

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



**RÉGIMEN JURÍDICO E INSTITUCIONAL
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA,
AÑO 2008**

ANGEL SAÚL ALEGRÍA PINTO

GUATEMALA, AGOSTO DE 2009

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

**RÉGIMEN JURÍDICO E INSTITUCIONAL
DE LOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA,
AÑO 2008**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ANGEL SAÚL ALEGRÍA PINTO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, agosto de 2009.

**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. Marco Vinicio Villatoro López

VOCAL V: Br. Gabriela María Santizo Mazariegos

SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

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

Licda. Sara Payes Solares
6ª. Avenida 11-43, Zona 1
Edificio Panam, Oficina 400
TEL. 5414 1932



Guatemala, 16 de julio de 2008.

Señor:
Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy.
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis.
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su despacho.

Señor Jefe:

En cumplimiento de lo ordenado, procedí a asesorar el trabajo de tesis, intitulado: **“RÉGIMEN JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA, PERIODO 1982-1989”**, propuesto por el estudiante **ANGEL SAÚL ALEGRÍA PINTO**, en consecuencia, me permito emitir el siguiente;

DICTAMEN:

- 1 En principio, efectué la revisión de los planes de investigación y de tesis. Luego recomendé al estudiante modificar el bosquejo inicial de temas, las fuentes de consulta inicialmente contempladas. Así mismo, que el punto de tesis se intitule **“RÉGIMEN JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA, AÑO 2008”**.
- 2 Que durante el desarrollo del trabajo de elaboración de tesis, el estudiante **ANGEL SAUL ALEGRIA PINTO**, puso especial interés en el desarrollo de cada uno de los temas de la misma, el cual tiene un amplio contenido científico, expuesto mediante un lenguaje altamente técnico y una redacción adecuada; el ponente hizo uso de los recursos que nos provee el método de investigación científica, abarcando las etapas del mismo, ya que desde el planteamiento del problema lo enfoca con un interés trifacético: histórico, jurídico y social, en este caso la necesidad de la sociedad de un sistema de partidos políticos institucionalmente fuertes; y para ello profundiza de una manera exhaustiva su investigación, asimismo el ponente comprueba fehacientemente las hipótesis planteadas, implementando los métodos: histórico, jurídico y el deductivo, analizando toda una gama de antecedentes que se dieron en la legislación electoral guatemalteca desde 1821 para arribar a la particular necesidad de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto – ley 1-85. El sustentante, atendiendo el grado de teorización que implica el tema, utilizó correctamente la técnica de investigación bibliográfica, recurriendo a fuentes de consulta clásicas, de diversos documentos que se fueron generando durante la conformación de nuestra

actual realidad política y social; y contemporáneas de carácter doctrinario y especializadas.

- 3 El presente trabajo de tesis será una excelente fuente de consulta para estudiosos del derecho, políticos, funcionarios públicos y la sociedad en general, porque científicamente desentraña la causalidad de nuestro sistema de partidos políticos, considerados como institución jurídica y como fenómeno social. Lo sintetizado en sus conclusiones y recomendaciones, contribuirá a ordenar la actual discusión sobre la necesidad de reformar la ley de la materia.

En virtud de lo anterior me es grato;

DICTAMINAR:

Que el trabajo de tesis del estudiante **ANGEL SAÚL ALEGRÍA PINTO**, ES APROBADO, porque colma las expectativas propias de un trabajo de esta naturaleza y en la confección de la misma concurren las exigencias que ordena el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, de esa consecuencia, es factible proseguir con el trámite de rigor y si no hubiere inconveniente, pueda ser discutida en el Examen General Público respectivo.

Deferentemente,


LICDA. SARA PAYES SOLARES
Asesora de Tesis
Colegiada No. 3798

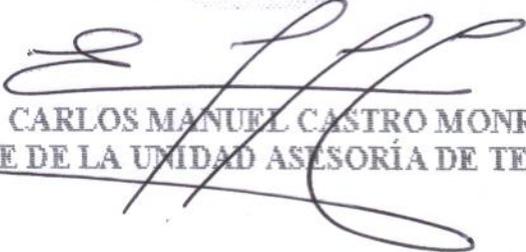
Licda. Sara Payes Solares
ABOGADO Y NOTARIO



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) MARTA REBECA LÓPEZ VÁSQUEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante ANGEL SAÚL ALEGRIA PINTO, Intitulado: "RÉGIMEN JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA, AÑO 2008".

Me permito hacer de su conocimiento que está 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 la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del 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. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc. Unidad de Tesis
CMCM/ragm





LICENCIADA
MARTA REBECA LÓPEZ VÁSQUEZ
ABOGADA Y NOTARIA

Sexta avenida once guión cuarenta y tres, zona uno, edificio Pan Am oficina cuatrocientos, Ciudad de Guatemala
Teléfono 2232-9679



Guatemala, 09 de septiembre de dos mil ocho.

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis.
Facultad de Ciencias jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su despacho

Respetable Licenciado Castro Monroy:

Me place saludarle deseándole los correspondientes éxitos en ese despacho y demás actividades profesionales. En cumplimiento del nombramiento de fecha dos de septiembre del dos mil ocho, recaído en mi persona, en mi calidad de Revisora, del trabajo de tesis del estudiante ANGEL SAÚL ALEGRÍA PINTO, intitulado: "RÉGIMEN JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA, AÑO 2008". Procedente resulta dictaminar respecto a la revisión del mismo debido a las siguientes justificaciones:

1. Derivado del contenido objeto de desarrollo, análisis, aportaciones y teorías sustentadas por el autor, ello meritoriamente se calificó de sustento importante y valedero al momento de la revisión efectuada; circunstancias académicas que desde todo punto de vista deben concurrir y son atinentes a un trabajo de investigación de Tesis de Grado.
2. Aunado a lo expuesto se pudo establecer que el referido trabajo de investigación se efectuó apegado a la revisión concedida, habiéndose apreciado también el cumplimiento a los presupuestos tanto de forma como de fondo, exigidos por el normativo reglamentario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de nuestra Universidad Rectora de la Educación Superior, y por ende debido a las reformas efectuadas al reglamento para los exámenes técnico profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis, en el presente dictamen se determina expresamente que el trabajo de investigación cumple satisfactoriamente con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

LICENCIADA MARTA REBECA LÓPEZ VÁSQUEZ
ABOGADA Y NOTARIA

Marta Rebeca López Vásquez
Abogado y Notario

LICENCIADA
MARTA REBECA LÓPEZ VÁSQUEZ
ABOGADA Y NOTARIA

Sexta avenida once guión cuarenta y tres, zona uno, edificio Pan Am oficina cuatrocientos, Ciudad de Guatemala
Teléfono 2232-9679



3. El tema seleccionado por el autor reviste vital importancia y en consecuencia constituye un gran aporte académico para nuestra casa de estudios, cuya apreciación y ponencia que pueda hacerse del mismo a instancia de ese despacho resultaría oportuno y admisible, puesto que el espíritu y finalidad en toda elaboración de tesis, se refleja precisamente en hacer valer los aportes insertos en las investigaciones.
4. Por lo expuesto concluyo que el trabajo de tesis del Bachiller deseándole los correspondientes éxitos en ese despacho y demás actividades profesionales. En cumplimiento del nombramiento recaído en mi persona, en mi calidad de revisora del trabajo de tesis del estudiante ANGEL SAÚL ALEGRÍA PINTO, intitulado: "RÉGIMEN JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA, AÑO 2008 ", no se limita a cumplir únicamente con los presupuestos de presentación y desarrollo, sino también a la sustentación en teorías, análisis y aportes tanto de orden legal como de academia, ello en atención a las normativas y presupuestos reglamentarios regulados para el efecto.
5. En consecuencia me permito Dictaminar Favorablemente, en el sentido que el trabajo de tesis de grado del autor amerita seguir su trámite hasta su total aprobación para ser discutido en su Examen Público de Graduación, y poder optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, me suscribo de usted:



Licenciada Marta Rebeca López Vásquez
Abogada y Notaria
Revisora Colegiada Activa 4215.

Marta Rebeca López Vásquez
Abogado y Notario

"Id y Enseñad a Todos"

LICENCIADA MARTA REBECA LÓPEZ VÁSQUEZ
ABOGADA Y NOTARIA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, diecinueve de mayo del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ANGEL SAÚL ALEGRÍA PINTO, Titulado RÉGIMEN JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA, AÑO 2008.

Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/slh



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. De los partidos políticos.....	1
1.1. Conceptos doctrinario y legal.....	1
1.2. Naturaleza jurídica y presupuestos para su formación.....	6
1.3. Institucionalidad y funciones.....	9
1.4. Formas de financiamiento.....	21
1.5. Control del financiamiento.....	28

CAPÍTULO II

2. Reseña histórica del sistema político guatemalteco.....	31
2.1. El por qué de la reseña histórica.....	31
2.2. Antecedentes históricos del sistema político guatemalteco.....	32
2.3. El golpe de Estado del 23 de marzo de 1982.....	38
2.4. La propuesta del proceso democratizador.....	45

CAPÍTULO III

3. Evolución del régimen jurídico de los partidos políticos.....	49
3.1. Marco legal de los partidos anterior al golpe de Estado de 1982.....	49
3.2. Régimen jurídico de los partidos período de 1982 a 1986.....	57
3.3. Actual régimen jurídico de los partidos 2008.....	59
3.3.1. De la Constitución Política de la República de Guatemala.....	61

3.3.2. De la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente.....	64
3.3.3. Estructura de la ley constitucional electoral y de partidos políticos.....	67
3.3.4. De la propuesta de reformas a la ley, en el apartado de partidos políticos.....	67
3.3.5. Esquema de las reformas de mérito.....	68
CONCLUSIONES.....	77
RECOMENDACIONES.....	79
BIBLIOGRAFÍA.....	81

INTRODUCCIÓN

La investigación tiene por objeto determinar y analizar el régimen jurídico que ha regulado el desempeño institucional de los partidos políticos guatemaltecos; dentro de un escenario de apertura, que desde 1986, superó la era de los regímenes autoritarios.

La misma se justifica, porque en la práctica, dichas organizaciones políticas han sido reducidas a funciones meramente electorales, ajenas al desarrollo democrático e institucional de los sistemas: político, de partidos y electoral, entrañando una necesidad no resuelta para la sociedad.

Se parte de la hipótesis primera: el sistema de partidos políticos ha sido insuficiente para alcanzar la legitimidad social; y segunda, existe la necesidad de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley número 1-85, porque sus deficiencias han eternizado la transición a la democracia.

Como objetivos generales se persigue: establecer la realidad de los partidos políticos como entes jurídico-institucionales; y analizar su régimen jurídico en relación a las demandas del contexto social contemporáneo. A manera de objetivo específico: formular un esquema de reformas a la ley de la materia, que de lugar a la democratización interna de dichas organizaciones.

La investigación se divide en tres capítulos, en el primero se desarrolla el tema de los partidos políticos; el segundo contiene la reseña histórica del sistema político guatemalteco; en el tercero se establece la evolución del régimen jurídico de los partidos y contiene el esquema de las reformas de mérito a la ley electoral y de partidos políticos vigente, de manera que ésta sea eficaz y eficiente.

El presente trabajo se fundamenta en la teoría del estructural funcionalismo de Max Weber, destacado sociólogo, que desde los inicios del siglo XX, acompañó con los estudios correspondientes, la configuración de los partidos políticos, como instituciones jurídicas.

Se desarrolló la investigación, empleando los métodos histórico, deductivo y jurídico. El método histórico, nutrió de abundantes antecedentes del tema, delimitados en el tiempo y el espacio. Así, el deductivo, llevó de una apreciación general del contexto social en que se conformaron las diversas etapas políticas; para desembocar en la particular realidad jurídica e institucional del actual sistema de partidos políticos. A través del método jurídico, implementamos la técnica de interpretación del derecho, para estudiar los preceptos legales relacionados con el tema, principalmente utilizando la razón, entendida ésta como un ingrediente básico del pensamiento jurídico.

Con respecto de las técnicas de investigación, se empleó la técnica bibliográfica, mediante la consulta de textos doctrinarios, obras especializadas y diccionarios enciclopédicos, jurídicos y electorales. Además, la técnica documental, consistente en el estudio de ensayos, artículos periodísticos, conclusiones de seminarios, tesis, preceptos legales relacionados con el tema.

CAPÍTULO I

1. De los partidos políticos

Es el caso, que a 23 años de iniciado el actual período de apertura político, 1985 a 2008, los partidos políticos continúan como una necesidad que debe ser satisfecha, por su escaso desarrollo institucional y democrático. Quedando claro, que la democracia no es sólo elecciones limpias y masiva concurrencia a sufragar, ésta trasciende lo electoral. Porque no obstante, que los ciudadanos guatemaltecos hemos concurrido a la celebración de abundantes eventos electorales, de donde han resultado elegidos siete Presidentes de la República, similar número de Vicepresidentes, Diputados y Consejos Municipales para varios períodos, la consolidación de un sistema político democrático parece lejano y a veces inalcanzable.

De ahí, la justificación para realizar un estudio del orden normativo vigente de las organizaciones partidarias y los contenidos doctrinarios, que sustenten una reformulación del criterio partido/institución, mediante la elaboración de una tesis de grado jurídico-propositiva, que consiste en: "... cuestionar una ley o institución jurídica vigente para, luego de evaluar sus fallas, proponer reformas legislativas en concreto".¹

Para efectos del presente trabajo, resulta indispensable identificar lo que denota el término partido político, en los ámbitos doctrinario y legal, para situarnos en el contexto de la materia que nos ocupa.

1.1. Conceptos doctrinario y legal

Vale afirmar, que el origen de los partidos políticos, universalmente considerados y aproximándonos a la idea que actualmente tenemos de ellos, data de apenas un siglo. Su concepción doctrinaria, se ha venido construyendo a través de su historia. Ha evolucionado significativamente el término partido político, y diversos resultan los criterios que se han empleado para definirlos. Con un sesgo negativo, atribuido a su

¹ Witker, Jorge, **La investigación jurídica**, Pág. 11.

papel de dividir a la sociedad y de gobernar en beneficio de unos pocos: "...la noción de partido fue objeto de estudio ligada a facción a partir del siglo XVIII".²

Por ejemplo, en la Edad Media: "...tomado del vocabulario militar, un partido era: "...una tropa de guerreros que se separa para batir la campaña (significado derivado de partir, romper...). Otro autor, La Bruyère condena también: "...el espíritu de partido que rebaja, según él, a los más grandes hombres a pequeñeces del pueblo." ³

En realidad y durante mucho tiempo, el término fue sinónimo de tendencia. No evocaba una organización política institucionalizada y asumía fácilmente el sentido peyorativo de facción, en descargo el diccionario filosófico de Voltaire afirma: "...que el término partido, por sí mismo no tiene nada de odioso, mientras que facción lo es siempre".⁴

En los grandes acontecimientos políticos de los albores de la Edad Moderna la revolución francesa, la independencia norte y latinoamericana y antes, la revolución inglesa; los partidos políticos fueron mirados con desconfianza y culpados de la falta de convivencia pacífica en que tales sucesos se desarrollaron.

Hoy, todo lo contrario, los partidos en su devenir, han sido aceptados como elementos indispensables y por tanto justificados en Estados bien gobernados, donde las facciones se reducen a grupúsculos de una especie pernicioso. Aunque, siempre es menester, conocer ese pasado lingüístico, que retrata a veces la realidad actual, que nos incita a creer que bajo la misma palabra, se esconde la misma realidad.

Los estudios sobre los partidos en un plano sistemático acompañaron a ese proceso social. Los sociólogos Max Weber y Robert Michels escribieron sus clásicos trabajos en las primeras décadas del siglo pasado, inaugurando una visión de los partidos, "...tanto desde sus funciones en la sociedad, como desde sus estructuras internas." ⁵

² Centro Interamericano de Asesoría y Promoción (CAPEL), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, **Diccionario Electoral**. Pág. 528.

³ Charlot, Jean, **Los partidos políticos**. Pág. 6.

⁴ **Ibid.** Pág. 7.

⁵ Diccionario Electoral, **Ob. Cit.** Pág. 528.

Autores como Georges Burdeua, Manuel García Pelayo y Joseph La Palombara, sustentaron su concepción en el estructural funcionalismo de Weber, enfatizando el aspecto organizativo, es decir; el partido/maquinaria, definieron a el partido político como: “Una organización durable, estructurada a nivel local y nacional, que va en pos del poder público para ejercerlo, con el apoyo popular, por medio de las elecciones o mediante otros mecanismos de legitimidad y apoyo”.

Por su lado, el derecho totalitario da preeminencia al aspecto: partido/clase social, el partido de la clase trabajadora. Según el manifiesto del partido comunista: “... el objetivo inmediato de los comunistas es el mismo que el de todos los demás partidos proletarios: constitución de los proletarios en clase, derrocamiento de la dominación burguesa e instauración de la dictadura del proletariado”.⁶

Los comunistas, abogan por un sistema político de partido único; la abolición de la propiedad privada y una sociedad sin clases sociales, donde consecuentemente, todo sea propiedad estatal. Esta concepción del mundo, que llegó a su máximo desarrollo durante el siglo XX, ha venido en decadencia, aunque aún existen algunos ejercicios de ese tipo de sistema político en países como China y Cuba. A pesar, que en su momento estos partidos, optaron por la vía revolucionaria de la lucha armada para acceder al poder, hoy, en una etapa política superior, muchos de ellos participan en sistemas electorales institucionalizados, tal el caso del Partido de los Trabajadores, PT, en Brasil: el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, en El Salvador, el Frente Sandinista para la Liberación Nacional, FSLN, en Nicaragua; y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, en Guatemala.

A contrario sensu, los partidos socialistas democráticos o socialdemócratas, desde su origen han propugnado por el partido/institución y su función intermediadora entre la sociedad y el Estado. Legitimando la actividad electoral, como manifestación de libertad e igualdad de oportunidades, dentro de sistemas políticos pluralistas. Enunciación, que nos traslada mentalmente a las experiencias de los más preclaros líderes de la socialdemocracia guatemalteca: Manuel Colom Argueta y Alberto Fuentes Mohr,

⁶ Marx, Carlos y Federico Engels, **Manifiesto del partido comunista**. Pág. 38.

fundadores de los partidos: Frente Unido de la Revolución, FUR, y Socialista Democrático, PSD, respectivamente, quienes durante la etapa anterior a la apertura política, desde los limitados espacios legales de participación, dieron grandes luchas políticas y electorales, por la consolidación de un Estado de Derecho, la democratización del país y el pleno respeto a los derechos humanos.

