferenciación entre quienes están facultados para convocar a una audiencia y quienes tienen el derecho de asistir. Podemos dividirlo entonces así:

- Quienes pueden convocar a una audiencia pública. Una primera interpretación del Artículo 36 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, permite ver que se le asigna dicha opción a la comisión de trabajo, sin aclarar si la puede convocar únicamente quien la preside o debe contar con el voto de la mayoría de sus integrantes. Este es un punto que debe esclarecerse. Considero que podrían contemplarse las dos opciones sobre quien puede convocar:

- A. El Presidente de la comisión de trabajo; y,
- B. Las comisiones de trabajo con el voto favorable de la mayoría de sus miembros derivado de una solicitud dirigida a ellos por la sociedad civil, el ponente o ponentes de la iniciativa o cualquier otro legislador.

Independientemente de la autoridad que tenga potestad legal para convocar a la audiencia, debe preverse el curso que debe darse a solicitudes que se hagan a la comisión de trabajo o a quien la preside, para la realización de las audiencias, las cuales pueden provenir, por ejemplo, de organizaciones sociales o gremiales o bien del o los Diputados ponentes, para lo cual deberá generarse alguna respuesta.

- Quienes pueden participar en la audiencia pública. Quienes promueven la audiencia deben determinar el objetivo del evento, conforme a la utilidad o beneficio que puedan presentar al proceso, sin limitar el acceso a cualquier ciudadano que desee participar o bien observar el desarrollo de la audiencia pública. En términos generales se podría indicar que pueden asistir:
  - a. Cualquier persona con ciudadanía en el país.
  - b. Cualquier persona que se vea afectada directa o indirectamente en sus derechos civiles, políticos, económicos, etc.
  - c. Representantes de gremios, cámaras o asociaciones.
  - d. Especialistas de temáticas definidas.

- 
- e. Las organizaciones legitimadas de la sociedad civil que velen por intereses públicos o privados que sean afectadas por el objeto de la ley.
  - f. Autoridades públicas de otras jurisdicciones potencialmente afectadas por el tema de la iniciativa de ley propuesta.

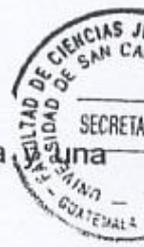
Como participantes del Congreso de la República de Guatemala, idealmente deben participar la mayoría de los miembros de la comisión de trabajo convocante y de manera obligatoria la presencia el presidente de la misma. Se pueden incluir a los restantes diputados, presidentes de otras comisiones de trabajo, Jefes de bloque así como integrantes de la junta directiva. Las autoridades legislativas, al presentar los antecedentes y demás documentos que respalden el proyecto de ley, pueden solicitar la asistencia o acompañamiento de expertos durante y después de la audiencia para orientar y aclarar dudas.

### **5.3.2. Aprobación de comisión de trabajo**

Una vez sea trasladada una iniciativa de ley a la comisión de trabajo correspondiente, a mi criterio, sus integrantes deben realizar un análisis y una ponderación, sobre la base de los criterios preexistentes, para definir si el caso es susceptible de ser llevado a una audiencia pública. La comisión o su presidente deben decidir si realizan la audiencia, aprobándola mediante resolución fundamentada. Igual sucederá para el caso de la denegatoria para su realización.

### **5.3.3. Solicitud y trámite ante junta directiva**

Una vez que se haya tomado la decisión de convocar a la audiencia pública, ésta se deberá poner en conocimiento a la Junta Directiva para que la apruebe y apoye su realización. El propósito de esta sugerencia es para que exista un filtro de las audiencias que se pretendan realizar, evitando su realización en casos que permiten anticipar un resultado no idóneo para la institución. También para darle más



institucionalidad a este mecanismo, mediante el apoyo de la Junta Directiva, y una mayor dosis de responsabilidad en quienes convocan a este evento.

