

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top, a dog on the right, and a figure on the left. The shield is surrounded by a circular border containing the Latin motto: "CAETERA SORBIS CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA COACTEMALENSIS INTER".

**LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE OPOSICIÓN EN EL
SISTEMA DEMOCRÁTICO**

WUILMER YALMINTON BLADIMIR ESPINA RUIZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE 2010

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

**LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE OPOSICIÓN EN EL SISTEMA
DEMOCRÁTICO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

WUILMER YALMINTON BLADIMIR ESPINA RUIZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre 2010

**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. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V:	Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente	Lic. Rodolfo Giovanni Celis López
Vocal	Lic. Gamaliel Sentes Luna
Secretario	Licda. Mirsa Eugenia Irungaray

Segunda Fase:

Presidente	Lic. Carlos Humberto de León Velasco
Vocal	Licda. Mirsa Eugenia Irungaray
Secretario	Lic. Héctor España Pinetta

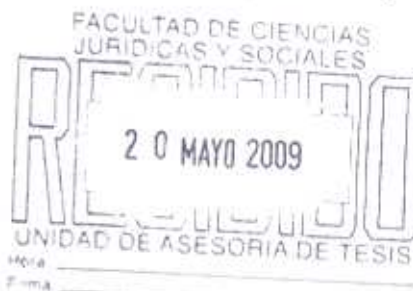
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



BUFETE JURÍDICO
LIC. ERICK ROLANDO HUITZ ENRÍQUEZ
8ª. AVENIDA 20-22 ZONA 1 OFICINA No. 8
NIVEL MEDIO EDIFICIO CASTAÑEDA MOLINA
TELEFAX: 22381390

Guatemala, 20 de mayo 2009

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



Licenciado Castro Monroy:

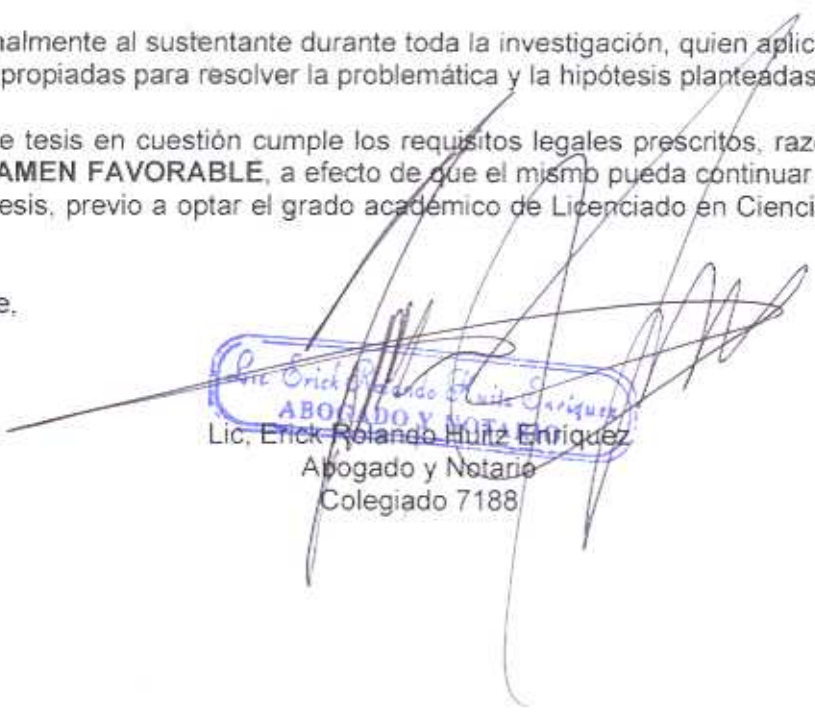
Como asesor de tesis del bachiller **WILMER YALMINTON BLADIMIR ESPINA RUIZ**, en la elaboración del trabajo titulado "**LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE OPOSICIÓN EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO**", me complace manifestarle que dicho trabajo contiene un análisis del origen, desarrollo y naturaleza jurídica del Estado moderno, así como el origen de la democracia y su clasificación, las funciones del organismo ejecutivo y todo lo relacionado al tema de los partidos políticos en Guatemala, en donde expone el origen de los mismos, sus funciones y el régimen jurídico bajo el que funcionan en Guatemala.