Encontramos, que la legitimación de los partidos políticos en el orden político, fue apoyada decisivamente por dos fenómenos: el desarrollo del sufragio y el aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos, tanto grupos medios como proletarios. La democratización de la sociedad, produjo la integración de la mayoría de los partidos que hoy se conocen en el sistema político de los países europeos, desde socialistas hasta conservadores, ya a la altura de principios del siglo pasado.

Concluyendo, en la actualidad los partidos son definidos, en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos. Según el diccionario electoral de Capel: “prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad, ideologías y otros). Por otra parte, la variedad de los sistemas políticos dificultan los paradigmas y las comparaciones, obligando a la utilización de enfoques alternativos para su análisis”.⁷

En torno al concepto legal de partido político, el reconocimiento que la legislación ha hecho expresamente de ellos, después de la Segunda Guerra Mundial, está asociado muy estrechamente con la regulación de los procesos electorales.

Varias definiciones legales de estos, incluyen la mención electoral. Como ilustración, presentamos el siguiente resumen, en efecto, dichas entidades partidarias: “...concurren a la formación de la voluntad política del pueblo, Ley Fundamental de Bonn, y “del sufragio Constitución francesa; “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política, Constitución española”. Gaceta número 18, número 280-90, página número 101, sentencia: 19-10-90.

⁷ Diccionario Electoral, **Ob. Cit.** Pág. 528.

También los requisitos legales para la constitución de un partido, los encontramos vinculados a las normas electorales, en varios países. Por regla general, su inscripción legal, estará patrocinada por un número de ciudadanos, que debe corresponder a un porcentaje de los ciudadanos inscritos en los registros electorales, llamado padrón electoral para el caso Guatemala.

Igualmente, las causales de disolución legal de un partido, se vinculan en parte con aspectos electorales. En varias legislaciones dichas entidades, se cancelan o dejan de obtener beneficios legales, como el financiamiento público, debido a no recibir un determinado porcentaje de votación.

La mayor vinculación legal entre partidos y elecciones, la hayamos en aquellos casos en que ambas materias están normadas en el mismo cuerpo legal. Siendo el caso del régimen jurídico e institucional de los partidos en Guatemala, donde la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, es la que regula en su Artículo uno lo atinente al contenido de la misma, identificándolo como: "...los derechos políticos, los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas; y lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral".

Su concepto legal, desde el principio, quedó originalmente estipulado en el Artículo 18 de la referida ley, como sigue: "Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos la presente ley." Denota una concepción en sentido restringido, que magnificó lo legal, excluyendo aspectos de fondo que garantizaran la conformación de: "...un orden institucional estable, permanente y popular...", proclamado en el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala, decretada, sancionada y promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, en adelante la Constitución de 1985.

Después de 18 años, pretendiendo mejorar el vino, mejorando la calidad de la copa. Como respuesta a la crisis política imperante, en una de las reiteradas reformas hechas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en vigor, contenida en el Decreto 10-04 del Congreso de la República, se agrega al concepto anterior, la siguiente oración: "...y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado," lo cual es insuficiente para consolidar un sistema de partidos que además de ser instrumento electoral, sean instituciones permanentes, capaces de ocuparse de los problemas nacionales.

No podemos pretender que un sistema de partidos sectario y antidemocrático, produzcan gobiernos con legitimidad política y social en todos los niveles, local, departamental, regional y nacional.

La Constitución de 1985 le otorgó rango constitucional a la ley de la materia y aunque en su Artículo 223 garantiza la libertad de asociación política en los términos siguientes: "El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrá las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen." Tampoco desarrolló un concepto de partido político, recordemos, que del mismo organismo legislativo y en la misma etapa histórica, emanaron, los referidos cuerpos legales.

1.2 Naturaleza jurídica y presupuestos para su formación

La naturaleza jurídica de los partidos políticos, es en la actualidad objeto de discusión, desde posiciones que los consideran como simples asociaciones privadas; pasando por quienes estiman que se trata de órganos auxiliares del Estado; hasta tesis que los definen como entes públicos no estatales, como instituciones de derecho Público. Dentro de esta corriente última cabe citar lo señalado por Jiménez de Parga: "Los partidos políticos como instituciones de derecho público, se organizan y funcionan como instrumentos para el ejercicio de derechos constitucionales a través de los cuales se defienden y se cumplen intereses generales de indudable jerarquía: concurrencia a la estructuración o transformación del gobierno, intervención en el proceso electoral y en el ejercicio del sufragio; participación en la integración de los organismos electorales e influencia en la opinión pública y en quienes ejercen el poder." ⁸

⁸ Jiménez de Parga, M., **Los regímenes políticos contemporáneos**. Pág. 223.

Sin duda, dichas entidades pueden asimilarse a una nueva categoría de entes públicos no estatales, por algunas diferencias con los tradicionales órganos que se consideran como tales, como podría ser su pertenencia voluntaria, no obligatoria, como ocurre en este tipo de órganos públicos. Sin embargo, presenta muchas de sus características: lo integran personas o grupos con intereses comunes, aunque lo que interesa es el grupo que concurre a formar la voluntad interna del ente. En países como Costa Rica, para participar en las elecciones necesariamente se debe pertenecer a un partido político.

Cuando indagamos acerca de la naturaleza jurídica de determinada institución, perseguimos establecer su ser, mediante el conocimiento de su esencia, lo que es en sí como fenómeno jurídico. Para ello, partimos de la clasificación de las normas jurídicas, desde el punto de vista de su ámbito material de validez, es decir la gran división del derecho en público y privado. Para lograr una mejor comprensión de dicha división, citamos el aporte del tratadista mexicano Eduardo García Maynez, en su clásica obra Introducción al estudio del derecho, en relación a la teoría de la naturaleza de la relación: “La relación es de Derecho Privado si los sujetos de la misma se encuentran colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana. Es de Derecho Público si se establece entre un particular y el Estado, es decir, cuando hay subordinación del primero al segundo, o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o dos Estados soberanos.”

En el régimen jurídico del país, la regulación de los partidos en la ley de la materia, y por ser ésta de jerarquía constitucional, implica que éstos devienen como instituciones de derecho público. Ésta situación, quedó expresamente resuelta por los assembleístas, en el Artículo 18 de la misma, que los instituyó como: “entes de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida”.

En el medio, los ciudadanos que pretendan organizarse en partido alguno, deben observar los requisitos establecidos en la citada ley, para lograr la existencia legal del mismo. Porque en su calidad de persona jurídica, en su interrelación con otras personas colectivas o individuales, éstos adquirirán derechos y obligaciones. Además, de la trascendencia de sus cometidos en la vida pública del país.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos en estudio, establece en su Artículo 19, cuatro requisitos a cumplir, para que los mismos nazcan a la vida jurídica. De los cuatro, únicamente el de la literal a), que norma lo relativo al número de afiliados, se constituye en elemento de institucionalidad, es decir, de fondo. Los tres restantes conciernen a aspectos estrictamente legales o de forma: “b) Estar constituido en escritura pública; “c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones; y “d) Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.”

La literal a) citada, contempla dos supuestos que vale la pena atender: el primero, “Que cuente como mínimo, con un número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos; y el segundo, que “Por lo menos la mitad debe saber leer y escribir.” El primer supuesto, no ha logrado consolidar un verdadero respaldo social a los partidos políticos; menos fomentar un alto grado de participación política y electoral; al contrario, propicia su proliferación sin arraigo nacional, develando el vicio de origen de la ley, partiendo siempre de requisitos mínimos, que no garantizan su permanencia.

Por ejemplo: según la memoria de elecciones 2007 del Tribunal Supremo Electoral, el cuerpo electoral, es decir, el total de ciudadanos empadronados, aptos para emitir el sufragio en septiembre de ese año, ascendió a 5,483,889 (100%), de ese total, sólo un cinco por ciento, o sea 250,000 ciudadanos aproximadamente, estaban afiliados a 15 partidos políticos, que postularon 14 candidatos presidenciales.

De nuevo el abstencionismo fue el enemigo a vencer, porque solo 3,615,867 de ciudadanos sufragaron en la primera vuelta, de dicho evento electoral. De ese comportamiento ciudadano, intuimos cierta apatía hacia las organizaciones políticas, muy posiblemente, porque sus intereses no son atendidos. De ahí, resulta imprescindible la disposición ideal que busque: “...hacer de las entidades políticas, además de expresión del sufragio, la expresión de la voluntad política de un apreciable sector de la

población...”, para legitimar a los sistemas político, de partidos y electoral; y a los gobernantes electos.⁹

El segundo supuesto, de los afiliados, establece que: “Por lo menos la mitad debe saber leer y escribir.”, alude al fenómeno del analfabetismo como una precariedad del Estado y menoscaba la posibilidad de participación de las personas analfabetas. Vemos esta disposición, verdaderamente discriminatoria y excluyente, en un país donde el analfabetismo es de un 28.80% de la población en general, según el último censo de información del Instituto Nacional de Estadística, realizado en el año 2002.

Sostenemos, que el analfabetismo, como deficiencia de desarrollo humano, no debe ser causa para limitar a ciudadano alguno, el pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos, garantizados en la Carta Magna. La incapacidad de leer y escribir de un ciudadano, en buena parte queda superada por la implementación del símbolo que identifica a cada partido político y la utilización de una simple marca, la equis, para emitir el sufragio, por ejemplo: La silueta de una paloma, mediante la unión de las dos manos, vistas de frente; el puño de la mano derecha, la mazorca de maíz, que identificaron en la última elección general a los partidos: UNE, Patriota y URNG. Consideramos, que la norma debiese ir en función de ampliar la base de apoyo de los partidos políticos, no de limitarla.

1.3. Institucionalidad y funciones

Previo a abordar el tema de la institucionalidad de los partidos políticos, traemos a cuenta el significado etimológico de institución. “La voz institución, del latín institutio, de instituo, formado del prefijo in y de statuo, pasivo sto, estar fijo, permanecer en pie. Significa etimológicamente, fundamento o cimiento de algo, establecimiento primordial de alguna cosa, y por traslación, núcleo o centro fundamental de vida, de enseñanza o de doctrina.”¹⁰

⁹ Escobar Armas, Carlos, **La Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala 1985. (Sufragio y Democracia)**. Pág. 31.

¹⁰ Dahinten Castillo, Jonny, **El proceso jurisdiccional**. Pág. 21.

Jurídicamente, se considera a la institución, en general, como un conjunto de normas concatenadas entre sí y debidamente unificadas que ordenan determinadas actividades sociales, que, a su vez, merecen una legislación especial por la importancia que tienen en la vida del Estado y por su permanencia en el tiempo y en el espacio. Es decir: "... se consideran las instituciones, como grandes unidades fundamentales, en que se distribuye el sistema jurídico, como por ejemplo: el matrimonio, la propiedad, la pena, el partido político".¹¹

Es precisamente la Ley Electoral y de Partidos Políticos, esa legislación especial de que habla la doctrina. Ella garantiza el derecho constitucional de libertad de asociación política, generador de todo lo concerniente a la vida partidaria. Contiene perfiles y mecanismos de participación política y electoral, a través de las organizaciones respectivas, sistemáticamente ha consolidado el actual orden de partidos políticos.

Pero, a 23 años de vigencia de la misma y de varias reformas, vemos que impera una crisis política latente, desde la perspectiva de la baja institucionalidad de los partidos, que no logran conectar a la sociedad y al gobierno del Estado. Al respecto anotan los investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: Reflejamos ser una sociedad subdesarrollada, inestable políticamente y con una democracia en eterna transición, a diferencia de los países desarrollados, estables políticamente y con democracias fortalecidas. De esa cuenta, acuñamos como elemento diferenciador, la calidad y grado de consolidación de sus instituciones políticas."¹²

En su aspecto axiológico, sintetizando al derecho como valor de justicia, vemos a la ley que nos ocupa, que como hecho, nace en un momento histórico, durante los años de 1982 a 1985, donde la sociedad demandaba un cambio político de fondo, verdaderamente cualitativo, que dejara atrás el viejo y agotado modelo político sectario y autoritario por uno democrático y participativo, ideal que aún permanece en eso, en ideal.

¹¹ **Ibid.** Pág. 22.

¹² Mack, Luis Fernando y Paola Ortiz Loaiza. **Marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones.** Pág. 7.

Acotamos, que la importancia de las reglas formales en el orden democrático liberal es que representan el ideal universalizador, es decir, intentan la aplicación de un conjunto de ideales universales a situaciones particulares. Frente a la viejas prácticas segregativas del antiguo orden, en el que las personas eran tratadas y juzgadas por su condición social, su prestigio y su posición económica, en el nuevo orden liberal la presuposición fundamental es la idea de la igualdad frente a la ley, que debería de ser la mejor garantía de un sistema basado en la libertad individual y una supuesta igualdad de oportunidades.

En ese sentido, el ordenamiento legal, basado en dichos principios universales de igualdad y libertad, es el principal garante de que ya no se repetirán las viejas prácticas segregativas, en las que no existe un horizonte general sobre el cual situar al individuo precisamente porque se aplican principios casuísticos o contextuales. Es decir, “el ordenamiento legal se basa en la idea de que promoverá el ideal de la universalización como un principio que se convierte en un freno a los abusos de poder y a la instrumentalización de las leyes para fines particulares, esto último, siempre se ha logrado haciendo excepciones a las reglas.”¹³

Según la teoría institucional, el momento de la fundación de las entidades, es uno de los más importantes, precisamente porque éste establece inercias institucionales que difícilmente cambian, ya que estabilizan ciertos comportamientos y generan rutinas que favorecen la participación o la limitan, ya sea en un partido político, una institución estatal o en cualquier tipo de institución.

Los guatemaltecos no somos ajenos a esas inercias institucionales, porque las leyes que dieron marco a la creación del Tribunal Supremo Electoral, la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, inclusive, la ley electoral tiene su fundamento legal en el Estatuto Fundamental de Gobierno; decretado por la cúpula militar, durante un Estado de suspensión de las garantías constitucionales. De esa cuenta, existen dos tipos de instituciones: una institución formal débil, permanente y visible; y otra oculta e

¹³ **Ibid.** Pág. 9.

intermitente que es la que realmente define la vida partidaria. Esas inercias institucionales son las que favorecen esta dualidad; que se establece en el centro del sistema político y que impide regular efectivamente la acción política al interior de los partidos.

En cuanto a las funciones de los partidos, no existe un modelo único para definirlos, se han construido en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos, concretamente en el electoral. Pero, los actuales analistas del tema coinciden, en que dichas entidades cumplen determinadas tareas en todo modelo político.

Funciones respecto a la sociedad. Las entidades políticas articulan demandas de los grupos sociales; es decir, desarrollan su tarea de intermediación entre el gobierno del Estado y la sociedad. Esta es cumplida a través del proceso electoral: “Por una parte los candidatos... deben percibir los problemas de sus electores, debido a lo cual las campañas se orientan preferentemente a ese fin. Por otra parte, el otorgamiento de preferencias del electorado a los partidos les indica a éstos la cercanía entre sus ideas y programas con los problemas que los electores aspiran a que sean resueltos en el sistema político.”¹⁴

La movilización, el reclutamiento de adherencias y la integración de la sociedad, son funciones que pertenecen al centro de los componentes electorales. Esto vale tanto para una promoción de consolidación de valores, como en una democracia funcionante, o bien orientada hacia un cambio de ellos, tal el caso los procesos reformistas o revolucionarios.

En relación al poder. Los partidos políticos, únicamente a partir de sus concepciones filosóficas y principios político ideológicos, construirán una mútua identificación y correspondencia entre sus dirigentes y sus miembros simpatizantes, votantes y militantes. Esta actividad fomentará un amplio apoyo ciudadano, fortaleciendo su compromiso social. De esa cuenta, los mismos propondrán programas gubernamentales a practicar cuando llegue la oportunidad de ejercer el poder público.

¹⁴ Diccionario Electoral, **Op. Cit.** Pág. 529.

Proveer personal para los cargos superiores al gobierno y de la administración, es otra responsabilidad partidaria, aún en países con sistemas de servicio civil desarrollados.

La tarea de oposición. Postular al gobierno implica también quedar en la oposición. Ese destino y papel imprescindible en un sistema competitivo, es decidido en las elecciones. El papel de la oposición es muy diverso. Según el tipo de sistemas europeos parlamentarios esta acción antagónica, es un verdadero gobierno alternativo centrado en el Parlamento; en Estados Unidos, dicha actividad no es partidista, sino más bien limitada a problemas acotados; y en América Latina, donde los esquemas presidenciales conviven con partidos disciplinados e ideológicos, la misma es regularmente un mecanismo de obstruccionismo y de permanente campaña electoral.

El quehacer electoral de los partidos reviste gran importancia para la ciudadanía, porque es precisamente el día de la elección, al momento de sufragar, cuando la sociedad define su futuro inmediato, mediano y muchas veces de largo plazo, razón suficiente para hacer una detallada presentación., por la que merece una detallada presentación.

Según el diccionario electoral de CAPEL, se denomina campaña electoral al período destinado a la realización de la propaganda política. Se entiende como tal el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los partidos, alianzas de éstos y agrupaciones de electores con el propósito de hacer conocer y explicar sus principios ideológicos y programas de gobierno así como promover los candidatos que han postulado a los distintos cargos electivos con la finalidad de captar las preferencias de los electores.

La mencionada actividad es una fase del proceso electoral. Se realiza en el lapso que transcurre entre la convocatoria a elecciones y la votación. Regularmente se dispone su término 48 horas antes de la votación para intercalar una jornada de reflexión que permita a cada elector, en un ambiente descontaminado de mensajes contradictorios, tomar con tranquilidad la decisión que expresará en la urna.

Medios de propaganda electoral. Durante la campaña las organizaciones políticas y sus candidatos, en el intento de ponerse en contacto con los votantes, utilizan varios medios. Celebran marchas, reuniones, y manifestaciones públicas, bajo techo o al aire libre, a las que convocan o tratan de atraer personalmente a electores.