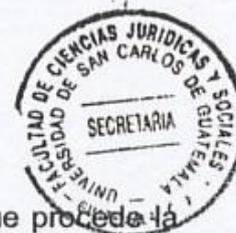
Por lo anterior, creo que en la solicitud dirigida a Junta Directiva por quien convoca, debe incluirse lo siguiente:

- a. La fecha en que se realizó la sesión de la comisión o de la resolución de su presidente, en la que se aprobó realizar la convocatoria de la audiencia pública;
- b. El o los proyectos de ley en estudio por la comisión que serán materia de audiencia; éste constituye el tema que motiva la audiencia, razón por la cual debe precisarse de la manera más concreta;
- c. El lugar, la fecha y la hora de la audiencia y el ámbito territorial correspondiente en el caso de audiencias públicas legislativas a realizarse en el interior del país.
- d. La lista de los congresistas miembros de la comisión y el número aproximado de personas que se invitarán para la audiencia;
- e. La lista de facilidades logísticas y de personal adicional que la comisión estime necesarias;
- f. Propuesta de agenda de la audiencia.

La Junta Directiva del Congreso de la República, según mi perspectiva, debe calificar, dentro de un plazo razonable que se prevea expresamente, la solicitud para verificar que se ha cumplido con las normas reglamentarias que regulen la convocatoria de las audiencias públicas legislativas. En caso de que el presidente de la comisión de trabajo solicitante no reciba respuesta alguna dentro de ese plazo, se entenderá que la audiencia ha sido autorizada.

Por otra parte, si la Junta Directiva encuentra que no se ha cumplido con uno o varios requisitos reglamentarios, debe devolver la solicitud a la comisión de trabajo para que subsane los defectos dentro de otro plazo previsto para este efecto. Si durante el mismo no se hubiere subsanado lo requerido, aquélla quedaría facultada para formalizar la resolución denegatoria de la audiencia pública legislativa.

#### 5.3.4. Aprobación de junta directiva



Si de la calificación efectuada por la Junta Directiva, ésta resuelve que procede la convocatoria y el desarrollo de la audiencia pública legislativa, se estima conveniente que comunique su resolución a la entidad convocante. En dicho documento, convendría precisar las facilidades logísticas y de personal adicional que fueron autorizadas, así como las opciones existentes según la disponibilidad de sedes para el acto.

#### 5.3.5. Convocatoria de la audiencia pública legislativa e información previa

Una vez recibida la comunicación de Junta Directiva, considero que quien convoca en nombre de la comisión de trabajo, deberá coordinarse con la Dirección Legislativa y de Protocolo con la finalidad de proceder a la convocatoria de la audiencia pública, para la fecha, día y lugar autorizados. La convocatoria se debería hacer a través de un aviso en los medios de comunicación; y en la página Web del Congreso de la República e invitaciones escritas enviadas por correo regular y electrónico. La Junta Directiva tendría la potestad de restringir el uso de medios de convocatoria, según las posibilidades presupuestales.

La autoridad convocante debe asegurarse que el proceso de acceso y recepción de la información previa a la audiencia se realice en forma transparente, efectiva y por medios de comunicación idóneos. Desde acá debe preverse la provisión y asignación de recursos presupuestarios, capacitación y asignación de personal necesario para la organización y seguimiento de las audiencias públicas.

La convocatoria, según lo estimo, puede hacerse con solicitud de confirmación de asistencia o sin ella. Entre la convocatoria y la celebración de la audiencia debe haber un lapso prudente para que los convocantes pongan a disposición de los convocados toda la información necesaria para definir un pronunciamiento fundamentado. Dentro de ese mismo plazo los participantes tienen que inscribirse y expresar la



representación que ejercen, en caso que así lo fuere; deben enviar anticipadamente por medio escrito o electrónico sus propuestas, con la finalidad de que éstas puedan ser analizadas previo a la celebración de la audiencia. Las posiciones de los participantes, a partir de la información recibida, pueden agruparse en los siguientes términos:

- Solicitud de no aprobación del proyecto
- Solicitud de aprobación sin modificaciones
- Solicitud de introducción de enmiendas parciales
- Solicitud de sustitución del proyecto por otro

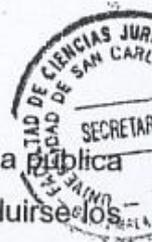
Esta clasificación puede ayudar a definir el tiempo que se dará a cada participante para su exposición y para definir la agenda, que puede contener los siguientes puntos:

- El orden del día;
- Presentación de la autoridad que convoca;
- Presentación y justificación del proyecto en consideración;
- Apertura del periodo de opinión del público asistente;
- Conclusiones a cargo de la autoridad que convoca;