Recorren, además, lugares públicos muy frecuentados, empresas, universidades, clubes, asociaciones, sindicatos, o realizan visitas de casa en casa para sostener encuentros directos con la ciudadanía y así ganar entre ellos prosélitos.

Publican libros, revistas, folletos, panfletos, hojas sueltas, afiches, pancartas, carteles, rótulos y otros medios de publicidad política, y sobre todo, hacen un amplio uso de la prensa escrita, de la radio y de la televisión.

Por la masificación de la política, evidenciada en el aumento considerable de la población votante como consecuencia de la democratización del voto y su distribución territorial, y por el extraordinario desarrollo tecnológico de los medios de información, las movilizaciones y encuentros cuerpo a cuerpo de los candidatos con los ciudadanos no ocupan ya el lugar central de las estrategias de mercadeo y publicidad de esta naturaleza.

Los medios de comunicación de masas, en especial la radio y la televisión constituyen vehículos de una gran potencia, alcance y eficacia en la proyección de las personalidades de los candidatos y en la promoción de las ideas. Su uso intensivo ha cambiado radicalmente el estilo y el ambiente de la lucha electoral.

Competencia política y campaña electoral. Para que unas elecciones puedan considerarse libres y competitivas no sólo debe asegurarse que todo el que tenga derecho a votar pueda hacerlo en libertad, igualdad y sin presiones. También el régimen jurídico debe de diferentes corrientes ideológicas, de manera que pueda verificarse un grado aceptable de competencia y pluralidad. Esto significa que el elector tenga al menos la posibilidad de escoger entre varias opciones y saberse representado.

Asegurar posibilidades de competencia política conlleva contemplar, entre otros aspectos: mecanismos equitativos de registro de organizaciones políticas, en especial de partidos, y procedimientos democráticos de postulación e inscripción de candidatos, por una parte. Por la otra, garantizar que esas organizaciones y candidatos puedan acceder al electorado en un ambiente de libertad y de igualdad de oportunidades. De ahí la importancia política que tiene la calidad de regulación de esta fase del proceso electoral que se adopte y el grado efectivo de su vigencia.

La reglamentación anterior resulta comprensible y necesaria, porque en las sociedades capitalistas modernas los recursos económicos y políticos no se encuentran distribuidos equitativamente. Y si bien el Estado dispone por lo regular de la propiedad de medios de comunicación, éstos coexisten con otros de propiedad privada. Ello hace posible que algunos candidatos y organizaciones puedan disponer de mayores recursos y así colocarse en una posición de clara superioridad sobre los demás.

Por otra parte, si algún candidato goza de un tipo de protección o favor, abierto o encubierto, de quienes ejercen los poderes públicos dispone de una considerable ventaja. Esto es aún más posible si no se garantiza la vigencia de un régimen de libertades aplicables a todas las opciones concurrentes a las elecciones. Si esto ocurriese se atentaría contra una verdadera libertad de elección en cuanto podría condicionarse la decisión del los sufragantes.

Alcance de la reglamentación. Dada la importancia política de la campaña electoral, la mayoría de las legislaciones electorales más recientes, incluyen en su contenido disposiciones específicas y detalladas al respecto. En algunas, no sólo ésta es definida con precisión, sino que también se determina su duración, fijándose de manera expresa las fechas de inicio y término así como las actividades que pueden llevarse a cabo durante la misma y las garantías que se ofrecen para que ello sea posible. Esta es la tendencia general pero en algunos países, anglosajones principalmente, quienes mantienen cierta imprecisión al respecto y se deja en manos de los jueces en cada caso concreto la definición de los aspectos específicos. Situación que no sucede en el régimen guatemalteco, donde la ley específica dispone lo relativo a la materia electoral.

Duración de los períodos de elecciones. Ahora bien, independientemente de las disposiciones legales relativas a la duración de los eventos electorales, en muchos casos las actividades de proselitismo y de trabajo político que despliegan las organizaciones pueden ser permanentes, semipermanentes, o llevadas a cabo fuera del período establecido en las normativas electorales para ello. Esto sucede, con las movilizaciones políticas partidarias al margen de las elecciones generales, en las competencias eleccionarias internas para la nominación de los candidatos, o en la relación permanente que mantienen los representantes con el electorado de su distrito en procura de una renovación de su mandato o reelección, en sistemas mayoritarios en circunscripciones uninominales. En estos últimos casos estaríamos en presencia de campañas políticas informales, cuyas actividades pueden ser perfectamente lícitas. La diferencia con la campaña electoral propiamente dicha radica en que durante su transcurso se establece un régimen especial en cuanto a libertades y otros aspectos y se ofrecen garantías para su vigencia.

En consecuencia, aun cuando las legislaciones electorales determinan el inicio de los eventos eleccionarios, la realidad es siempre, que éstas comienzan informalmente mucho antes. Dada la importancia que tiene el proceso de selección interna de los candidatos en los partidos, sea que utilicen el sistema de convención como el de primarias, existe la necesidad de proteger los derechos de los afiliados y asegurar la democracia interna en los partidos, es conveniente y aconsejable la reglamentación formal de dichas actividades. No sólo se deben ofrecer garantías después de estos momentos, hay que asegurarlas, durante la realización de la nominación al seno de los partidos. De lo contrario se continuaría de espaldas a la realidad.

La ley de la materia, contempla en el Libro cuarto lo relacionado con el desarrollo del proceso electoral, el cual contenido en título único, se subdivide en diez capítulos con la siguiente temática: disposiciones generales, convocatoria y elecciones, postulaciones e inscripción de candidatos, propaganda, padrón, documentos y materiales, votación, verificación y calificación de documentos, recursos legales, delitos y faltas electorales, que la elección de candidatos se realice a través de las asambleas respectivas.

Si bien, como ya se consignara, se justifica la reglamentación de las campañas electorales por parte del Estado, cabe ahora examinar los principios en que se fundamenta. Son tres las condiciones que deben ser garantizadas, a saber:

- La primera condición: asegurar un régimen de libertades, en especial las políticas, es decir, libertad de expresión, información y reunión para todos los partidos, grupos y personalidades.
- La segunda condición: mantener la neutralidad e imparcialidad de los entes públicos que puedan influir en los resultados de las elecciones, y
- La tercera condición: dirigir su acción con el objetivo de igualar en lo posible los medios a disposición de los candidatos, esto es, promover la igualdad de oportunidades.

Este primer principio, concerniente a las libertades públicas, es una condición de fondo para la celebración de elecciones competitivas. En efecto, se requiere de la existencia de un orden amplio de libertades públicas, régimen que debe estar presente no sólo antes y durante las elecciones sino que debe ser permanente en el país. La carencia de libertades elimina toda posibilidad de que haya una elección auténtica. Sin respeto de los derechos humanos hablar de elección es una cuestión de mera semántica.

El segundo, referido a la neutralidad e imparcialidad del gobierno, dada la gran cantidad de recursos de que dispone el Estado, en especial el poder ejecutivo, asegurar institucionalmente que éste no participe o favorezca a los candidatos de su preferencia, es un aspecto vital para la celebración de elecciones competitivas. En efecto, es tal su potencialidad de influencia que unas elecciones pueden resultar viciadas si se crea un ambiente de favoritismo en beneficio de una de las opciones políticas concurrentes.

Para asegurar esa neutralidad se utilizan, entre otros medios, las condiciones de inelegibilidad. Por ejemplo, no pueden ser postulados, ni mucho menos inscritos como

candidatos quienes ocupan posiciones en la estructura gubernamental, que le permitan influir o manipular recursos en su favor. Por otra parte, se pone particular énfasis en evitar que los recursos del Estado, sean utilizados en beneficio de los candidatos oficialistas.

En países con un bajo nivel de institucionalidad éstos resultan ser problemas cotidianos en las contiendas electorales. Muchas veces esta parte específica de la normativa electoral no se aplica plena y eficazmente. Por ello la vigilancia de los medios de comunicación resulta muy importante para la denuncia de los eventuales excesos y del ventajismo político.

En relación al tercer principio, la igualdad de oportunidades, aún en la hipótesis que exista un régimen de amplias libertades, y que se asegure la imparcialidad de los poderes públicos, ello no conlleva que los candidatos y grupos que tercian en las elecciones dispongan de una igualdad de recursos para acceder y presentar sus opciones al electorado.

Naturalmente, esta última condición no puede interpretarse en términos absolutos. En efecto, una completa igualdad es prácticamente imposible. Obviamente, de los candidatos, existirán unos con una mayor base social o popular que los demás, o también puede darse el caso de candidatos con un menor seguimiento popular pero que dispongan de cuantiosos recursos.

De lo que se trata, entonces, no es de lograr una igualdad total, plena, sino más bien una igualdad de oportunidades. Que los recursos guarden cierta proporción con el apoyo popular con que cuenta cada una de las opciones concurrentes. Evitar, en otros términos, que un partido o un candidato sepulte con su propaganda a los demás. Claro está: hay que señalar que no siempre disponer de muchos recursos es una carta de triunfo electoral. En efecto, también incide la calidad comunicativa de los mensajes y de su oportunidad, en una palabra, el grado de efectividad de la inversión publicitaria.

En este sensible aspecto, las cuestiones más reglamentadas en las leyes electorales suelen ser fundamentalmente dos:

- Facilitar el acceso a los medios de comunicación de masas, y
- Ofrecer subvenciones o financiamiento público a los partidos.

Del primer aspecto: facilitar el acceso a los medios de comunicación de masas. Ante todo resulta importante garantizar el acceso a la radio y a la televisión. Tanto en los países, en los que existe un monopolio estatal de la radio-teledifusión, como por ejemplo en Europa, aun si en la actualidad se verifica un proceso de liberalización al respecto, como en aquéllos en que dichos medios, son de propiedad privada, tal como sucede en Guatemala, donde esos recursos se privatizaron a ultranza.

En el primer caso se procura que la asignación de espacios para programas de contenido político en las emisoras estatales se distribuya de manera equitativa entre todas las opciones.

Ahora bien, es imposible ceder espacios a todos los candidatos. Resulta prácticamente imposible dada la cantidad de contendientes que se presentan en unas elecciones. Lo que se hace es entonces asignar los espacios a los partidos políticos y de esta manera se agrupan los aspirantes.

Los criterios para asignar dichos lapsos, son muy diversos y varían según los países. Se puede hacer por el número de pretendientes, por la fuerza de que dispongan los partidos en las asambleas parlamentarias, o por la cantidad de voto obtenidos en la última elección.

El hecho de que el Estado ceda espacios en la radio y televisión oficial, puede conllevar la prohibición paralela de colocar publicidad electoral pagada en dichas emisoras, así como también el mantener y controlar una cuidadosa neutralidad informativa en los programas noticiosos cotidianos en esos medios de propiedad pública.

Finalmente, en el caso de países en que los medios de radio y televisión son explotados por empresas privadas, las cuales pueden vender espacios comerciales a candidatos y a partidos para su propaganda electoral, se trata de garantizar que ofrezcan un tratamiento igualitario para todos.

En Estados Unidos, por ejemplo, se han adoptado una serie de procedimientos que tienden a garantizar una relativa igualdad en este aspecto. Al respecto se pueden citar, las denominadas cláusulas de tiempo igual y la de honestidad. Según la primera las emisoras están obligadas a conceder a todos los candidatos las mismas condiciones de publicidad, tales como costos, tiempo de emisión y otras. Sin conceder ventajas especiales a ninguno en particular. La cláusula de la honestidad obliga a las emisoras a llevar a cabo una política informativa imparcial.

Pero aun con todas estas medidas las diferencias entre candidatos ricos y pobres no se logran obviar a plenitud.

De la segunda consideración: financiamiento público a los partidos políticos, realizamos una amplia exposición en el siguiente apartado de formas de financiamiento.

En el régimen jurídico interno, las funciones básicas, reconocidas generalmente a los partidos políticos, se encuentran difusas en la ley de la materia, con un carácter discrecional. Imaginemos los alcances jurídicos de un precepto que se dice obligatorio, pero que si es incumplido, no existe ninguna consecuencia. Para muestra, estas son algunas de las inercias institucionales mencionadas anteriormente. En el Artículo 20 de la ley respectiva, los incisos a) Postular candidatos a cargos de elección popular, b) Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral y c) Designar a sus fiscales nacionales y acreditarlos oportunamente ante el Tribunal Supremo Electoral, conforman la función electoral. En tanto, que en el Artículo 22 los incisos d) Desarrollar sus actividades de proselitismo, formación ideológica, captación de recursos y participación en procesos electorales, e) Propiciar la participación de los distintos sectores ciudadanos del país en la política nacional, f) Fomentar la educación y formación cívico-democrática

de sus afiliados y h) Promover el análisis de los problemas nacionales, conforman la función formativa y los restantes incisos de los citados Artículos, contienen disposiciones que tienden a fortalecer la legalidad de los partidos políticos. En el fondo, como que el legislador pretendía que la sociedad creyera que a pesar de los defectos y fallas, los partidos políticos son mejores instituciones políticas que otras que puedan ser establecidas, es decir, la función legitimadora.

Que en la ley de la materia, estén mencionadas las funciones de los partidos políticos, resalta la importancia de su permanencia, ya que a éstos, debe distinguirse dentro de todos los movimientos sociales, para procurar alejarlos de las clientelas electorales que se han formado en torno a un caudillo o cacique político. Situación que ha impedido el arribo a un sistema político democrático

1.4 Formas de financiamiento

El estudio del financiamiento de los partidos políticos, reviste particular importancia, porque este elemento es imprescindible para hacer viable o no un proyecto político, aunque no el único. En primera instancia recurrimos a la doctrina, que nos dota del siguiente concepto: “Proceso por medio del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho. Este tipo de financiamiento existe en países que orientan su vida política de acuerdo a los principios de la democracia representativa, por lo que difícilmente puede darse en un estado totalitario, que se caracteriza por su falta de respeto a los derechos humanos.”¹⁵

Esenciales en las democracias modernas: “...los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”, según la Constitución Española de 1978). El financiamiento de éstos adquiere, por lo anterior, una importancia decisiva para la democracia. La necesidad de desempeñar las funciones inherentes a su misma

¹⁵ **Ibid.** Pág. 303.

naturaleza, como por ejemplo: crear una estructura para capacitar ideológica y políticamente a sus dirigentes, de establecer una comunicación con los electores, para persuadirlos por la propaganda de la bondad de sus ideas y programas, o bien, obtener su apoyo en las contiendas electorales, obliga a los partidos políticos a dotarse de los recursos económicos suficientes para afrontar los gastos, muchas veces excesivos, que demandan esas actividades.

En relación al financiamiento de los partidos y candidatos, el Estado puede asumir dos líneas de reglamentación: una de carácter negativa y otra positiva.

De acuerdo a la acción negativa o restrictiva del Estado, éste se preocupa de fijar topes a la cantidad de recursos que puedan utilizar los candidatos en una elección. Para asegurar que estos límites se cumplan, se fiscalizan las cuentas de gastos relacionados con las elecciones, tanto de los postulados, como de los partidos y se exige además que las contribuciones se hagan de manera pública. Otros mecanismos consisten en prohibir las donaciones provenientes de empresas, bancos y corporaciones en general, limitándolas a las personas físicas y a la vez estableciendo sumas topes de dinero para uso electoral.

Se ha demostrado que controlar el dinero en la política, resulta una tarea muy difícil, pero, es preferible intentar su reglamentación que dejarlo a la libre competencia del mercado capitalista. Las necesidades de control, aumentan si se piensa que recursos provenientes de actividades ilícitas, como el narcotráfico por ejemplo, son utilizados en las campañas electorales con el fin de controlar posiciones de poder por medio de la compra previa de candidatos.

Por otro lado, la tendencia más generalizada en las legislaciones es la del financiamiento estatal. En esto consiste la acción positiva del Estado, que de manera directa o indirecta cede recursos a los candidatos y organizaciones políticas para darles una base común de lanzamiento.

Entre las formas de contribución, que pueden encontrarse en el derecho comparado, está el reembolso de los gastos electorales en que hayan incurrido los candidatos luego de celebrada la elección, por ejemplo, por concepto de impresión de carteles y afiches. En este caso se asigna a cada candidato una suma igual, independientemente de su fuerza política. También en algunas legislaciones se establece el reembolso de gastos electorales generales; sin especificar el objeto, pero en estos casos, deben guardar una proporción a la cantidad de votos obtenidos en la elección.

Otra manera de financiar consiste en establecer un fondo partidario permanente, nutrido con un porcentaje de los ingresos ordinarios del Estado. Según este mecanismo, los recursos son repartidos de manera combinada: una porción menor en partes iguales entre todos los partidos registrados y la otra mayor distribuida en proporción a la votación obtenida en la última elección por cada uno. Conceder franquicias postales y telegráficas y exenciones de impuestos para la importación de equipos y vehículos a candidatos y organizaciones constituyen otra manera de financiamiento indirecto.

La finalidad de todas estas disposiciones es que el dinero no sea origen ni causa de desigualdad. Las necesidades de dinero en las campañas electorales son inmensas y los costos van cada vez en aumento de manera tal que superan con creces los aportes financieros que candidatos y partidos pudieren recibir del Estado.

Pero de todas maneras este financiamiento público, se justifica por el papel protagónico que desempeñan los partidos políticos en las elecciones. Como consecuencia de ello, el Estado admite cada vez más su responsabilidad económica en relación a los gastos en que incurren en la realización de la propaganda electoral.

Según la doctrina, el origen de los recursos financieros puede ser: público, privado e internacional y debe ser controlado y fiscalizado por el Estado. Así, lo hizo suyo el régimen jurídico guatemalteco, donde la referida ley, en único Artículo, el 21, que consta de cuatro párrafos y seis incisos, regula lo relacionado al financiamiento de las organizaciones políticas, encuadrando como tales: a los partidos políticos y los comités para la constitución de los mismos; los comités cívicos electorales; y, las asociaciones con fines políticos.

Dicha estipulación la localizamos, desprovista de una adecuada definición y clasificación, que en alguna medida se mejoró en el Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado, de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas, contenido en el Acuerdo número 019-2007 del Tribunal Supremo Electoral.

Financiamiento público. Aceptada la naturaleza de Derecho Público de los partidos políticos, justifica en gran medida el financiamiento estatal. En algunos casos, se utiliza como criterio para otorgar esa ayuda, un porcentaje mínimo de votos obtenidos en las elecciones anteriores. En lo que atañe al financiamiento estatal a los partidos, con la promulgación de la Constitución de 1985, se adoptó por primera vez en la historia guatemalteca de los partidos políticos, un financiamiento público directo, que quedó contemplado en la citada ley, además de ciertas formas de financiamiento público indirecto. Aunque este tipo de financiamiento fue insuficiente, constituyó un avance del nuevo sistema político nacional.

Éste logro, se estableció en las disposiciones transitorias y finales, Artículo 17 de la Constitución de 1985, indicando que “los partidos políticos gozarán de financiamiento, a partir de las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985, el que será regulado por la ley constitucional del caso”. Dicho financiamiento se mejoró cuantitativamente, con la reforma a la citada ley, contenida en el Decreto 35-2006 del Congreso de la República, estipulando que:

1. Los partidos políticos que hayan obtenido no menos del 5% de los sufragios válidos (bien de la planilla de candidatos a presidente y vicepresidente o de la lista nacional de candidatos al Congreso de la República), y los que obtengan, por lo menos una diputación, recibirán financiamiento estatal, a razón del equivalente en quetzales de dos dólares de los Estados Unidos de América (\$US 2.00), por voto legalmente emitido a su favor:
2. Los comités ejecutivos nacionales quedan obligados a descentralizar los fondos públicos que reciban, trasladándolos a su discrecionalidad a los comités ejecutivos departamentales y municipales;

3. Las contribuciones a favor de candidatos, deberán canalizarse por medio de la respectiva organización política;
4. Se prohíbe las contribuciones anónimas;
5. El límite máximo de gastos de la campaña electoral será a razón del equivalente en quetzales de un dólar (\$US 1.00), por ciudadano empadronado hasta el treinta y uno de diciembre del año anterior a las elecciones.

Las disposiciones de financiamiento público indirecto que también fueron novedosas; se han mejorado y se mantienen vigentes en el Artículo 20 de la ley, se refieren al uso de recursos estatales y municipales, que dotan de más posibilidades a las organizaciones partidarias.

Analizando, consideramos positivo el incremento del financiamiento estatal, que va de dos quetzales a dos dólares estadounidenses por voto favorable. Teóricamente los partidos políticos podrían depender menos del financiamiento de particulares, que contravenga su institucionalidad. La disposición de descentralizar los fondos públicos que reciban los partidos es acertada, pero cuestionable la discrecionalidad otorgada a los comités ejecutivos nacionales, porque la dependencia económica, limita la participación en libertad de sus instancias intermedias y de base, urge la implementación de mecanismos que garanticen, la justa distribución de los recursos económicos provenientes de éste renglón. Resulta atinada la obligatoriedad de canalizar toda contribución a través de la organización política. La prohibición de las contribuciones anónimas es relativa, pues a través del régimen de personas jurídicas podría ser vulnerado.

Delimitar lo máximo que se permite gastar en una campaña electoral, es abordar la faceta de la regulación de un marco de participación electoral en igualdad de condiciones materiales; para todos los partidos y candidatos contendientes, es decir, de un marco sin privilegios.

Con regulaciones y límites apropiados, el financiamiento privado a dichas instituciones, podría resultar legítimo y conveniente. Sin embargo, en América Latina, particularmente donde el grado de conciencia político-electoral no se ha desarrollado suficientemente, depender exclusivamente del financiamiento privado, puede resultar peligroso. Por esa razón se hace necesario establecer mecanismos jurídicos que impidan contribuciones con altas sumas de dinero de personas físicas o jurídicas que condicionan su ayuda, o normas que obligan a los contribuyentes a indicar la procedencia de esas ayudas para evitar dineros mal habidos en los partidos políticos. Motu proprio, los partidos políticos deben desarrollar un conjunto de acciones para fortalecer las contribuciones democráticas. Por ejemplo, el financiamiento de los partidos nórdicos: “aparte de las ayudas directas, los ingresos vienen normalmente de dos fuentes diferentes, las cotizaciones de los miembros y las contribuciones voluntarias de varias clases: para los partidos socialistas normalmente la ayuda sindical, y para los partidos burgueses la de diversas organizaciones que representan la empresa privada.”¹⁶

No obstante, la importancia que reviste el tema del referido financiamiento, el cual clama por una regulación que permita instituir el principio de igualdad de oportunidades, lo hayamos en un solo inciso de la ley de la materia, el f), limitándose a indicar que: “...ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento (10%) del límite de gastos de la campaña.” Además, en el reglamento del caso, está contenido en cuatro artículos de la sección II, del 13 al 16, que contemplan las siguientes disposiciones de forma:

1. Que las organizaciones políticas extiendan recibos autorizados por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), El formato de los recibos,
2. Que quienes aporten el equivalente en quetzales a diez mil dólares (\$US 10,000.00), en adelante, deberán prestar declaración jurada en acta notarial sobre la procedencia de tales recursos, y por último

¹⁶ S. Henil y J. Pinder, **Los partidos políticos europeos**. Pág. 388.

3. Los registros de las cuentas bancarias que carezcan de documentos de soporte se calificarán de aportaciones anónimas.

Analizando, hasta el observador mas descuidado, puede advertir que la ley se plasmó para incumplirla. Porque para prescindir de la declaración jurada, cualquier persona podría hacer su aporte por \$US 9,999.00. El reglamento, está verdaderamente desprovisto del espíritu de regular, controlar y limitar, los ingresos y egresos de los partidos políticos, determinando y publicitando sus montos y fuentes, a fin de asegurar la igualdad en la participación de las diversas opciones políticas en las contiendas electorales.

También, existe la modalidad del financiamiento privado no dinerario a los partidos, el cual nos parece menos fiscalizable que el anterior. Ha sido un verdadero obstáculo para la emergencia de partidos y cuadros dirigentes legítimos. Los aportes no dinerarios, desde el inicio de la apertura política han sido cuantiosos y determinantes para posicionar a los partidos y candidatos del bloque social en el poder, se han convertido en propaganda política que ha influido: "... en la mentalidad individual, núcleo del alma de la masa, que ha arrollado al apropiarse de los medios de comunicación colectiva".¹⁷

Por ejemplo, los espacios publicitarios de cortesía en los canales de televisión abierta, concedidos a los partidos y sus candidatos, a cambio de mantener intacto el monopolio de dicho sistema de televisión, que contraviene el orden constitucional. O bien, los espacios canjeados por los propietarios de radioemisoras y de empresas de vallas publicitarias, a cambio de posiciones en listados de candidatos a diputados.

Los guatemaltecos están llamados a ser creativos, a efecto de implementar posibilidades que reduzcan la dependencia partidaria del financiamiento privado. Por ejemplo, acortar el período de la campaña electoral, realizando dos eventos políticos nacionales. El primer evento: sería como un filtro, mediante el cual, todos los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, expondrían y confrontarían su propuesta programática para el correspondiente período gubernamental, buscando el favor de la mayoría del cuerpo electoral, dando paso a la primera vuelta de la elección general.

¹⁷ Loewenstein, Kart, **Teoría de la constitución**. Pág. 414.

De no obtener ninguna de las plantillas mayoría absoluta de votos en la primera vuelta, se realizaría un segundo evento. En esta oportunidad, solo participarían los dos candidatos más votados en la primera vuelta, donde se acotarían temas de la agenda nacional para culminar con la celebración de la segunda vuelta. Estos magnos eventos serían transmitidos en red por el sistema nacional de radio y teledifusión, servicios de cable, internet, pantallas de cine, escenarios de teatros, pantallas gigantes en áreas de concentración poblacional. Esos días, sociedad y opciones políticas conectadas. Todo ello con financiamiento público.

Con relación al financiamiento internacional. Las constituciones políticas, en general, no reconocen a los extranjeros derechos políticos. Sin embargo, no se puede ignorar que los extranjeros participan en la política con aportaciones económicas para los partidos, como también lo hacen organizaciones internacionales, gobiernos y eventualmente agencias gubernamentales.

La misma ley, en el inciso a) de su Artículo 21, expresamente prohíbe a las organizaciones políticas, dentro de éstas los partidos, recibir toda clase de contribución de los Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras. Exceptuando los renglones destinados a la capacitación política, otorgadas por entidades académicas o fundaciones. Quedando las organizaciones políticas, obligadas a presentar informe circunstanciado de éste tipo de financiamiento, dentro de los 30 días posteriores a su recepción

1.5 Control del financiamiento

El control y fiscalización del financiamiento de los partidos en general, cobra importancia, en la medida en que los Estados tiendan a garantizar la igualdad de oportunidades a todas las fuerzas políticas, en las contiendas electorales. Situación que ha denotado una deficiencia del régimen jurídico guatemalteco, en aras de consolidar un sistema político democrático.

En lo que va de la apertura política iniciada formalmente en 1986, múltiples son las reformas hechas a la ley del caso. Pero el tema del financiamiento a los partidos, su

control y fiscalización, cualitativamente hablando ha avanzado poco, más se ha hecho por manipularlo, dada la correlación de fuerzas políticas que han integrado el Congreso de la República, donde han predominado los partidos políticos conservadores, que representan intereses de sectores patronales y empresariales, quienes se han resistido a legislar para democratizar el país.

Dicha ley, según disposición del Artículo 21, inviste al Tribunal Supremo Electoral como ente contralor y fiscalizador de los fondos públicos y privados; que reciban las organizaciones políticas para el funcionamiento de sus actividades permanentes y de campaña, sobresaliendo la regulación del límite máximo de gastos para la campaña electoral. Además, las disposiciones de forma, ya citadas, contenidas en el reglamento respectivo, son susceptibles de incumplirse, por la falta de normas que establezcan las sanciones para los infractores. A todas luces, otra inercia institucional más, para mantener intacto el casi bicentenario sistema político y electoral excluyente. En el país, contender en un proceso electoral, ha sido sinónimo de millonarios gastos dinerarios.

En esa dirección, compartimos la experimentada opinión del licenciado Gabriel Medrano Valenzuela, ex magistrado del Tribunal Supremo Electoral: vertida durante su exposición en el seminario internacional Retos para el financiamiento de partidos políticos en Guatemala, realizado el 30 de mayo de 2006, titulada Consideraciones sobre el financiamiento a partidos políticos en Guatemala: " Lo que en 1,985 se percibió como un avance y logro, ha quedado rezagado, creando confusión, porque aún no está siquiera establecida la gradación de las sanciones administrativas y penales a que hace alusión la norma, por lo que de no hacerse, o sea, que el Congreso de la República emita las normas legales correspondientes, la regulación comentada seguirá en un mero enunciado lírico, carente de medios de coerción para hacerlas cumplir y positividad seguirá sujeta a la autoridad."

CAPITULO II

2. Reseña histórica del sistema político guatemalteco

Esta contenida, en las notas que se tomaron de las situaciones y elementos más sobresalientes, de cada lapso de tiempo o período, en que se conformaron los modelos políticos que antecedieron al actual.

2.1. El por qué de la reseña histórica

Sostenemos el criterio, de que todo análisis del actual régimen jurídico e institucional de los partidos y su sistema electoral, pasa por una necesaria retrospectiva de los hechos y actos sociales, económicos, políticos, jurídicos y culturales que ha través del tiempo vinieron estructurando la historia general del país, desde sus respectivas especialidades. Para respaldo del presente estudio, desde la etapa de los regímenes dictatoriales y anticomunistas de corte militar, originados a partir del año 1954, a la actual etapa de la apertura política, iniciada en el año 1986.

Se determinaron las características de los hechos históricos, acaecidos en los últimos 54 años, para construir los contextos sociales en que emergieron y se establecieron los correspondientes sistemas políticos y sus regímenes legales. Siendo nuestro interés de orden jurídico, nos apresamos a analizar la legislación que sustenta al actual esquema partidario, partiendo de los elementos proveídos por tal ejercicio, pretendiendo establecer la positividad de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley 1-85.

Apegándonos a la teoría de la tridimensionalidad del derecho, expuesta por el autor Jorge Witker: “Dondequiera que haya un fenómeno jurídico hay siempre necesariamente un hecho subyacente, que bien puede ser económico, geográfico-demográfico, de carácter técnico, político o de otra naturaleza; un valor que le confiere una significación, determinando la acción de los hombres en el sentido de alcanzar o preservar cierta finalidad u objetivo; y, finalmente una regla o norma que representa la relación o medida que integra uno de aquellos elementos en el otro: el suceso en el valor. Dicha teoría sostiene, que los elementos señalados, hecho, valor y norma, no existen separados unos

de otros, sino que coexisten en una unidad concreta. Además, argumenta que esos factores no sólo se exigen recíprocamente, sino que actúan como las partes de un proceso, el Derecho es una realidad histórico-cultural, de tal modo que su vida resulta, de la interacción dinámica y dialéctica de los tres elementos que la integran.”¹⁸

Aplicando la citada teoría, enfocamos como hecho subyacente: la consolidación de un sistema político democrático y participativo, y como valores la libertad, la justicia social y la igualdad de derechos y oportunidades para todos los ciudadanos y ciudadanas, recogidos en un conjunto de leyes, que garantizarían el reconocimiento y el goce de los derechos constitucionales, como gran acuerdo nacional de todos los sectores sociales, desarrollado a partir de mecanismos civilizados, donde jugarían un papel trascendental los partidos políticos.

2.2. Antecedentes históricos del sistema político guatemalteco

La estructura y la naturaleza de las relaciones económicas, sociales y culturales en Guatemala han sido profundamente antagónicas y conflictivas, reflejo de su historia colonial. Desde la independencia proclamada en el año 1821, acontecimiento promovido por las elites del país, se configuró un Estado autoritario y excluyente de las mayorías, racista en sus preceptos y en su práctica, que sirvió para proteger los intereses de sectores minoritarios y privilegiados. “Las evidencias, a lo largo de la historia guatemalteca, y con toda crudeza durante el conflicto armado interno, radican en que la violencia fue dirigida fundamentalmente desde el Estado, en contra de los excluidos, los pobres mayoritariamente de descendencia maya, así como en contra de los que luchaban a favor de la justicia social.”¹⁹

El aspecto antidemocrático de la tradición política en el país, tiene sus raíces en una estructura económica caracterizada por la concentración en pocas manos de los bienes productivos, que generó las bases de un régimen de exclusiones múltiples, a los que se adhirieron los elementos de una cultura racista, que es a su vez la expresión más

¹⁸ Witker, **Ob. Cit.** Pág. 3.

¹⁹ Tomuschat, Christian, Otilia, Lux de Cotí y Alfredo Balsells Tojo, **Guatemala memoria del silencio (Tz'ínil na'tab'al)**, Pág. 17.

profunda de un sistema de relaciones sociales violentas y deshumanizadoras. Guatemala como unidad política organizada, se fue articulando paulatinamente como un instrumento para salvaguardar esa estructura, garantizando la persistencia de la exclusión y la injusticia.

La negación estatal de una política social eficaz, exceptuando la época revolucionaria en los años 1944 a 1954, acentuó esta dinámica histórica excluyente. En muchos casos las políticas gubernamentales durante el período que nos ocupa, fomentaron las desigualdades o, como mínimo, su endémica debilidad institucional permitió que éstas se exacerbaban. Como ejemplo, durante los veinte años de mayor crecimiento económico en el país, de 1960 a 1980, el gasto social guatemalteco fue el menor de Centroamérica y la carga tributaria a su vez la más baja.

El Estado fue incapaz de arribar a un consenso social en torno a un proyecto de nación que aglutinara al conjunto de la población. Renunció a su papel de mediador entre los intereses sociales y económicos divergentes, abriendo un vacío que facilitó la confrontación directa entre los sectores afectados. Las sucesivas Constituciones de la República y las garantías de los derechos humanos y cívicos contenidas en ellas, se convirtieron en instrumentos formales, violados por diversas instancias del mismo.

El poder legislativo y los partidos políticos conservadores y anticomunistas que en él participaron, también contribuyeron a la creciente polarización y exclusión, dictando normas legales que legitimaron los regímenes de excepción y supresión de los derechos civiles y políticos, así como impidieron procesos de cambio. Se produjo una ausencia efectiva de mecanismos institucionales apropiados para canalizar las inquietudes, reivindicaciones y propuestas de los distintos grupos de población. La falta de cauces para orientar constructivamente el disenso a través de fórmulas de mediación propias de los sistemas democráticos, consolidó aún más una cultura política confrontativa e intolerante y provocó una retroalimentación casi ininterrumpida de inestabilidad que impregnó todo el orden social.

Quedó así conformado un círculo vicioso donde la injusticia social provocó protestas y luego inestabilidad política, que permanentemente solo tuvo dos respuestas: represión o golpe militar. Frente a movimientos que proponían reivindicaciones económicas, políticas, sociales o culturales, el Estado recurrió crecientemente a la violencia política como expresión directa de la estructura social y el terror para mantener el control social.

El sistema judicial del país, por su ineficiencia deliberada, no garantizó el cumplimiento de la ley. Por omisión o acción, el poder judicial alentó el agravamiento de los conflictos sociales en distintos momentos de la historia patria. La impunidad caló hasta el punto de apoderarse de la estructura estatal, convirtiéndose tanto en un medio, cobijando y protegiendo las actuaciones represivas del régimen así como las de particulares afines a sus propósitos; y como fin, fue consecuencia de los métodos aplicados para reprimir y eliminar a los adversarios políticos y sociales.

Situándonos históricamente, luego del derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán en 1954, segundo de la revolución de octubre de 1944, como se la conoce, en el primero, fue Presidente de la República, Juan José Arévalo Bermejo, se dio un apresurado proceso de cierre de espacios políticos, inspirado en un anticomunismo fundamentalista que condenó un movimiento social amplio y diverso, consolidando mediante las leyes el carácter restrictivo y excluyente del juego político, tal es el caso de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley número 387 emanado del Jefe de Estado en Consejo de Ministros, el 23 de octubre de 1965, ordenamiento legal que reguló la actividad política nacional, hasta el 23 de marzo de 1982, que en el segundo párrafo de su Artículo 20, contemplaba la prohibición para "... la formación o funcionamiento de partidos o entidades que propugnen la ideología comunista o que por su tendencia doctrinaria, medios de acción o vinculaciones internacionales, atenten contra la soberanía del Estado o los fundamentos de la organización democrática de Guatemala".