En cuanto al espacio, la realización de la audiencia puede ser en las instalaciones del Congreso, si hubiera una sala adecuada para ello o en otros locales fuera de las instalaciones del Congreso, siempre y cuando cuenten con la infraestructura y capacidad suficientes para el público convocado. También debe establecerse si va a celebrarse solo en la sede central o en sedes regionales o departamentales. La celebración descentralizada de las audiencias públicas sería conveniente, tomando en cuenta que no todas las personas tienen la capacidad económica, de tiempo y otros factores para poder viajar a la ciudad y participar de las mismas. Además, hay asuntos que afectan sólo a determinadas regiones o sectores que viven en el interior. Esto acercaría aún más a los miembros del Congreso a la sociedad civil, manteniendo su interés y estaríamos ante un mejor plano de igualdad de condiciones para acceder a este mecanismo.

#### 5.4. Etapa de ejecución o desarrollo

Constituye la etapa en la que se materializa la realización de la audiencia legislativa, particularmente de los puntos de agenda aprobados, debiendo incluirse los siguientes aspectos:



##### 5.4.1. Conducción de la audiencia

En esta etapa se deben definir con precisión los conductores de la audiencia, dentro de los cuales se recomiendan:

- Presidente de la comisión convocante. Tendrá a su cargo el acto de apertura de la audiencia, presentar el proyecto objeto de la audiencia, decidir sobre la pertinencia de intervenciones orales de interesados no inscritos con anticipación, disponer la suspensión o postergación de la audiencia, así como solicitar el auxilio de la fuerza pública si ello fuera necesario para garantizar el orden y seguridad en la audiencia.
- Facilitador: Deberá ser nombrado por la comisión o comisiones de trabajo convocante o por el Director Legislativo. Éste deberá llevar la lista de los oradores y tomará la palabra inmediatamente después del presidente. Tendrá a su cargo dirigir la audiencia. Dispondrá del tiempo y participación de los expositores y participantes. Será el moderador y velará por el desarrollo ordenado y cordial de la audiencia.
- Secretario: Será quien estará a cargo DE tomar nota de todo lo que suceda en la audiencia y de elaborar el acta del debate o la ayuda memoria en su caso. Servirá de apoyo al facilitador. Puede ser el Secretario Técnico de la Comisión o un profesional contratado para estos efectos.



- Otros asistentes técnicos: Podrán asistir asesores expertos en el tema, los necesarios para el buen desarrollo de la Audiencia.

#### **5.4.2. Presentación de la autoridad que convoca**

Se iniciará la audiencia presidida por el Presidente de la Comisión que convoca o su representante, quien declarará abierta la audiencia. Tiene la tarea de precisar los aspectos que motivaron la realización de la audiencia pública y las expectativas que se tienen para la reunión. Posteriormente, dará la palabra para que se expongan aspectos de la iniciativa de ley correspondiente.

#### **5.4.3. Presentación y justificación del proyecto en consideración**

Durante una breve presentación, se expondrán los puntos esenciales de la iniciativa de ley que motiva el debate, clarificando si el propósito es crear, reformar o derogar alguna normativa en específico. De acuerdo a lo desarrollado en la etapa preparatoria, para este momento la mayoría de los asistentes habrán conocido previamente la información sobre la propuesta de ley.

Si estuviera programado, se dará el uso de la palabra a especialistas invitados, para que dentro de un plazo no mayor de diez minutos cada uno, expongan sus puntos de vista sobre los temas materia de la audiencia, como orientadores del debate. Terminadas tales exposiciones, el facilitador debe dirigir las intervenciones del público asistente, las que deben ser precisas y breves.

#### **5.4.4. Apertura del periodo de opinión del público asistente**

Realizada la presentación del proyecto de ley, se dará la palabra al facilitador, quien debe garantizar:

- que la mecánica de la audiencia sea bastante fluida y dinámica;
- que los espacios de tiempo para opinar sean iguales;



- que la participación sea en forma ordenada;
- que evite el debate innecesario, aclarando que únicamente se escucharán sus opiniones o puntos de vista y los consensos que de ella surjan.