Estas restricciones a la participación política, fueron pactadas por diversos sectores de poder fáctico del país y activadas por las fuerzas civiles y políticas de esa época. Este proceso constituye en sí mismo una de las evidencias más contundentes de las estrechas

relaciones entre el poder militar, la elite económica y los partidos surgidos en el año 1954. A partir de 1963, además de las restricciones legales, la creciente represión estatal contra sus reales o supuestos opositores fue otro factor decisivo en el cierre de las opciones políticas en Guatemala.

La coincidencia de fenómenos como la injusticia estructural, el cierre de los espacios políticos, el racismo, la profundización de una institucionalidad excluyente y antidemocrática, así como la renuencia a impulsar reformas sustanciales que pudieran haber reducido los conflictos estructurales, constituyen los factores que determinaron profundamente el origen del conflicto armado interno.

Enfrentamiento armado, que aparentemente protagonizaron el ejército nacional y el movimiento insurgente, de tendencia marxista-leninista, que se vino conformando, dentro de una espiral de violencia, a partir del año 1962, con la fundación del primer grupo guerrillero, que se hizo llamar Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre, MR-13, al que siguieron cronológicamente: las Fuerzas Armadas Rebeldes, FAR, en 1962; el Ejército Guerrillero de los Pobres, EGP, en 1975; la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas, ORPA, 1975; que junto al viejo Partido Guatemalteco del Trabajo, PGT, de ideología comunista, se aglutinaron para fundar la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, en 1982.

En el párrafo anterior, se apunta que aparentemente protagonizaron, porque tal fenómeno involucró a la sociedad en su conjunto, no quedó ningún grupo social al margen y la confrontación se dio, además, del plano militar; con gran carga política e ideológica, en el social, entre cúpulas empresariales y terratenientes, y trabajadores organizados en sindicatos; antagonismo de posiciones filosóficas materialistas e idealistas, jugadas desde lo íntimo de la cátedra universitaria y de educación media hasta lo más público de los medios de comunicación social, publicaciones científicas, periodistas y literarias. En materia política, los partidos o eran de derecho o de izquierda, se percibía la realidad únicamente en blanco y negro, no hubo cabida, ni por un instante para imaginar partidos democráticos, de posiciones reformistas o intermedias, es decir, se negó la posibilidad de un mundo multicolor.

El avance de la sociedad y el Estado hacia la polarización, la militarización y la guerra intestina no sólo fueron efectos procedentes de la historia nacional. La Guerra Fría tuvo también influencia especial. La política anticomunista promovida por los Estados Unidos en el marco de sus relaciones exteriores, recibió un decidido apoyo de los partidos políticos de derecha y los diversos sectores de poder guatemaltecos, mientras aquel país se mostró dispuesto a brindar su respaldo a regímenes militares fuertes en su traspatio estratégico. En el plano miliciano mediante asistencia destinada a reforzar los aparatos de inteligencia nacionales y entrenar a la oficialidad en la guerra contrainsurgente, factores claves que incidieron en las violaciones de los derechos humanos durante el enfrentamiento armado.

El anticomunismo y la doctrina de seguridad nacional, DSN, fueron parte de la estrategia antisoviética de los Estados Unidos en América Latina. En Guatemala asumieron primero un sentido antirreformista, luego antidemocrático y, en último término, contrainsurgente convertido en criminal. Esta teoría encontró terreno fértil en este país, en el pensamiento antitotalitario ya arraigado, fundiéndose desde la década de los treinta con una actitud de defensa de la religión, las tradiciones y los valores conservadores supuestamente amenazados por la expansión mundial del comunismo ateo. Hacia los años cincuenta, esta actitud fue apoyada con fuerza por la alta jerarquía de la Iglesia Católica, que condujo a calificar de comunista cualquier postura que contradijera su discurso, contribuyendo a dividir y confundir aún más a la sociedad guatemalteca.

Significativamente, esta corriente religiosa transitó en muy corto tiempo de la historia reciente del país, de una postura conservadora hacia posiciones y prácticas que, fundamentadas en el Concilio Vaticano Segundo, celebrado de 1962 a 1965 y la Conferencia Episcopal de Medellín realizada en 1968, priorizaban el trabajo con los pobres y los marginados, promoviendo la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Estos cambios doctrinales y pastorales chocaron con la estrategia contra insurgente, que consideró a los católicos como aliados de la guerrilla y por tanto parte del enemigo interno, sujeto de persecución, muerte o expulsión. Por su lado, la guerrilla vio en la práctica de la llamada Teología de la Liberación, un punto de encuentro para

extender su base social, buscando ganar la simpatía de sus adeptos. Un gran número de catequistas, delegados de la palabra, sacerdotes, religiosos y misioneros fueron víctimas de la violencia y dieron su vida como testimonio de la crueldad del enfrentamiento armado interno.

La militarización del Estado y la sociedad constituyó un objetivo estratégico definido, planeado y ejecutado institucionalmente por las fuerzas armadas, a partir de la doctrina de seguridad nacional y su peculiar interpretación de la realidad nacional. Empezó durante los años sesenta y setenta con el dominio que el mismo impuso sobre las estructuras del organismo ejecutivo. Luego asumió el ejercicio casi absoluto del poder mediante su penetración en todas las instituciones y espacios políticos, sociales e ideológicos del país durante media década en los años ochenta, hasta llegar, en la etapa final, a tener un control paralelo, semivisible, de bajo perfil, pero de alto impacto, en la vida nacional.

Dicha caracterización militar, limitó las posibilidades del ejercicio de los derechos cívicos y constituyó soporte de la impunidad. Además, en un sentido amplio, debilitó el tejido institucional del país, redujo sus posibilidades de funcionamiento real y contribuyó a la deslegitimización del mismo, ya que durante años la población vivió con la certeza de que el ejército detentaba el poder efectivo en el país.

Al cerrarse los espacios para la participación social y política, implícitamente se negaron las posibilidades para la libertad de expresión. La opinión de los ciudadanos, escritores, artistas, poetas, políticos y periodistas, estuvo sujeta a los riesgos que la represión y la polarización ideológica les imponían al ejercer el derecho a expresarse. Aun habiendo gente que levantó su voz a pesar de los riesgos, debe señalarse que las grandes empresas periodísticas en general se adhirieron a los regímenes autoritarios, autocensurándose o tergiversando las realidades. Guatemala se convirtió en un país silenciado e incomunicado.

En contubernio con las elites del poder económico, el ejército rebasó sus funciones constitucionales y al amparo de la excepcionalidad generada durante las tareas contrainsurgentes, se convirtió en el eje de la estructura del poder político, configurando un Estado militar en Guatemala.

El manipuleo de la ley y el uso de la fuerza, para proteger el sistema de privilegios para la élite del poder económico y los militares, fue una constante a lo largo de esta etapa, que antecedió la apertura política de 1986, “los cambios suscitados en la Presidencia de la República, durante el período comprendido de 1963 a 1982, lejos de fortalecer la autoridad constitucional, representaron la consolidación del poder militar en todos los ámbitos del Estado guatemalteco, algunas veces cooptando al poder presidencial (1966-1970), otras logrando el acceso a la autoridad presidencial mediante elecciones ganadas legalmente (1970-1974) y, las más, mediante fraudes electorales (1974-1982),”²⁰ apunta el jefe de la comisión presidencial para la negociación de los acuerdos de paz, durante el régimen presidido por Ramiro De León Carpio.

2.3. El golpe de Estado del 23 de marzo de 1982

Fue a consecuencia de los estragos provocados por la estrategia contrainsurgente acordada entre el ejército y sectores del poder económico, constituyó el plan de recomposición de las fuerzas armadas ante la crisis en que degeneró el régimen autoritario. Afirmación que demostramos con el testimonio prestado el primero de julio de 2007, por Ramiro Ordóñez Jonama, miembro y ex directivo de la Coordinadora de Cámaras Agrícola, Comercial, Industrial y Financiera, CACIF: “La apertura democrática en Guatemala se inició el 23 de marzo de 1982. Recuerdo que yo estaba en el CACIF o en la Cámara de Finanzas unos días antes de las elecciones que fueron anuladas por el golpe del 23 de marzo. Se las habrían dado a Ángel Aníbal Guevara. Pues hubo una reunión en un ingenio azucarero que se organizó por parte del CACIF. Asistimos los que habíamos sido directivos y directores de las cámaras. Fue en un ingenio propiedad de la familia Escamilla, en Santa Elena Barillas, unos días antes de las elecciones. Yo veía tan mala la situación que les dije, cuando me dieron la palabra: si en esta ocasión se comete

²⁰ Rosada – Granados, Héctor, **El lado oculto de las negociaciones de paz**. Pág. 15.

fraude electoral, sólo tendremos la alternativa; o que el ejército se levante contra el Gobierno, o que el pueblo se levante contra el ejército y que la próxima reunión que tengamos sea organizada por algún comisario del pueblo o de otro tipo. Formamos un comité que se llamó de los Guatemaltecos por Guatemala y lo que queríamos era recaudar firmas. Publicamos un gran manifiesto en Prensa Libre y El Imparcial exigiendo, no elecciones libres sino elecciones limpias. Y nos dedicamos a recolectar firmas en apoyo de nuestro manifiesto, si mirábamos una asociación de zapateros, de cucuruchos, sindicatos, bomberos, y de cuanta agrupación encontrábamos, les solicitábamos firmas. Éramos un grupo formado básicamente por gente de las cámaras que teníamos un mismo sabor en la boca. Creíamos que si había una libertad ciudadana de escoger, muchas personas que estaban oponiéndose con las armas podían rectificar o conceder un cambio en su actitud. Desgraciadamente, no nos hicieron caso. Vinieron las elecciones, el triunfo de Guevara y pasó una de las dos cosas que yo dije. Creo que fue la mejor. Hay que recordar el dicho que dice: si escuchas a alguien gritar libertad, atranca tu puerta y empuña el fusil. Por fortuna fue el ejército el que ya no aguantó. Los militares se percataron de la situación y se levantaron. Para mí, fue allí donde empezó la apertura. Debo reconocer que en este tipo de movimientos nunca hay nada químicamente puro. En algunos aspectos puede que se haya desvirtuado, pero de esa etapa nació el débil sistema democrático que tenemos ahora. Fue a partir de ese período que se inventó el Tribunal Supremo Electoral, que medio ha funcionado. Digo medio, porque ya ha dado ranazos. Herbruger los dio, pero no fue lo mismo de antes, cuando era la Junta Electoral Nacional, algo espantoso.”²¹

Por su naturaleza, dicho golpe de Estado se sustentó más en objetivos militares, que en una política estatal tendiente a solucionar los grandes problemas que aquejaban al país, según el plan nacional de seguridad y desarrollo, PNSD, que contenía el diseño estratégico del alto mando del ejército para los años siguientes.

Así, con el mencionado golpe, se derrocó a Fernando Romeo Lucas García, aún Presidente de la República y se impidió la toma de posesión del Presidente electo

²¹ Fundación PROPAZ, **Testimonios de paz**. Pág. 8.

mediante fraude electoral, Angel Aníbal Guevara. Instalaron un triunvirato militar, encabezado por José Efraín Ríos Montt, quien poco después lo desintegró, para hacerse Jefe de Estado, par luego auto nombrarse Presidente de la República, contradiciendo su proyecto de transición política. Durante ésta gestión, como directrices generales se implementaron:

1. Militarización total de la administración pública;
2. Modelo corporativista mediante el Consejo de Estado;
3. Discurso moralizante;
4. Promoción de las iglesias evangélicas; y
5. Intento fracasado de reforma fiscal global, se implementa el Impuesto al Valor Agregado, IVA.

Tras la consecución de sus objetivos militares, como estrategia y prácticas contrainsurgentes, el ejército se propuso:

1. Implementación del plan nacional de seguridad y desarrollo;
2. Plan de campaña victoria 82, que dejó masacres y tierras arrasada en áreas de conflicto, se extendió la cobertura de las patrullas de auto defensa civil, PAC, que era una estructura paramilitar, a nivel nacional; y,
3. Se crearon los denominados Tribunales de Fuero Especial, integrados por jueces sin rostro, que ocultaron su identidad personal. Quienes mediante juicios sumarios, condenaron hasta con la aplicación de la pena de muerte, a ciudadanos considerados enemigos del régimen, y todo con la venia del aparato judicial de la época.

En el campo del movimiento social, observamos el crecimiento y expansión de sectas evangélicas, que a la posteridad se han convertido en una apreciada base de apoyo social para sus ungidos a cargos de elección popular. Por ejemplo, el respaldo del pastor de la Iglesia El Verbo, Ríos Montt, en su paso por la máxima dirección del gobierno; la elección presidencial de Jorge Serrano Elías, en 1991; y actualmente la fundación del partido visión y valores, VIVA, impulsado por Haroldo Caballeros, pastor de la Iglesia El Shadai.

Posteriormente, con el golpe de mayo del año 1983, impusieron a Oscar Humberto Mejía Víctores como Jefe de Estado, retomando el proyecto militar de transición política, que desvirtuó su predecesor.

Al observar la línea de sucesión, en los cargos de las esferas gubernamentales, se infiere que tampoco se quebró la estructura jerárquica del ejército. Siempre una instancia colegiada superior tomó las grandes decisiones, y los espacios de poder desde la administración pública, fueron copados por militares que ostentaban el grado de general.

En esta etapa, las líneas generales del programa de gobierno se concretan en las siguientes:

1. Reasentamiento militarizado de población desplazada, por el enfrentamiento armado;
2. Implementación del proyecto militar de transición política;
3. En 1984: elección de Asamblea Nacional Constituyente;
4. 1985: se aprobó la Constitución vigente, que incluyó apertura política e innovaciones como la figura del Procurador de los Derechos Humanos y la Corte de Constitucionalidad; y,
5. 1985: elecciones para retornar a régimen institucional.

Se encontró, que la estrategia y práctica contrainsurgente de la institución armada, se desarrolló paralela a las políticas generales, se destaca prioritaria la derrota militar del movimiento insurgente y los siguientes planes de acción:

1. Plan de campaña firmeza 83 para afinar el control sobre población civil y fortalecer a las PAC.
2. Se organizan aldeas modelo y polos de desarrollo para reubicar y controlar a la población desplazada.
3. Planes de campaña, reencuentro institucional 84 y estabilidad nacional 85, con fuerte énfasis político para orientar el proceso de transición.
4. Represión selectiva de dirigentes sindicales, estudiantiles y grupos de derechos humanos.

La parálisis social, tan solo fue una etapa dentro del proceso de maduración política de un pueblo. Se conformó un movimiento popular amplio y diverso, que animado por un alto grado de conciencia y compromiso social, salió a la calle y la tomó para expresarse y para patentizar su oposición al régimen. Por su parte, los sectores dominantes, en: “El intento de continuar con los fraudes electorales practicados desde 1974, para consolidar en el poder a una cúpula militar civil impune y corrupta; el incremento del accionar insurgente y el crecimiento de sus bases sociales de apoyo, así como los crecientes niveles de protesta popular reprimidos mediante el terrorismo de Estado, designaron a los mandos medios del ejército para que organizaran un nuevo golpe de Estado el 23 de marzo de 1982.”²²

Agréguese a las causas, que: la crisis económica y la corrupción gubernamental afectaron profundamente las relaciones entre el alto mando militar y la cúpula empresarial. Ésta reprochaba al ejército su ineficacia en el combate a la insurgencia, mientras los militares responsabilizaban a la iniciativa privada de la aguda situación social, al haber extremado las condiciones de explotación laboral.

²² **Ob. Cit.** Pág. 16.

En 1977, los Estados Unidos que fortalecieron y apadrinaron esta clase de regímenes antidemocráticos, que para ese entonces ya no encuadraban con su nueva estrategia de relaciones internacionales, suspendieron su ayuda militar a Guatemala, argumentando la sistemática violación a los derechos humanos. El aislamiento internacional del país a inicios de la década de los años ochentas, era tan real, que a la misma administración estadounidense del presidente Ronald Reagan, le resultaba difícil ayudar económica y militarmente a los gobernantes de turno.

Si bien en el enfrentamiento armado aparecen como actores visibles el ejército y la insurgencia, la investigación realizada por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, CEH, ha puesto en evidencia la responsabilidad y participación de los grupos de poder económico, los partidos políticos de derecha y los diversos sectores de la sociedad civil. El Estado entero con todos sus mecanismos y agentes estuvo involucrado. Reducir el enfrentamiento a una lógica de dos actores no explicaría la génesis, desarrollo y perpetuación de sectores sociales que se garantizaron privilegios económicos, sociales y políticos.

Sectores de la sociedad civil y los partidos: Socialista Democrático, PSD, y Frente Unido de la Revolución, FUR, quienes aprovechando los limitados espacios de participación legal, y que por su misma naturaleza política, no recurrieron a la implementación de la guerra para enarbolar banderas reivindicativas, además de enfrentar la intolerancia política y descalificación radical de algunos sectores de la insurgencia como reformistas o disidentes, también pagaron con creces su actitud de oposición al régimen, sufriendo el descabezamiento de sus organizaciones con la persecución de sus miembros de base, dirigentes medios y nacionales, incluyendo los asesinatos perpetrados por fuerzas de seguridad del Estado, en la humanidad de sus máximos dirigentes y fundadores, Alberto Fuentes Mohr y Manuel Colom Argueta, el 25 de enero y el 22 de marzo, del año 1979, respectivamente.

Ambos, en su osadía, fueron considerados políticos de reconocida trayectoria. Fuentes Mohr, doctorado en economía y una destacada carrera como funcionario de organismos internacionales, también se desempeñó como Ministro de Hacienda y de Relaciones Exteriores durante el régimen presidido por Julio Cesar Méndez Montenegro, en el período de 1966 a 1970, candidato vicepresidencial del Frente Nacional de Oposición, FNO, que triunfó en las elecciones de 1974, y que aglutinó a los partidos y sectores populares democráticos del momento. No obstante, los militares consumaron un descarado fraude electoral para finalmente imponer a Kjell Eugenio Laugerud García. En 1978, fue electo diputado al Congreso de la República, postulado por el Partido Revolucionario Auténtico, PRA, más tarde denominado Partido Socialista Democrático.

Por su parte, Colom Argueta, abogado y notario de profesión, especializado en el extranjero en derecho y urbanismo, intelectual y catedrático universitario, fundador del Centro de Estudios Urbanos y Rurales, CEUR, de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Logró en su devenir político consolidar un verdadero arraigo popular, lo que valió para ser considerado por propios y ajenos, como el próximo Presidente de la República. Inició su actividad política, desde muy temprana edad en el PR, Partido Revolucionario, pero al ser éste copado por fuerzas conservadoras, junto a otros dirigentes, optó por construir una opción democrática, fue así como inició una larga lucha por la legalización del FUR. Participó exitosamente en las elecciones de 1970, saliendo electo como Alcalde de la Ciudad Capital. En esas elecciones, llegó a la Presidencia del país, el coronel de línea dura, Carlos Manuel Arana Osorio, un acérrimo opositor, lo cual no fue obstáculo para que el líder democrático, hiciera una destacada gestión edil, realizando una verdadera planificación de desarrollo de la ciudad capital para los próximos 30 años, imprimió su sello intelectual, dejando huella con la fundación de la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM, y el Instituto Nacional de Fomento Municipal, INFOM, para beneficio de todos los alcaldes del país, sin discriminación de ninguna índole. Debemos subrayar que cuatro años después, el FUR repitió el triunfo por la Alcaldía Metropolitana. Además de haber sido, uno de los creadores de la unidad popular que se consumó en el Frente Nacional de Oposición.

Según relato de la Comisión del Esclarecimiento Histórico: "...el régimen enmarcado dentro de la doctrina de la seguridad nacional, no distinguió matices políticos, ni ideológicos. Para ellos, quien no estaba con ellos era su enemigo. De esa suerte, también se cometieron crímenes con la desaparición forzada, tortura, y ejecución extra judicial de dirigentes estudiantiles, sindicalistas o de derechos humanos, todos ellos catalogados como subversivos, que era el calificativo que se daba a los militantes de los grupos guerrilleros".

En ese grado de ingobernabilidad, arribamos como país al año 1982, a partir del cual, una escalada militar contrainsurgente a nivel nacional elevó el perfil de la guerra interna, reprimiendo brutalmente a la población asentada en áreas de enfrentamiento, mayoritariamente indígena, dejando como producto la virtual derrota militar del proyecto revolucionario, casi un millón de desplazados internos y millares de refugiados. Así como el establecimiento de esquemas de control militar sobre la población civil en todo el territorio nacional.

La Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC, como institución, aún no se recupera de la agresión sufrida. Las consecuencias de la represión contra autoridades, cuadros docentes, investigadores, estudiantiles y trabajadores son tales, que la sociedad en su conjunto necesitará de mucho esfuerzo y tiempo para reconstruir su ideal universitario.

2.4. La propuesta del proceso democratizador

En consecuencia, todo lo acontecido durante el período de 1982 a 1986, corresponde a la implementación del proyecto militar de transición política, que intuimos, perseguía no ir más allá de la apertura política sin oposición, o con oposición política débil y sin viabilidad, verdaderamente construyeron un escenario reservado a la derecha política nacional en todas sus expresiones, la cual ha prevalecido hasta la fecha.

Los golpes señalados, sustentados en el uso de la fuerza y el rompimiento del orden constitucional, eran para entonces, parte de la cultura política del país. Los gestados en 1982 y 1983, que esperamos sean los últimos en la historia política del país, se propusieron lograr una recomposición del Estado, orientada a resolver la crisis política en que se encontraba el país, y a preservar el sistema económico-social establecido. Las

reformas implementadas en nada afectaron su estructura.

Según el plan nacional de seguridad y desarrollo, PNSD, se plantearon cuatro áreas problemáticas a resolver:

1. La estabilidad económica, tenía como objetivo revertir la recesión económica del momento y solucionar los problemas derivados de la pobreza de la población.
2. La estabilidad psico-social, cuyo fin era contener los avances logrados por el movimiento revolucionario entre el campesinado, los indígenas y analfabetas.
3. La estabilidad militar, cuya meta fue derrotar al movimiento revolucionario.
4. La estabilidad política, cuyo propósito fue la de consolidar la legitimidad de los gobiernos a nivel nacional e internacional, para lo cual se plantea el retorno a un régimen de legalidad, así como la restauración del sistema electoral y de partidos políticos.

Por beneficiar a su estrategia, para contrarrestar su aislamiento internacional, ya en 1984 después de las elecciones para Asamblea Nacional Constituyente, el régimen de facto atendió el deslinde ideológico y programático entre la izquierda democrática que dio grandes luchas por el retorno al orden constitucional y la extrema izquierda de ideario marxista leninista. Éste abrió el abanico ideológico de participación hasta la corriente reformista, concretamente focalizada en el Partido Socialista Democrático, PSD, que para entonces era miembro de las internacionales socialistas: de partidos, IS, de mujeres, ISM, y de juventudes, JUSI, también del Comité Permanente de Partidos Políticos de América Latina, COPPAL. Por su parte, la izquierda revolucionaria continuaba en la línea de la guerra popular y prolongada, dándole razón de ser al conflicto armado interno.

El gobierno públicamente se comprometió ante la comunidad internacional, a respetar la integridad física y su derecho de participación a la dirigencia del PSD, de la cual muchos había salido al exilio, y a sus cuadros medios y militantes en el país, quienes para resguardar su integridad física se fueron a la clandestinidad, adoptando el método de la resistencia pacífica activa.

Para entonces, los militares incluyeron en su discurso los términos de transición democrática, proceso democratizador y retorno a la institucionalidad, lo cual no era otra cosa que, la apertura de un espacio político controlado por el poder militar, buscando el apoyo de las organizaciones civiles a los propósitos contrainsurgentes, lo que suponía que daría lugar a una prolongada era de estabilidad.

Una sociedad polarizada política e ideológicamente, un alto grado de movilización del sector popular, la tarea de las organizaciones partidarias de oposición, la intensificación de la actividad de la URNG, el aislamiento internacional del gobierno y el cambio de estrategia en las relaciones internacionales de los Estados Unidos, dieron paso a la sustitución de la teoría de seguridad nacional por estabilidad nacional como sustento doctrinario, que trajo consigo la reforma, que significó un cambio cualitativo del modelo político, reflejado en un nuevo régimen jurídico e institucional del sistema de partidos en Guatemala, que se suponía sería el soporte de la transición democrática.

CAPITULO III

3. Evolución del régimen jurídico de los partidos políticos

Las concreciones legales, como fenómeno jurídico, son la manifestación supraestructural de una realidad social, de una estructura económica dada en un momento históricamente determinado. De ahí concebimos la evolución del orden legal de los partidos, apreciada en su constante mutación.

3.1. Marco legal de los partidos anterior al golpe de Estado de 1982

Al escrutar sobre su origen, se encontraron datos verdaderamente inimaginables e ilustrativos en torno a la configuración de instituciones como el proceso electoral, el sufragio o bien el sistema político mismo, tal el caso de la Constitución de Bayona, decretada por José Napoleón, publicada el seis de julio de 1808, que dictó normas sobre la Sucesión de la Corona, la Dotación Real, Gabinete, y cuestiones relativas al Senado, Consejo de Estado, Cortes o Juntas de la Nación y lo relativo a los Reinos y Provincias españolas de América y Asia, entre las que nombra a Guatemala y Yucatán como Mesoamérica firme. Dicho documento político redacta un orden constitucional monárquico, primero en la historia del derecho constitucional centroamericano. Estaba ausente el ejercicio del sufragio universal.

Los antecedentes más remotos del tema que nos ocupa, los localizamos, escudriñando más allá del inicio de la conformación del Estado guatemalteco. Por ejemplo, en el Acta de Independencia de 1821: "...manda a integrar el Congreso formado por los Diputados electos por las Juntas Electorales de provincia, creadas por la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812".²³

El primer antecedente de los partidos como organizaciones políticas en formación, lo ubicamos en la Ley Única del 8 de agosto de 1823, contenido en un Decreto de la Asamblea Constituyente.

²³ Escobar Armas, Carlos Alfredo. **Informe sobre el régimen electoral vigente en Guatemala (1985)**. Pág. 137.

Así, la primera Constitución Federal del 22 de noviembre de 1824, equidistante de cualquier pensamiento conservador o liberal, ya que miembros de las dos tendencias políticas participaron en su elaboración. Reviste importancia para el derecho electoral, al contemplar elecciones mediante sufragio universal. La misma, estipuló la forma de votar, siendo interesante destacar que se sufragaba en original y en duplicado y, en general, sobre el evento electoral, su calificación e impugnación en su caso.

Se localizó otro antecedente en materia eleccionaria, en la disposición que sobre los derechos y deberes de los guatemaltecos, contenía la Declaración de la Asamblea Nacional Constituyente de fecha 5 de julio de 1879, que concibió el derecho electoral como inherente a la ciudadanía.

La primera ley electoral de Guatemala, se llamó Ley Reglamentaria de Elecciones, promulgada en diciembre de 1887, según Decreto presidencial número 403 del entonces presidente Manuel Lisandro Barillas. Dicha ley definía quiénes eran los electores y quiénes estaban excluidos del derecho de sufragar, estuvo vigente hasta el año 1931, en que fue derogada por la que se promulgó durante el régimen de Jorge Ubico.

La Constitución Política de la República de Centroamérica del 9 de septiembre de 1921, reformada en dos ocasiones, en los años 1927 y 1935, estableció: “Que para ejercer el sufragio en las elecciones federales se debía aprender a leer y escribir dentro de un período de siete años después de la promulgación de la Constitución. Agrega el autor Escobar Armas: “Además, concebía que el derecho electoral pertenecía a los ciudadanos y estipulaba un sufragio selectivo, en principio se reconoció ese derecho a las mujeres casadas o viudas mayores de 21 años que supieran leer y escribir, las solteras mayores de 25 años que hubieran cursado la primaria y las que poseyeran capital o renta, mismo, que les fue conculcado con la reforma de 1927. El voto activo era personal, indelegable y obligatorio, salvo el de la mujer que era voluntario. La reforma constitucional de 1935, mantuvo el voto selectivo, restringiéndolo para los varones que supieran leer y escribir mayores de 18 años o que tuvieran renta, industria,

oficio, o profesión que les proporcionara medios de subsistencia.”²⁴

El Estado de Guatemala necesitó 123 años, luego de proclamada su independencia como colonia española en 1821, para ver una luz al final del túnel, la cual llegó con la denominada Revolución de Octubre de 1944, movimiento cívico militar que puso fin a la dictadura de Jorge Ubico, que duró 14 años. Fue un proyecto nacional, amplio y democrático que catapultó al país al contexto de las naciones modernas y civilizadas.

Como toda etapa del proceso evolutivo de los pueblos, ésta, tuvo sus concreciones jurídicas relacionadas con el tema en estudio, así, el Decreto 17 de la Junta Revolucionaria de Gobierno que dictó los principios de la Constitución de 1945, en sus considerandos hace un enjuiciamiento del derecho de sufragar en vigor hasta 1944, señalando que: “...el sufragio mayoritario impide la representación minoritaria”, la que el mencionado Decreto señala por primera vez, atribuyéndole su organización a los partidos, lo que lleva según esta consideración al reconocimiento constitucional de tales instituciones políticas.

Además, consideraron que al ser imperfecto el sistema de sufragio, debía modificarse para conceder la ciudadanía a la mujer preparada para ejercerla, ya que conforme a la Constitución de esa época, por reforma del año 1927, se le había excluido del derecho a sufragar.

El Decreto número 18 de la Junta Revolucionaria al derogar la Constitución que estaba en vigor, hasta noviembre de 1944, mantuvo la disposición referente al sufragio definiendo que era ciudadano, todo guatemalteco que supiera leer y escribir o que tuviera renta, industria, oficio o profesión que le proporcione medios de subsistencia. Este precepto, fue convalidado por el Decreto número cinco de la Asamblea Legislativa que convocó a elecciones para constituyente.

²⁴ **Ibíd.** Pág. 139.

También, la Constitución decretada el 11 de marzo de 1945, nos dotó de importantes disposiciones jurídicas relacionadas con los sistemas de partidos y electoral, que reflejan el pensamiento político de ese momento, tal el caso de los siguientes principios:

- a. Elegir y ser electo es un derecho y deber inherente a la ciudadanía;
- b. El sufragio obligatorio y secreto para los alfabetos, optativo y secreto para las mujeres ciudadanas, y, público y optativo para los analfabetos;
- c. La formación de un registro cívico de ciudadanos, obligando a inscribirse a los mayores de dieciocho años que supieran leer y escribir. Tal inscripción era un derecho para los analfabetos y las mujeres, pudiendo éstos, ejercer el sufragio seis meses después de su inscripción;
- d. Contemplaba el procedimiento para la inscripción, a fin de obtener garantía de la capacidad cívica del compareciente y su deseo de ejercer el derecho de voto;
- e. Estableció garantías y sanciones para proteger el sufragio;
- f. Reconoció el derecho de organizar partidos políticos que debían ser inscritos de acuerdo a la ley, y
- g. Preconizaba que debía de existir una ley electoral, que contemplara el principio de la representación minoritaria. Este derecho, estaba limitado a no formar organizaciones políticas de carácter internacional o extranjero.

En el ámbito internacional, durante el siglo XX se fue gestando una poderosa corriente a favor de la constitucionalización de los partidos políticos. Empezó como reacción al derecho totalitario, algunos Estados de Europa de la segunda posguerra, hicieron lo suyo en esa dirección, institucionalizando los derechos electorales, y entre éstos, el de

la libertad de organización, en contraste con el monopolio del partido único, que fue impuesto en Rusia soviética, en la Alemania nazista, en la Italia del fascismo, en la España franquista y en otros países de la región. Desde el punto de vista jurídico, se jerarquizaron tales derechos, al conferírseles rango de normas supremas. “Las tres vertientes generales que adoptan esos preceptos, son: 1) la libertad del sufragio; 2) acceso abierto a la función pública; y 3) libertad de asociación política.”²⁵

De esa cuenta, la Constitución de 1945, en consonancia con los Estados democráticos del mundo, siguió la pauta al: “...constitucionalizar lo relacionado con los derechos políticos del ser humano, a través de los cuales plasmó los principios mencionados en el párrafo anterior.”²⁶

El ejercicio político revolucionario duró poco, porque pretendió anteponer un modelo de Estado soberano y democrático, como antítesis del viejo, dependiente y autoritario. Afectó intereses del sector oligárquico del país y de empresas transnacionales estadounidenses, motivo que dio paso a la contra revolución que en el año 1954, derrocó al régimen de Jacobo Arbenz Guzmán.

Dicha acción anti revolucionaria, fue el preámbulo de otra larga noche, que coartó los derechos de reivindicación ciudadana establecidos en el régimen anterior, en esa orientación se promulgó la Constitución de 1956, ésta, mantuvo el deber de inscribirse en el Registro Electoral y eliminó el sufragio selectivo, disponiendo que todo ciudadano varón o mujer mayor de 18 años tenía derecho a elegir, persistiendo el principio de la representación minoritaria.

Los legisladores mantuvieron la categoría constitucional a los partidos políticos, proscribiendo a los comunistas y otros de corte totalitario, se instituyó el carácter de instituciones de derecho público. Además, se preconizó la promulgación de una ley electoral que regulara: el número de afiliados, condiciones de organización y su funcionamiento. Estableció el Tribunal Electoral, con carácter de órgano administrativo y autónomo, como tribunal privativo, admitiendo el amparo contra sus resoluciones.

²⁵ Diccionario Electoral, **Ob. Cit.** Pág.155

²⁶ Escobar Armas, **Ob. Cit.** Pág.140

Es precisamente en ese período, donde se inicia la magnificación del cierre de espacios políticos. El gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes, electo en el año 1958 y que abrumado por acusaciones de corrupción, sucumbió ante un nuevo golpe de Estado, que en 1963, impuso como su sucesor a Enrique Peralta Azurdia, quien sustentó su mandato en la denominada Carta Fundamental de Gobierno que derogó la Constitución de 1956, sustentando su estrategia en la llamada doctrina de seguridad nacional, profundizando la militarización estatal como proyecto institucional del ejército, dando paso al inicio del conflicto armado interno.

Su régimen jurídico, constituyó el marco legal del sistema electoral y de partidos políticos hasta marzo de 1982. De esa cuenta, la Constitución de 1965, en su capítulo III también reguló, la consideración constitucional de las organizaciones partidarias, con la exclusión de los comunistas.

Y fue la Ley Electoral y de Partidos Políticos, contenida en el Decreto Ley número 387, en vigor desde su promulgación el 23 de octubre de 1965, la que reguló los procesos electorales de los regímenes de 1966, 1970, 1974, 1978 y la fallida elección de 1982. El referido cuerpo legal, en relación a los partidos políticos, en su Artículo 20 preceptuaba: “Es libre la formación y funcionamiento de partidos políticos que se normen por principios democráticos y se ajusten a las disposiciones de esta ley...”, reiterándoles el carácter de derecho público.

Dicha norma en su segundo párrafo, como una constante de la legislación guatemalteca, contemplaba la: “...prohibición de formar partidos o entidades que propugnen la ideología comunista o que por su tendencia doctrinaria, medios de acción o vinculaciones internacionales, atentaren contra la soberanía del Estado o los fundamentos de la organización democrática de Guatemala.” Una clara dedicatoria para los partidos que pudieran ser miembros de las internacionales socialista, comunista o social cristiana.

Según el diccionario electoral, este tipo de control ideológico, orientado a encuadrar a los partidos dentro de la democracia representativa y constitucional, fue un criterio cualitativo de la reglamentación, que se dirigía a la ideología y el programa. Y así se adoptó una posición extrema en el tratamiento del sistema partidario, de encubierto sentido autoritario, que dio lugar a su manipulación constitucional y legal por parte del poder público.

Tal fue el caso de Guatemala y muchos países más, donde conscientemente, se construyó un marco legal para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, que impidiera que la oposición se manifestara libremente, lo que provocó la polarización de la vida política, estimulando las actitudes violentas y radicales de diversos signos. En una interpretación abusiva del marco jurídico, en estos modelos se bloqueó persistentemente la participación política de la oposición, no sólo de la extrema izquierda, como podría suponerse, sino de los grupos moderados del centro al centro izquierda. Y en situaciones, se usó para controlar el escrutinio y realizar fraudes denunciados por la oposición y la opinión pública independiente, y reconocidos, en algunos casos, por los propios grupos de gobierno, que perdieron legitimidad.