Con base en los propósitos generales descritos, deberá procurar las siguientes recomendaciones:

- El orden en que hablarán las partes y durante cuanto tiempo, el cual deberá ser igual para todas los exponentes, aunque esto dependerá del número de participantes, pues de ser muy numeroso, puede darse la posibilidad de que el tiempo para cada uno sea más corto. El tiempo puede ser de 15 o 20 minutos para cada exponente; las pruebas escritas deben constar en el expediente y en su exposición oral el participante deberá exponerlas de manera sumaria.
- Será el presidente de la comisión de trabajo quien decida sobre la pertinencia de intervenciones orales de personas que no se encuentren inscritos con anticipación. En caso se les de la palabra el tiempo no deberá ser mayor de cinco minutos.
- En una segunda fase, el facilitador dará la palabra en el orden solicitado a los diputados y demás miembros del órgano convocante para que puedan realizar sus preguntas a los expositores, expertos y testigos, quienes deberán responder a las interrogantes y hacer las aclaraciones pertinentes.

#### **5.4.5. Conclusiones a cargo de la autoridad que convoca**

Una vez terminada la fase de opinión del público, el presidente de la comisión procederá a declarar cerrado el acto de la audiencia pública o podrá disponer mediante razones fundadas su postergación, para lo cual deberá coordinar con la comisión respectiva nuevo día, lugar y hora. No deberá hacer ninguna declaración sobre la posible decisión final.

El secretario y su auxiliar deberán tomar nota de todas las intervenciones y de todo el proceso de realización de la audiencia. Deberá elaborar el acta de la audiencia y la memoria con los avances y conclusiones de la audiencia en caso de que la audiencia sea postergada. La Comisión convocante o la Dirección Legislativa deberán encargarse de publicar el acta o la memoria en los medios oficiales de comunicación y en la página Web del Congreso, dar copia a los participantes y a cada uno de los diputados.



### **5.5. Etapa posterior o de cierre**

La última etapa permite un análisis del evento realizado y reviste de una particular importancia, toda vez que existe un pronunciamiento sobre las propuestas o sugerencias recibidas durante aquélla.

#### **5.5.1. Acta de la audiencia**

Como fue señalado, al finalizar la audiencia pública el secretario de la comisión de trabajo convocante, deberá elaborar la memoria del evento, la cual contendrá una síntesis de la agenda, los participantes, las sugerencias presentadas y aspectos generales, debiendo facilitar copia de la misma a los diputados y participantes. Si el presidente de la comisión o su representante deciden postergar la audiencia, deberá elaborarse una memoria con los avances y conclusiones.

#### **5.5.2. Evaluación del evento**

La comisión de trabajo convocante promoverá, con el apoyo del secretario y el facilitador, una evaluación de la audiencia pública realizada, deberán evaluar el acto, particularmente de la receptividad y comportamiento de los participantes. Elaborarán de manera sintética el documento que contenga los aportes derivados de la audiencia, lo cual se constituye en el elemento más importante de todo el proceso, porque contiene toda la información, análisis y planteamientos ciudadanos que pueda enriquecer la decisión que finalmente vaya adoptar la comisión en el tema debatido.



### 5.5.3. Decisión final de la comisión de trabajo

El documento que contiene los aportes de la audiencia deberá adjuntarse al dictamen de la comisión para ser parte del expediente. Con esto vendrá una de las fases más importantes del proceso, porque la comisión de trabajo, al emitir el dictamen deberá explicar las principales ideas que le fueron transmitidas durante la audiencia pública y deberá fundamentar las razones por las cuales decide tomar en cuenta o no tales planteamientos. Para el efecto, deberá publicarse por los medios idóneos tal decisión.

¿Por qué es importante ese razonamiento de la comisión de trabajo? El organismo convocante tiene la discrecionalidad para decidir cuales propuestas deben resultar incorporadas al proyecto de ley, pero esta discrecionalidad se encuentra acotada por el hecho que debe ofrecer las razones de por qué incluye o excluye de su decisión las diversas opiniones recibidas, en esto consiste precisamente la vinculación. De esta manera mantiene criterios de transparencia, además se afirma la responsabilidad de los parlamentarios que toman la decisión. El no cumplir con esta fase, por el contrario, lograría aumentar el descrédito en los diputados y en su institución, para finalmente desgastar esta figura de participación ciudadana.