La ley electoral en cuestión, definió el voto como deber inherente a la ciudadanía, personal e indelegable. Se retomó la selectividad a favor de los ciudadanos alfabetos, dejándolo optativo para los analfabetos. Se mantuvo la acreditabilidad de la ciudadanía por medio de la desaparecida cédula de ciudadanía.

Además, contemplaba un procedimiento para la formación de los partidos, cumpliendo formalidades notariales, en las cuales constaba nombre, emblema, programa político, forma de elección interna para designar candidatos, autoridades del mismo, control de cuotas, órganos de funcionamiento, sanciones y medidas disciplinarias. Era obligatorio dar a conocer cada cuatro años la nómina depurada de afiliados en orden alfabético.

Fue notorio, el hecho de exigir no menos de 50,000 afiliados, ciudadanos idóneos, de los cuales no menos del 20% debía saber leer y escribir. De tal manera que la publicidad de los afiliados debido a su costo, resultó onerosa para las entidades políticas. El máximo derecho de los partidos, fue fiscalizar las elecciones y actuar como acusadores en materia de delitos y faltas electorales.

Se crearon el Registro y Consejo Electorales, dos instituciones autónomas y con jurisdicción en toda la República. La primera, como órgano administrativo permanente con funciones puramente registrales de todos los hechos y derechos políticos, con poder de convocatoria del Consejo Electoral al que daba posesión de su cargo y funciones, estaba a cargo de un director, nombrado por el Organismo Ejecutivo, para un período de cuatro años. La segunda, el referido Consejo, que actuaba temporalmente y conocía los actos y procedimientos en materia electoral. A pesar de su carácter autónomo, su presidente era el director del mencionado Registro, es decir, que dependía del Presidente de la República de turno. Además, lo integraban un miembro propietario y un suplente por cada uno de los partidos, que estando legalmente inscritos, había obtenido no menos del 15% del total de votos válidos en las últimas elecciones generales; un propietario y un suplente, designados por el Congreso de la República y el Consejo de Estado, respectivamente.

Resulta aún más difícil precisar la autonomía de tales organismos, porque también, el secretario administrativo del mencionado Registro, resultaba ser el mismo del Consejo anteriormente señalado. Ambos organismos, resolvían dudas sobre la aplicación de las normas electorales y gozaban del derecho de reconsideración de oficio o a petición de parte de sus resoluciones dentro de las 48 horas de dictadas.

El andamiaje jurídico de este período, fue virtualmente rebasado por los hechos. Contenía una encubierta intención limitativa, que dejaba en manos del gobierno central, a través de específicos organismos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad. Realidad, que por un lado deslegitimó política y socialmente al régimen, y por el otro, hizo crecer a la oposición política y al movimiento insurgente.

3.2. Régimen jurídico de los partidos período de 1982 a 1986

Agotado el período contra revolucionario, los sectores de poder, amparados en el uso de la fuerza, dieron paso, a lo que era ya una constante en Guatemala, romper el orden constitucional en vigor, mediante golpe de Estado, deponer al mandatario de turno e imponer otra Junta Militar, y la implantación de un nuevo orden jurídico. De esa manera, aunque resulte trillado: “El golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 tuvo su motivación, entre otras cosas, en el fraude electoral del 7 de marzo del mismo año, por lo que al ser suspendido el orden constitucional éstas fueron anuladas e instalaron una Junta Militar de Gobierno que posteriormente emitió el llamado Estatuto Fundamental de Gobierno, instrumento que les permitiría ejercer normativamente el poder, el cual se encontraba contenido en el Decreto Ley 24-82.”²⁷

La elite económica y la cúpula militar, presionados nacional e internacionalmente, se vieron en la necesidad de proponer un cambio político. Además, de la urgencia de la cúpula militar por dejar el primer plano de la conducción política, que les representaba un alto costo, incompatible con sus planes de bajar el perfil político institucional, que les permitiera desarrollar su estrategia política.

De esta manera, iniciaron el proceso de reforma del Estado, estipulado en el plan nacional de seguridad y desarrollo, por sus siglas conocidas como PNSD, mientras los derechos constitucionales continuaban suspendidos. De hecho, dicho plan, claramente establecía la creación de mecanismos e instituciones para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente que sentaría las bases para el retorno al orden constitucional y el inicio de un nuevo sistema electoral que garantizara, como mínimo, elecciones libres y transparentes. El énfasis y el reto era, lograr un proceso eleccionario creíble, dada la larga historia de procesos electorales fraudulentos.

²⁷ Mack, Luis Fernando; y Paola Ortiz Loaiza. **El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones**. Pág. 12.

Según relata el general Héctor Alejandro Gramajo Morales, ex Ministro de la Defensa, del último gobierno de facto, en su libro *De la Guerra a la Guerra*, se procedió prioritariamente a la creación de leyes que habrían de darle soporte a los nacientes sistemas: político, de partidos políticos y electoral, siendo éstas:

- Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Decreto-Ley 30-83;
- Ley del Registro de Ciudadanos, Decreto-Ley 31-83;
- Ley de Organizaciones Políticas, Decreto-Ley 32-83; y
- Ley de Empadronamiento, Decreto-Ley 138-83.

Además, fue emitida la Ley del Registro General de Población, Decreto Ley 33-83, que contenía lo relativo a un nuevo documento de identificación que sustituiría, tanto a la cédula de ciudadanía, como a la de vecindad, que además incluía a los extranjeros residentes legalmente en el país. “Esta ley fue derogada debido a la situación política prevaleciente, pues no existía institución alguna que gozara de credibilidad y confianza para ponerla en marcha y se expresó un rechazo generalizado a la propuesta inicial de que fuera el ejército quien tuviera a su cargo esa función. Esto dio como resultado que se pusiera en marcha la Ley de Empadronamiento, apoyada en la siempre objetada cédula de vecindad, que ya traía sus propios vicios e inercias”, según manifiesta Felix Castillo Milla, en la consultoría realizada para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, denominada proceso de reforma de la ley electoral y de partidos políticos, Guatemala, noviembre 2004.

Este paquete de leyes, trajo innovaciones importantes y un avance en la construcción de la credibilidad, principalmente por la creación de la nueva autoridad electoral, el Tribunal Supremo Electoral, TSE. Este último se presentaba como una garantía de imparcialidad y gozaría de total independencia y autonomía frente a los poderes del Gobierno, características de las que careció el tradicional Consejo Electoral de la época anterior, conformado por representantes de los Organismo Ejecutivos y Legislativo, y del Consejo de Estado. Además, se pretendía, en lo relativo a las organizaciones políticas, que éstas pudieran estar mejor estructuradas y se buscó garantizar su conformación con mayor libertad.

Dicho organismo, el TSE, plenamente integrado, de acuerdo a la nueva legislación, se constituyó en la autoridad encargada de realizar las primeras elecciones en 1984, para la integración de la Asamblea Nacional Constituyente. Organo, que posteriormente promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala, en 1985. Ésta, a su vez remite a la ley constitucional de la materia que se implementó mediante la emisión del Decreto Ley 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, que derogó toda disposición anterior que contraviniera ese cuerpo legal en materia electoral, específicamente los Decreto Ley antes mencionados.

La transición iniciada desde arriba, se hizo palpable con la convocatoria a elecciones generales bajo el nuevo marco legal, que permitió, por primera vez en muchos años, la elección libre de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados, Alcaldes y Consejos Municipales. Sin embargo, el reto aún era enorme, persistía la represión selectiva de dirigentes sindicales, estudiantiles y grupos de derechos humanos, las dirigencias de las entidades políticas de oposición, estaban en el exilio y al seno del país, sus bases totalmente desmanteladas, el conflicto armado interno continuaba y con él todas las acciones aberrantes que, en muchos casos se etiquetaban como actos de legítima defensa del Estado, violaciones a los derechos humanos, secuestros, desaparecidos, reclutamiento forzoso, por lo que "...las condiciones para la realización del proceso eran limitadas y contradictorias. Por un lado, había un clima de tensión, que se reflejó en una gran falta de participación de los ciudadanos, lo cual amenazaba el éxito del proceso electoral mismo. Por otro lado, también se mostraba gran algarabía y un clima de esperanza para aquellos, después de mucho tiempo, lograron emitir un voto libre y secreto.²⁸

3.3. Actual régimen jurídico de los partidos 2008

El régimen jurídico e institucional de organizaciones políticas, vigente, se reduce a dos cuerpos legales: La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada en 1985, y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley 1-85 y sus consecuentes reglamentos. Así, el 14 de enero del año 1986, inició un nueva etapa política para el

²⁸ Mack, **Ob. Cit.** Pág. 14.

país, con la transición hacia un gobierno civil, con el triunfo de Marco Vinicio Cerezo Arévalo, como nuevo Presidente, postulado por el partido Democracia Cristiana Guatemalteca, DCG, se interrumpió la larga lista de gobernantes militares. Además, de retornar a la senda del orden constitucional. La apertura política, concebida con espíritu contra insurgente, que inicialmente dio cabida únicamente a expresiones de la derecha, estaba en marcha.

Sin duda alguna, el conflicto armado interno como hecho, marcó la vida nacional en sus dimensiones supra estructurales, porque su estructura económica injusta y excluyente, continua intacta. Es decir, que prevalecen sus manifestaciones sociales, jurídicas, culturales y políticas de resistencia a una auténtica transición democrática. Porque, no obstante, que en el país se inauguraba un gobierno civil con novedosas instituciones, encaminado a fortalecer el Estado de Derecho, el ejercicio del poder público, continuó descansando en dos ejes.

El primero, contenido en las siguientes políticas generales del gobierno:

1. Promoción de una solución negociada al enfrentamiento armado;
2. Apertura política;
3. 1987: Primera conversación Gobierno – URNG, en España, con participación de los partidos políticos, como observadores;
4. Creación de Comisión Nacional de Reconciliación, CNR, integrada por ciudadanos notables;
5. Fracasado intento de reforma fiscal, y
6. Política de concertación para la solución de problemas nacionales.

De las anteriores directrices, deducimos que fue una época de mucha convulsión política, con predominio del conflicto armado. Donde además, como siempre no prospero la reforma fiscal, que buscaba llevar justicia a ese sector.

El segundo eje, relacionado con la estrategia y práctica contra insurgente:

1. Proyecto de estabilidad nacional, promovido por un sector de el ejército, busca nueva inserción del mismo en la sociedad;
2. Operaciones militares se centraron sobre la comunidad de población en resistencia, CPR, y frentes guerrilleros de ORPA y EGP;
3. Represión selectiva de activistas políticos y sociales;
4. Esfuerzo por mantener el papel central de las fuerzas armadas en la definición de políticas estatales;
5. Proceso de acercamiento Gobierno – URNG visto con reserva;
6. Búsqueda de la rendición de la URNG a través de la negociación, y
7. Masacre Santiago Atitlán, población exige retiro del ejército.

3.3.1. De la Constitución Política de la República de Guatemala

Una apreciación general del sentido de la nueva Carta Magna, es posible, leyendo su preámbulo, donde los creadores, investidos de la representación del pueblo, expresaron los valores que como constituyentes plasmaron en el texto, siendo a la vez, una invocación divina, que solemniza el mandato recibido y el acto de su promulgación. En ese orden de ideas, manifiestan que: “reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de organizar jurídica y políticamente al Estado; afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como

génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad, y al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; inspirados en los ideales de sus antepasados y recogiendo las tradiciones y herencia cultural, decididos a impulsar la plena vigencia de los derechos humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego a la ley”, destino al que arriban las sociedades, a partir de las funciones inherentes a los partidos.

Nuevamente, lo concerniente a las entidades políticas y sistema electoral, fue elevado a categoría de norma suprema. Replicando, el cuerpo constitucional contempla en el título V, estructura y organización del Estado, capítulo I, régimen político electoral, Artículo 223: “...la función del Estado de garantizar la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, solo tendrán las limitaciones que ésta Constitución y la ley determinen”. Superando la antañona proscripción, que por razones ideológicas se hacía de determinados partidos, no obstante que al momento de la promulgación de la Constitución estaba en pleno desenlace el fin de la Guerra Fría.

Aunque hubiese resultado ideal, una manifestación del deber ser democrático, impulsado a partir de los partidos, además, de una definición de su ser, concebidos como instituciones jurídicas, garantes de las necesidades de gobernabilidad de la sociedad, dentro del proceso de formación del poder público.

En el segundo párrafo del artículo señalado, regula la creación de una ley específica, de rango constitucional: “Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.” Disposición correcta, porque tiende a codificar lo concerniente a su materia, lo que a su vez evita la dispersión en cuanto a la regulación de la misma.

Cae de su peso, que esta Constitución política, en contraposición a las atrocidades cometidas contra la población durante los regímenes militares, creó la Corte de Constitucionalidad y la Comisión y Procurador de los Derechos Humanos, ambas contenidas en su título VI.

La primera, instituida como un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional, y la segunda es una Comisión de Derechos Humanos conformada por un diputado, de cada partido político con representación legislativa, quienes presentarán tres candidatos para la elección de un Procurador, quien será un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos garantizados en la Carta Magna.

Dichas instituciones jurídicas, novedosas al implementarse, en su devenir han sido de mucho beneficio para la legitimación del régimen institucional, al jugar un papel apegado al valor justicia en momentos álgidos de la actual etapa política.

Además, la referida Constitución en su Artículo 147 establece que: “son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad,” para quienes contempla, en su Artículo 136, como sus deberes y derechos políticos, los siguientes:

- a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;
- b) Elegir y ser electo;
- c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;
- d) Optar a cargos públicos;
- e) Participar en actividades políticas; y,
- f) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Con la disposición anterior, la Constitución de 1985, establece los principios universales que encarnan esos derechos: la libertad del sufragio, el acceso abierto a la función pública, y la libertad de asociación política.

3.3.2. De la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente

Entre la confusión, la incredulidad y la desconfianza, la sociedad guatemalteca asistió en enero del año 1986 al epílogo de esa larga noche que inició 31 años atrás, con la contra revolución de 1954. De allí hasta hoy día, ha sido la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley 1-85, la que ha normado todo lo relacionado con el ejercicio de los derechos del ciudadano en lo que atañe a organizaciones políticas, al ejercicio de los derechos políticos inherentes, a la organización y al funcionamiento de las autoridades electorales. Además, se promociona como una ley reivindicadora de derechos políticos marginados, según la proclama de su segundo considerando, refiriéndose al momento de su creación: “Que la evolución de las ideas políticas reclama un tratamiento legal acorde con el desarrollo actual.”

Dicha ley, en su Artículo 16, habla en general de organizaciones políticas, término en que se enmarcan: Los partidos políticos, los comités para la constitución de los mismos, los comités cívicos electorales y las asociaciones con fines políticos. Siendo los partidos, objeto de nuestro estudio, una especie del género organización política.

Recapitulando, el régimen jurídico de los partidos políticos, a partir de la Asamblea Nacional Constituyente de 1984, tiene su génesis legal en el Estatuto Fundamental de Gobierno decretado durante un Estado de suspensión de las garantías constitucionales, como ya mencionamos tenía como objetivo primordial la implementación de una estructura jurídico política que garantizara el encauzamiento del país hacia un régimen de legalidad constitucional y que desembocara en un esquema político y de gobierno democrático, proveniente de elecciones populares, libres y puras. Así se estableció el orden constitucional, no así, el sistema político democrático.

Pero, paradójicamente, el desarrollo de la institucionalidad constitucional y jurídica no ha impactado, como se esperaba, en el desarrollo de la intermediación social, habiéndose producido cambios en las formas de gobierno pero sin alterar las estructuras del modelo político, ni del funcionamiento del tradicional sistema de partidos, dando continuidad al proceso de bloqueo del desarrollo de la cultura política de los guatemaltecos.

La comunidad internacional ha acompañado el proceso, con fructíferos esfuerzos académicos, realizados por instituciones como las fundaciones: Friedrich Ebert y Konrad Adenauer; la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES; y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, que desde 1986 han promovido el estudio y la capacitación para el desarrollo de una cultura democrática y de paz, incluido lo relacionado al tema de los partidos.

La imposibilidad de consolidar un sistema democrático, a partir de un régimen de partidos, es el resultado de la hegemónica actitud de las fuerzas armadas y su estrategia contra insurgente. Porque éste, en su afán de derrotar militar e ideológicamente al movimiento guerrillero, tácticamente desarticuló los movimientos social y político de oposición, excluyéndolos de participar en la elaboración del diseño constitucional del Estado que daría paso a la apertura política. Es importante, traer a cuenta que según la teoría institucional, el momento de la fundación de la entidad que se trate, es uno de los más importantes, precisamente porque éste establece inercias institucionales que difícilmente cambian, ya que estabilizan ciertos comportamientos y generan rutinas que favorecen la participación o la limitan, ya sea en una institución jurídica, estatal o de otra índole.

De ahí, que al analizar el esquema de partidos políticos, encontramos dos tipos de instituciones: una formal, débil, permanente y visible; y otra oculta e intermitente que es la que realmente define la vida partidaria. Éstos, actualmente, continúan como una necesidad no satisfecha para la sociedad, por su escaso desarrollo institucional y falta de desempeño democrático. Nacen a la vida legal a partir del cumplimiento de requisitos mínimos que contempla la ley, reduciendo su existencia a actividades electorales, para ejercer el poder público en beneficio de personas y sectores que han financiado su creación, dejando de lado los grandes temas nacionales.

Hoy, como sociedad y como Estado enfrentamos una crisis política, matizada por el desprestigio, desgaste y casi siempre ausente sistema de partidos y de un régimen democrático representativo que no responde a las expectativas que de él hizo el pueblo

de Guatemala. Pueblo, a partir de la aportación del jurista Luis Carlos Sáchica: “Los actores naturales de la democracia son el hombre/ciudadano y, en su proyección colectiva, el pueblo.”

Transcurridos de 23 años de celebrar elecciones limpias, debemos reconocer una realidad protuberante: no nos satisface ya, la simple democracia formal, política o representativa, no importa cómo se le llame, porque en ella, aún así hubiera un auténtico idealismo ideológico y una competición abierta y libre por conquistar el gobierno del Estado, en la práctica, la sociedad es mera destinataria de las decisiones de los representantes que elegimos cada cuatro años.