Los ciudadanos, deberían a mi criterio, solicitar se les permita monitorear los actos posteriores de la comisión de trabajo. Para el efecto se deben incluir mecanismos que establezcan la obligatoriedad de hacer cumplir lo anterior y exigir públicamente que fundamenten la incorporación o no de sus aportes. Dentro del mecanismo de la audiencia pública, tanto la entidad convocante como los convocados pueden acordar que una entidad imparcial participe como observador de la transparencia del proceso, desde su inicio hasta su finalización. Verificar la actitud de los organizadores, de los participantes, el cumplimiento de la agenda del orden del día. Este ente puede ser nacional o internacional, pero debe ser imparcial y no estatal.

## 5.6. Consideraciones finales



La audiencia pública es una forma de satisfacer el cumplimiento de la esencia del objetivo buscado por la ley y la Constitución, lo cual supone la necesaria asunción de responsabilidades en forma pública. Debe prevalecer el interés general y el bienestar social al emitir leyes consensuadas con sus receptores, mediante la participación ciudadana, al asumir, además constituyen una garantía de imparcialidad. En otras palabras, la ley debe ser producto de una necesidad o una demanda social.

Para fortalecer la efectividad del principio de publicidad de las audiencias públicas, es importante contar con un registro razonable de lo sustancial que ha ocurrido en ella y que servirá para que las personas que no pudieron asistir o participar puedan evaluar o calificar su realización. Este registro debe comprender las audiencias programadas, solicitadas y realizadas, así como un expediente por cada audiencia celebrada con todos los documentos o datos recabados, así como el detalle de todo el proceso, el acta de la audiencia y todo lo que sea necesario para concluir el proceso. Posteriormente se adicionará al mismo, la resolución de la comisión de trabajo en la que acepta o rechaza las sugerencias. En este último caso, deberá desarrollar y razonar ampliamente los argumentos por los que rechaza lo sugerido en la audiencia pública.

Debe diseñarse un sistema instrumental que permita el control y evaluación de los resultados que surjan del proceso de la audiencia, realizado por un organismo imparcial, un tercero, ya que es necesario conocer, sistematizar y analizar los escenarios, los actores y las externalidades positivas y negativas que surjan de la celebración de la audiencia, el grado de cumplimiento de los diversos requisitos que deben respetarse a lo largo de las etapas de las audiencias, denunciando las anomalías que se detecten y garantizar la transparencia en el proceso.

La audiencia pública no sólo es un proceso participativo, sino debe ser visto como un acto multipropósito, porque además de aquello para lo que fueron convocados, los



participantes aportan otros elementos; un nuevo conocimiento, nuevas prácticas que pueden surgir, nuevos actores, se constituyen en fiscalizadores de las actuaciones del Organismo Legislativo.

El reglamento puede ser la base para la aplicación de otros mecanismos de participación presencial por eso debe haber flexibilidad en su articulado. En todo caso debe evitarse un excesivo reglamentarismo, que excluya la creatividad de los funcionarios y los ciudadanos frente a situaciones nuevas, que coartaría la libertad de decisión de los participantes.

## CONCLUSIONES



1. La democracia como tipo de gobierno, solo puede ser efectiva si reconoce y respeta las libertades fundamentales, si construye oportunidades económicas y sociales para todos los ciudadanos, y finalmente, si permite que la participación ciudadana sea constante y libre. Estas condiciones pueden facilitar un Estado en el que la dirección del poder fluya efectivamente de abajo hacia arriba.
2. La función de la sociedad civil consiste en articular corrientes de opinión pública, de actuación y deliberación ciudadana, que permita la reivindicación de derechos y políticas públicas, buscando configurar espacios públicos de vigilancia contra la concentración ilegal del poder político, para mantener el aparato estatal y las organizaciones partidarias en el cauce democrático.
3. La participación ciudadana está vinculada a la teoría y práctica democrática, así como a la idea de generar confianza en las instituciones; es un elemento necesario para garantizar la transparencia de las políticas de gobierno, hace resurgir el espíritu de solidaridad y de responsabilidad ciudadana, aportando soluciones, no esperando que éstas provengan exclusivamente del gobierno.
4. El interés general y el bienestar social es lo más importante al momento de emitir leyes, las cuales consensuadas con sus receptores mediante la participación ciudadana, constituyen una garantía de imparcialidad. En otras palabras, la ley debe ser producto de una necesidad o una demanda social.
5. Las audiencias públicas legislativas, debidamente reglamentadas, pueden dar transparencia al proceso de creación de las leyes y fortalecer la función representativa del Congreso de la República, porque permiten que los Diputados estén en contacto con los ciudadanos para escuchar y conocer sus puntos de vista frente a las iniciativas que se discutan, contribuyendo con su aprobación, posterior vigencia y aplicación.



## RECOMENDACIONES



1. El Gobierno debe construir espacios de deliberación y elección intermedios entre la sociedad y el Estado, será un paso fundamental para un autentico proceso de democratización, así como buscar escenarios de libertad que pongan límites al poder estatal y los partidos políticos.
2. El Estado debe promover la participación ciudadana y la opinión pública a través de mecanismos que hagan valer las voces de los ciudadanos en la implementación de políticas públicas y de gobierno.
3. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, cree la oficina de participación ciudadana, que se encargue de informar al público sobre el quehacer legislativo y estatal.
4. El Congreso de la República de Guatemala debe crear el reglamento de las audiencias públicas legislativas, y desarrollarlas, mediante normas claras y sencillas, de manera que su realización sea ordenada, coherente, participativa y responsable.
5. Se debe fortalecer el mecanismo de audiencias públicas a través del Congreso de la República de Guatemala, ya que es un mecanismo idóneo para oír distintas opiniones en forma simultánea y en pie de igualdad, sobre el tema en discusión que les corresponda analizar dentro del proceso legislativo, principalmente en la aprobación de leyes.



## BIBLIOGRAFÍA



Acción Ciudadana, **Texto Básico sobre el Congreso de la República de Guatemala, proyecto fortalecimiento institucional y democrático del Congreso.** 1ª. ed. Guatemala: (s.e.), 2004. 15 págs.

Acción Ciudadana, **Voces Legislativas análisis de percepciones sobre las debilidades en el funcionamiento del Congreso de las República.** (Proyecto Fortalecimiento Institucional y Democrático del Congreso, Título I y II; 1ª. ed. Guatemala: (s.e.), 2004. 55. págs.

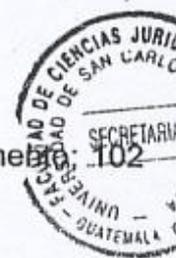
Acción Ciudadana, **Propuestas prácticas y procedimientos para incrementar la participación ciudadana en el proceso legislativo y de fiscalización.** (Cuadernos del Congreso) 1ª. ed. Guatemala: Ed. Desarrollo Comunitario S.A, 2004; 42 págs.

Acción ciudadana, **Fiscalización Social del Estado, una forma de participar en democracia.** Documento. Guatemala 2006.

ALEJOS CÁMBARA, Roberto. **Cómo presentar proyectos de ley.** (Colección de Manuales Técnicos) 4ª. ed. Revisada; Guatemala: Ed. Fondo de Desarrollo Democrático- FDD del Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional, 2000. 249 págs.

ALMEDA GIRÓN, Iván Arnoldo. **Análisis jurídico de los alcances de la participación ciudadana, regulada en el Decreto 12-2000 del Congreso de la República de Guatemala,** Tesis Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 2004. 52 págs.

ANCHETA ALVARADO, Ivanova María. **Análisis teórico del derecho parlamentario,** Guatemalteco, Tesis 2001, Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC. 101 págs.



Banco Mundial, **Participación comunitaria, conceptos y enfoques**. Documento 102. pág.

BÁTIZ VÁSQUEZ, Bernardo. **Teoría del derecho parlamentario**. (Diplomado en Derecho Parlamentario, módulo II) Dr. Jorge González Chávez; México: Ed. Servicio de Investigación y Análisis de División Política Interior; marzo 2002. 113 págs.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, **Modernización parlamentaria**, Editorial Fce (México).

BLANCO VALDÉS, Roberto. **Los partidos políticos**, Madrid, Tecnos, D.L. 1990; 207 págs.

BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. Editorial, Fondo de Cultura Económica. Traducción de José F. Fernández Santillán; Colombia, Abril de 1997; 214 págs.

BOBBIO, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la Política**. Breviarios, Fondo de Cultura Económica México. Traducción de José F. Fernández Santillán; 2001; 243 págs.