El sistema ha devenido autoritario, jerárquico, dominante, pues no ha habido mandato claro de la sociedad para quienes la representan, ni menos revocabilidad de la investidura representativa. Se sustituye así al representado, se le desplaza, se le subordina, amputándole toda participación como iniciador o refrendador de las resoluciones del Estado.

La sociedad aparece lejana y extraña al poder, convertida apenas en fuente teórica del mismo, y en electora manipulada de quien gobierna en su nombre, que no se puede calificar de democrática, en el sentido de libre e igualitaria. Ya no basta con que haya elecciones libres de tacha, para que vivamos en democracia. Éstas son apenas el comienzo de ese sistema. A partir de aquí, como sociedad debemos construirla, formulando las reformas pertinentes a la ley, para que los partidos políticos fortalezcan su institucionalidad, haciendo posible la intermediación. Además, de otros métodos de inclusión que comprendan a toda la sociedad.

Por lo que es imprescindible repensar la figura jurídica de partido político, dentro de un proyecto de desarrollo nacional, que implique su aproximación al sujeto y al objeto de la política, que logre un pueblo de ciudadanos libres y participantes.

3.3.3. Estructura de la ley constitucional electoral y de partidos políticos

Dicha ley, está compuesta de cuatro grandes secciones denominadas libros. El libro uno, se refiere a la ciudadanía y al voto; el libro dos, está destinado a las organizaciones políticas, sus derechos y obligaciones; el libro tres, trata sobre el aparato electoral, concerniente a las autoridades y órganos electorales; y finalmente, el libro cuatro, contiene las normas y procedimientos del proceso electoral.

La estructura es lógica, porque parte de la definición del sujeto individual, el ciudadano, y sus derechos políticos; el voto como una concreción del ejercicio de éstos; luego describe el aparato electoral; y finalmente, establece las reglas que han de observar, los diversos actores: ciudadanos, organizaciones y autoridades, en el proceso electoral.

3.3.4 De la propuesta de reformas a la ley, en el apartado de partidos políticos

Subrayando una vez más como rasgo positivo, su calidad de ley constitucional, que protege aspectos y elementos concernientes a la vida partidaria y electoral, que aún son un punto de partida para la transición democrática, concebida como el resultado de procesos de participación socio culturales, que no dependen exclusivamente de leyes formales sino de prácticas sociales, que en último término nos remite al tema de la cultura política, que siendo autoritaria forjó la Guatemala religiosa, fragmentada, escéptica y temerosa, manoseada por oligarcas, militares, politiqueros, criminales y religiosos, donde esta ausente el sentido de ciudadanía.

De ahí la necesidad de reformar la ley de la materia, para impulsar la democratización interna de los partidos políticos y el fortalecimiento institucional de su sistema. Porque deben ser precisamente estas entidades, teóricamente hablando, el vehículo para la canalización del sentir del pueblo, de la intermediación entre sociedad y gobierno del Estado. Además, el prototipo de la libertad de expresión, manifestación, asociación y negociación política e ideológica, por el papel preponderante que están llamados a desempeñar en la conformación del poder público. Para bien, ya caminamos la etapa de la apertura política, de aquí en adelante, la sociedad debe hacer un alto y revisar lo actuado, iniciando a partir de una urgente reforma política, que tenga como objetivo la construcción de la nación. Es decir, de una Guatemala para todos.

3.3.5. Esquema de las reformas de mérito:

Desde el principio nos planteamos como objetivo específico, proponer un pliego de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente, orientadas a propiciar la democratización interna de tales entidades, así como su fortalecimiento institucional. De esa cuenta, a continuación presentamos las ideas debidamente esquematizadas. Que el estudio de la ley y la práctica política nos indican. En la columna izquierda hacemos referencia al contenido de la citada ley y en la columna derecha presentamos la reforma respectiva, debidamente individualizada y detallada:

Legislación actual: Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto ley 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente:	Propuesta de reforma:
<p>Para el fortalecimiento de la institucionalidad partidaria.</p> <p>Artículo 18: Esta ley carece de un concepto, que resalte las funciones del partido, considerado dentro de la estructura del régimen jurídico guatemalteco.</p>	<p>Derogar la figura del Comité Cívico Electoral.</p> <p>La ley debe incluir un concepto, que signifique las funciones del partido, dentro del proceso de legitimación social y política del sistema electoral, como mecanismo para la conformación del poder público.</p>
<p>Artículo 19: En su inciso a), establece como mínimo de afiliados, el 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales. Este</p>	<p>Persiguiendo fortalecer la representación. Que las entidades políticas, constituidas a partir de los requisitos establecidos en el Artículo 49, puedan postular candidatos a cargos de elección popular, únicamente en</p>

<p>Del control del financiamiento:</p>	<p>pretendiendo que dependan menos del apoyo dinerario y no dinerario privado.</p> <p>Que el financiamiento público a los partidos, se distribuya entre sus órganos nacional, departamentales y municipales, en proporción a la cantidad de votos alcanzados en la elección general para Presidente y Vicepresidente de la República.</p> <p>Impulsar una rigurosa regulación del financiamiento privado, dinerario y no dinerario, que limite y transparente su procedencia. Por ejemplo: los espacios publicitarios que gratuitamente obtienen los partidos, en el sistema nacional de radio y teledifusión abierta y en los circuitos de televisión por cable, propiciando la igualdad de oportunidades a todas las opciones políticas contendientes.</p> <p>Que el Tribunal Supremo Electoral, TSE, cree un departamento especializado, debidamente presupuestado, dentro de su estructura organizativa, para cumplir con el control y fiscalización del financiamiento público y privado, así como de los bienes muebles e inmuebles que conformen el patrimonio de las organizaciones políticas. Además que se implemente la gradación de las sanciones administrativas y penales, para quienes</p>
--	---

	<p>incurran en faltas o delitos electorales debidamente tipificados.</p>
<p>Democratización interna de los partidos políticos.</p> <p>Artículo 22: “Obligaciones de los partidos políticos. a) Propiciar la participación de los distintos sectores ciudadanos del país en la política nacional.”</p>	<p>Sustituir la concepción territorial de la estructura organizativa del partido, por una dual que incluya las instancias sectoriales. Dando apertura a los movimientos sociales de jóvenes, mujeres, trabajadores, empresarios, profesionales y otros, quienes con su filiación y militancia, adquirirán los derechos y obligaciones como miembros de la entidad política.</p> <p>Que la ley estipule: que el Comité Ejecutivo Nacional impulse un Congreso Político y programático, sustentado en la ideología de la organización, por lo menos cada dos años.</p> <p>Además, deberían los Comités Ejecutivos Departamentales organizados regionalmente, celebrar un encuentro político anual, tendiente a fortalecer su organización y la corriente de pensamiento que pregone.</p>

	<p>Así, los Comités Ejecutivos Municipales del departamento del caso, deberían realizar dos seminarios de capacitación política, durante el año de su gestión.</p>
<p>Artículo 25: “La Asamblea Nacional integrada por dos delegados de cada municipio, donde el partido tenga organización vigente.”</p>	<p>Que a partir de la reforma que de paso a la integración de los sectores sociales al partido, además de los delegados territoriales -filiales municipales-, también formen parte de la Asamblea Nacional los delegados de dichos sectores. Todo asambleísta, tendría que llenar el requisito de ser afiliado a la entidad, con un año de antelación.</p>
<p>Artículo 27: “La constitución y funcionamiento de las Asambleas Nacionales se rigen por las normas siguientes: “...c) Quórum. Para que la Asamblea Nacional se pueda instalar y tomar resoluciones se requiere que más de la mitad de las filiales municipales vigentes acrediten por lo menos un delegado;”.</p>	<p>Que dicho quórum se modifique, estipulando que el mismo corresponderá a las dos terceras partes del total de delegados que correspondan a las organizaciones municipales vigentes con que cuente el partido.</p>
<p>Artículo 27: “d) del mismo artículo, a cada delegado, debidamente acreditado, le confiere derecho a un voto.”</p>	<p>La regla debe ser el voto secreto. Para que los miembros del partido expresen su voluntad libremente, sin coacciones y sin controles, rodeando ese acto de plenas</p>

	<p>garantías.</p> <p>Que los miembros de cada sector social, constituido en órgano partidario, luego de haber llenado los requisitos que para la organización partidaria en su versión manda la ley, tengan derecho a participar como miembros plenos de la Asamblea Municipal y a dos delegados para integrar la Asamblea Departamental y Nacional del caso.</p> <p>Además, de postularse para los cargos en los órganos de dirección de la entidad.</p>
<p>Artículo 28: “Elección del Comité Ejecutivo Nacional. Segundo párrafo: “Cada partido político podrá incluir en sus estatutos el sistema de representación proporcional de minorías establecido en el Artículo 203 de esta ley, después de adjudicar los cargos de Secretario General y Secretarios Generales Adjuntos a la planilla ganadora.”</p>	<p>Para maximizar las posibilidades de vida y evitar la sectarización del partido, la ley debe garantizar la coexistencia de las distintas fuerzas que lo integran, regulando como obligatorio el sistema de representación proporcional de minorías, como método de integración del Comité Ejecutivo Nacional.</p> <p>Que además de las secretarías que contempla la ley como parte del Comité Ejecutivo Nacional, se creen las específicas, para integrar a los sectores sociales organizados en el partido.</p>

	<p>Que los miembros del Comité Ejecutivo Nacional no sean miembros de otro órgano partidario.</p>
<p>Artículo 26: "...Son atribuciones de la Asamblea Nacional: "...h) Elegir y proclamar a los candidatos a diputado en aquellos distritos donde no se cuente con organización partidaria vigente, y elegir y proclamar a los candidatos a diputados por lista nacional y al Parlamento Centroamericano."</p> <p>Artículo 29: En relación con las atribuciones del Comité Ejecutivo Nacional: "...d) Designar candidatos del partido a cargos de elección popular en aquellos municipios, donde el partido no tenga organización vigente."</p>	<p>Conformar las nóminas de candidatos a diputados por lista nacional al Congreso de la República y al Parlamento Centroamericano, de manera proporcional a aquellos distritos electorales, departamentales, donde la entidad o coalición de éstas, cuente con organización partidaria.</p> <p>En el municipio, también debe aplicarse el criterio anterior. Que los partidos postulen candidaturas, únicamente en aquellas circunscripciones municipales donde tengan organización partidaria, reiterando la aplicación del criterio iniciático para todo candidato, de ser afiliado al partido, con un año de antelación.</p>
<p>Artículo 32: "Del Secretario General. "...Desempeñará su cargo por dos años, salvo que en la Asamblea</p>	<p>El Secretario General, no podrá ser reelecto por más de dos períodos consecutivos. Pero sí simultáneamente, luego de transcurridos</p>

<p>Nacional se le elija por un período menor y podrá ser reelecto con los estatutos del partido.”</p>	<p>dos períodos posteriores, a aquel en que fungió como tal por última vez.</p>
<p>Artículo 33: f) “...Los estatutos podrán autorizar al Secretario General a delegar por escrito la representación legal del partido en otros miembros del Comité Ejecutivo Nacional para asuntos específicos; ...”</p>	<p>Que la delegación de la representación legal del partido para casos específicos, sea por escrito, con firma legalizada.</p>
<p>Artículo 49: “Organización Partidaria. “Para que exista organización partidaria vigente se requiere como mínimo: “...b) En el Departamento, que el partido tenga, cuatro filiales municipales y que se haya electo en Asamblea Departamental al Comité Ejecutivo Departamental.”</p>	<p>Pretendiendo mejorar su arraigo nacional, para que exista organización partidaria departamental, éstos deberán contar con el 75% de filiales municipales, del total que integren el departamento del caso, y que se haya electo en Asamblea Departamental al Comité Ejecutivo Departamental.</p>

CONCLUSIONES

1. En el régimen jurídico e institucional guatemalteco, son los partidos políticos, la única posibilidad constitucional para conformar el poder público del Estado.
2. Los partidos carecen de legitimidad sociológica, porque aparecen como entidades formales, débiles, circunscritos a la función electoral. No desempeñan el papel de intermediación social, indispensable para canalizar adecuadamente las demandas de los ciudadanos, convirtiéndose en el principal obstáculo para la transición democrática.
3. La llana concepción territorial de las disposiciones legales, que regulan la conformación de la estructura organizativa y los órganos partidarios, impide la participación de los sectores sociales en la vida política del país.
4. El financiamiento privado dinerario y no dinerario a las entidades partidarias, ha hecho de la práctica política, una actividad elitista, sectaria, alejada del fin supremo constitucional, la realización del bien común.
5. La ley de la materia contempla disposiciones a observar por las entidades políticas, para nacer y para mantenerse vigentes. Pero, no garantizan su democratización interna, ni una longeva existencia.

RECOMENDACIONES

1. El Tribunal Supremo Electoral, la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República, la clase política, la sociedad civil, las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales y de Ciencia Política de las universidades del país, deben constituirse en un foro nacional, que impulse la reforma política integral del Estado, que incluya el replanteamiento de los sistemas: político, de partidos políticos y electoral, desde una concepción democrática.
2. El Tribunal Supremo Electoral, haciendo uso de su iniciativa de ley, debe proponer las reformas a la ley de la materia, consensuadas al seno del foro nacional, en relación a que las funciones de los partidos se regulen con sentido obligatorio, a efecto de legitimar política y socialmente los sistemas de partidos y electoral.
3. El Tribunal Supremo Electoral, proponga la reforma legal en lo referente a la estructura organizativa y la conformación de los órganos de los partidos, dando paso a una concepción dual, que además del criterio territorial, incluya el de integración de los sectores sociales a dichas organizaciones políticas.
4. En la línea de la reforma a la ley, que el Congreso de la República regule lo atinente al financiamiento de los partidos, haciendo una rigurosa legislación que limita cuantías y transparente la procedencia de los aportes privados dinerarios y no dinerarios, con el afán de que las organizaciones dependan menos de él, para hacer de la política, una actividad popular y democrática, donde se construyan esos liderazgos individuales y colectivos que demanda el país.
5. Que el Congreso de la República enmiende dicha ley, diseñando la consolidación del sistema de partidos, a partir de su democratización interna, con la aplicación del sistema proporcional de representación de minorías, en la integración de sus órganos de dirección, y mejorar su arraigo nacional, permitiéndoles postular

candidaturas, únicamente en los distritos electorales donde cuenten con organización partidaria.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTILLO MILLA, Félix. **Proceso de reforma de la ley electoral y de partidos políticos**, Guatemala, Guatemala: Ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2004.
- Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Diccionario electoral**, San José, Costa Rica: Ed. EdiarTE R. L., 1988.
- CHARLOT, Jean. **Los partidos políticos, les partes politiques**, traducido al español por Montserrat Baras, Jesús Rodes. (Colección beta, No. 6) 3ra. ed.; Barcelona, España: Ed. A. Redondo, 1971.
- DAHINTEN CASTILLO, Jonny. **El proceso jurisdiccional**. ed., 1ra. reimpresión; Guatemala, Guatemala: Ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1980.
- ESCOBAR ARMAS, Carlos. **La ley electoral y de partidos políticos de Guatemala 1985 (sufragio y democracia)**, (Colección Cuadernos de CAPEL No. 17); San José, Costa Rica: Ed. Editorial Universitaria Centroamericana, 1987.
- ESCOBAR ARMAS, Carlos. **Informe sobre el régimen electoral vigente en Guatemala (1985)**, Legislación electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica, San José, Costa Rica: Ed. Editorial Universitaria Centroamericana, 1986.
- Fundación Propaz. **Testimonios de Paz**, Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2007.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**, 26ª. ed.; México, México, D. F.: Ed. Porrúa, S. A., 1977.
- GRAMAJO MORALES, Héctor Alejandro. **Tesis de la estabilidad nacional**, Guatemala, Guatemala: (s. e.), (s. f.).
- JIMÉNEZ DE PARGA, M. **Los regímenes políticos contemporáneos**, 5ª. Ed.; Barcelona, España: Ed. Ideas, S. A., 1984.
- LOEWMSTEIN, Kart. **Teoría de la Constitución**, San José, Costa Rica: Ed. UCR, 1999.
- MACK, Luis Fernando y Paola Ortiz Loaiza. **El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones**, (Cuadernos de información política, No. 2), Guatemala, Guatemala: Ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2006.

MACK, Luis Fernando y María Alejandra Erazo. **El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala**, (Cuadernos de información política, No. 4) Guatemala, Guatemala: Ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2006.

MARX, Carlos y Federico Engels. **Manifiesto del partido comunista**, 18ª ed.; México, México D. F.: Ed. La Oveja Negra, 2006.

ORTIZ LOAIZA, Paola y Mario López Arrivillaga. **Participación ciudadana en las estructuras partidarias: los afiliados**, (Cuadernos de información política, No. 5) Guatemala, Guatemala: Ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2006.

ROSADA GRANADOS, Héctor. **El lado oculto de las negociaciones de paz**. (Materiales de estudio y trabajo, No. 3) Guatemala, Guatemala: Ed. Friedrich Ebert Stiftung, 1998.

SÁCHICA, Luis Carlos. **Democracia, representación, participación**, (Colección Cuadernos de CAPEL, No. 3) San José, Costa Rica: Ed. Editorial Universitaria Centroamericana, 1985.

TOMUSCHAT, Christian, Alfredo Balsells Tojo y Otilia Lux de Cotí. **Guatemala memoria del silencio**, Guatemala, Guatemala: Ed. Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999.

WITKER, Jorge. **La investigación jurídica**, (Serie Jurídica) México, México D. F.: Ed. McGraw-Hill/Interamericana de México, S. A. de C. V., 1995.

WITKER, Jorge y Rogelio Larios. **Metodología jurídica**. Serie Jurídica. México, México D. F.: Ed. McGraw-Hill/Interamericana de México, S. A. de C. V., 1999.

Legislación:

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

Constitución de la República. Asamblea Nacional Constituyente, 1965.

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

Reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado, de las actividades permanentes y de campaña de las organizaciones políticas. Acuerdo número 19 del Tribunal Supremo Electoral, 2007.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto Ley número 387. Jefe del Gobierno de la República de Guatemala en Consejo de Ministros, 1965.