BOBBIO, Norberto/ Michelangelo Bovero. **Sociedad y estado en la filosofía moderna**. El modelo iusnaturalista y el modelo Hegeliano – Marciano; Traducción de José F. Fernández Santillán. Reimpresión Colombiana; Fondo de Cultura Económica Ltda. Bogotá, Colombia, 1997. 270 págs.

BOREA ODRÍA, Alberto, **Diccionario electoral**, en <http://www.iidh.ed.cr/capel/>.

BOTANA, Natalio. **Las transformaciones del credo constitucional en Iberoamérica durante el siglo XIX. Inventando la Nación**. México, D.F: Fondo de Cultura Económica. FCE 2003. 682 págs.



BURKE, Edmund: **Speech to the electors of Bristol**, citado por Hanna Fenichel Pitkin, 141 págs. 141.

CALDERÓN SUÁREZ, Jorge, **Balance de la modernización Legislativa en Centroamérica y República Dominicana**, OEA; Washington D.C. Subsecretaría de Asuntos Políticos, Oficina para la promoción de la democracia; marzo 2006. 23 págs.

CAPUTO, Dante. **La democracia en América Latina**. PNUD, Argentina Publicación 2004.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond, **Teoría general del Estado**. Sección de Obras de Política y Derecho, traducción de José Lión Depetre. 2ª. ed. 2ª. Reimpresión; México 1998. 1326 págs.

CATALLA PRATS, Joan. **Marco conceptual de la participación ciudadana**. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, junio 1994.

Centro de Derechos Constitucionales. **Programa promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana en Nicaragua**. Editor Eduardo Mangas Mairena. La fuerza de la Gente: prácticas participativas en Nicaragua; (s.e.). 1ª. ed. Nicaragua, 2000. 173 Págs.

**Comisión de Esclarecimiento Histórico**. Guatemala: memoria del silencio. Volumen I.

**Congreso de la República de Guatemala**. Boletín Informativo 21/10/2004.

**Congreso de la República de Guatemala**. Boletín Informativo 28/02/2005.

**Congreso de la República de Guatemala**. Cuaderno No. 5 "Propuesta de prácticas y procedimientos para incrementar la participación ciudadana en el proceso legislativo y de fiscalización."



DE MICHELE, Roberto. **Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.** Alcances de la CICC, Baltimore.

DAHL, Robert, **La democracia y sus críticos.** Barcelona, Paidós 1992. 42 págs.

DAVIN, Jean. **Doctrina general del estado:** elementos de filosofía política; traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno — México: Jus, 1946. 513 págs.

DUVERGER, Maurice, **Introducción a la política,** Colección Ariel Ciencia Política; Editorial Ariel, S.A. (Barcelona); 11ª. ed. 1997. 288 págs.

FERNÁNDEZ, Lucía. **Propuestas de diseño de audiencias públicas.** Documentos de Trabajo (Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República de Perú); Universidad del Estado de Nueva Cork USAID- PERU, Lima, Perú, Mayo del 2003. 23 págs.

**Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Patagonia Natural.** Audiencias Públicas en los Municipios Patagónicos, Fortalecimiento Institucional para Promover la Participación Comunitaria en la Gestión Ambiental. (Banco Mundial) 1ª. ed. Argentina, (s.e.), (s.f.). 10 págs.

GABA, Marta Liliana. **La participación ciudadana en la gestión de gobierno a través de audiencias públicas. Propuestas.** 1ª. ed. Buenos Aires, Argentina: (s.e.), (s.f.). 42 págs.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, **Transición democrática y nuevo orden constitucional: La Constitución guatemalteca de 1985,** Constituciones de Guatemala, Constitucionalismo iberoamericano en el siglo XXI / coord. por Miguel Carbonell Sánchez, Diego Valdés, 2000. 494, págs.



GONZÁLEZ BALLAR, Rafael, **Un marco jurídico para la participación ciudadana**. San José, Costa Rica, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1999. 10 págs.

GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge Dr. **Teoría del derecho parlamentario**. Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior, México.

GRAMAJO VALDÉS, Silvio René, **El derecho de acceso a la información: Análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala**. Edit. Artgrafic Guatemala, 2003.

GROISMAN, Enrique Isaac Dr. **Ley modelo sobre mecanismos de participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción**, (s.e), (s.f.). 10 págs.

HOBBSAWM, Eric, **Naciones y nacionalismo desde 1780**. Editorial Crítica; 200 págs.

**Instituto Centroamericano de estudios políticos. Valores Democráticos. (Cuadernos de Formación para la Práctica Democrática No. 6); 1ª. ed.** Guatemala; Editorial Serviprensa, S.A., marzo 2003. 43 págs.

**Instituto Interamericano de Desarrollo Social, Participación Comunitaria, conceptos y enfoques.** 155 págs.

KESTLER FARNÉS, Maximiliano. **Introducción a la teoría constitucional guatemalteca**. 2ª. ed. Ed. José de Pineda Ibarra, Guatemala 1964. 509 págs.

LEIVA, Luciano. **Diagnóstico preliminar sobre sistemas de relacionamiento del Congreso con la sociedad civil. (Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y Gobernabilidad del Congreso de la República de Guatemala)**. 1ª. ed. Guatemala: (s.e.) octubre de 2004. 53 págs.



LEIVA, Luciano. **Mecanismos y prácticas para el mejoramiento de las relaciones del Congreso con la sociedad civil y la ciudadanía. (Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y Gobernabilidad del Congreso de la República de Guatemala)**; Guatemala: (s.e.); 2004. 46 págs.

LEIVA, Luciano, Jorge Calderón y Eduardo Núñez. **Guía de las relaciones entre los diputados y la sociedad Civil**; Departamento de Asuntos Políticos y Democráticos de la OEA, (Serie Gerencia Política). 1ª. ed. Guatemala: (s.e.) 2004; 99 págs.

LLISET BORRELL, Francisco. **Iniciativa y colaboración particular**; 151 págs.

MATHEWS, David. **La ciudadanía como expresión de la democracia**. Universidad de Illinois; 208 págs.

MELGAR PEÑA, Carlos Augusto. **El Cabildo abierto y las Alcaldías Auxiliares dentro de la concepción de los acuerdos de paz y su regulación dentro de los anteproyectos de Código Municipal**, Tesis, Facultad Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 2002.

**Mesa Global de Guatemala**. Boletín Informativo No.14 Año II, Febrero 2005.

MILL, John Stuart. **Del gobierno representativo**; vertido al castellano en vista de la última edición inglesa con notas y observaciones por Siro García del Mazo; Madrid: Revista de los Tribunales, 1878. 583 págs.

**Oficina de Planeación y Sistemas, Cámara de Representantes del Congreso de Colombia**. Plan de Modernización Legislativa del Congreso de Colombia.

PRADO, Gerardo. **Derecho Constitucional**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC 1999. 116 págs.



**Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. La Democracia en América Latina;** 2002. 37 págs.

**República de Paraguay, Poder Legislativo.** Guía Metodológica para la Convocatoria, el Desarrollo y el Proceso de Incorporación de la Información obtenida de las Audiencias Públicas como Mecanismo de Consulta Parlamentaria. 1ª. Asunción, Paraguay: (s.e.), Julio de 2004. 19 págs.

RODRÍGUEZ CARDONA, Edi Gustavo. **Modernización y Reorganización del Poder Legislativo para permitir el Desarrollo del Estado de Guatemala.** Tesis. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 2004.

RUBENSTÉIN, Juan Carlos. **Estado, sociedad civil y participación ciudadana;** Editorial Pablo Iglesias; 1ª. ed. España 1994. 95 págs.

SANCHEZ AGESTA, Luis, **Principios de teoría política.** Serie Jurídica, Mundo Científico. 3ª. ed. 1966. Editora Nacional. 512 págs.

SOBERÁNIS G. Hernán. **El Congreso Guatemalteco: Historia y Funcionamiento.** Tesis, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Imprenta Comercial, 142 págs.

**Transparencia Internacional.** El Barómetro Global contra la Corrupción del 2005: [www.transparency.org/tilac](http://www.transparency.org/tilac).

ZIMMERMAN, Joseph F. **Democracia Participativa: el resurgimiento del populismo;** traducida al español por Edgar Antonio González Ruiz; Editorial Limusa; 1ª ed. México D. F. 1992. 146 págs.



**Legislación:**

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

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

**Ley Electoral y de Partidos Políticos.** Decreto 1-85 del Congreso de la República, 1985.

**Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una Sociedad Democrática.** Acuerdos de Paz, 1996.

**Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación Agraria.** Acuerdos de Paz, 1996.