Los métodos y técnicas utilizados en la investigación son congruentes con los temas desarrollados, y por ende se establece que el trabajo cumple con los requisitos exigidos por el Normativo Universitario vigente, en esencial lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. Además, por ser el estudio de los partidos políticos un tema tan importante actualmente, el presente estudio es una gran contribución científica para la doctrina. Asimismo, las conclusiones, recomendaciones y la bibliografía fueron adecuadas al tema, habiendo el estudiante acatado todas mis sugerencias para su redacción final.

Guié personalmente al sustentante durante toda la investigación, quien aplicó los métodos y técnicas apropiadas para resolver la problemática y la hipótesis planteadas.

El trabajo de tesis en cuestión cumple los requisitos legales prescritos, razón por la cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de que el mismo pueda continuar en el examen público de tesis, previo a optar el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,


Lic. Erick Rolando Huitz Enriquez
Abogado y Notario
Colegiado 7188

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.




UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintinueve de mayo de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante WUILMER YALMINTON BLADIMIR ESPINA RUIZ, Intitulado: "LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE OPOSICIÓN EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO".

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/sllh

Lic. EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA

Abogado y Notario

5ª Ave 13-62 zona 1, ciudad de Guatemala

Tel. 22327936



Guatemala, 03 de Junio de 2009

Licenciado:

Carlos Manuel Castro Monroy

Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala.



Respetable Licenciado.

En atención al nombramiento como Revisor de Tesis del Bachiller **WUILMER YALMINTON BLADIMIR ESPINA RUIZ**, me dirijo a usted haciendo referencia a la misma con el objeto de informar mi labor y oportunamente emitir dictamen correspondiente y habiendo revisado el trabajo encomendado:

EXPONGO

- A) El trabajo de Tesis se denomina "LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE OPOSICIÓN EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO".
- B) En el desarrollo de la revisión del trabajo de Tesis relacionado, se discutieron algunos puntos en forma personal con el autor, realizándose los cambios y correcciones que la investigación requirió, además, se comprueba que la bibliografía y técnicas de investigación utilizadas fueron las adecuadas y por ende se establece que el trabajo cumple con los requisitos exigidos por el Normativo Universitario vigente, en esencial lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente dar el presente dictamen favorable, aprobando el trabajo de Tesis revisado.
- C) En argumento de lo anterior, procedí a revisar los diferentes métodos y técnicas de investigación empleados, opinando que fueron aplicados adecuadamente, en virtud que con ellos, se obtuvo la información necesaria y objetiva para la elaboración redacción y presentación final del presente trabajo; y en cuanto a las conclusiones y recomendaciones, comparo los argumentos vertidos por el autor, puesto que las mismas se encuentran estructuradas de acuerdo al contenido del plan de investigación y están debidamente fundamentadas, por lo cual, brindan una valiosa contribución para el derecho común.



Lic. EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA

Abogado y Notario

5ª Ave 13-62 zona 1, ciudad de Guatemala

Tel. 22327936



En virtud de los puntos anteriores concluyo informando y dictaminando a usted que es procedente ordenarse su discusión en Examen público de Tesis en nuestra gloriosa Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

LIC. EDGAR ARMINDO CASITLLO AYALA

Abogado y Notario

Col: 6220

Edgar Armindo Castillo Ayala

Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, diecinueve de agosto del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresion del trabajo de Tesis del (de la) estudiante WUILMER YALMINTON BLADIMIR ESPINA RUIZ, Titulado LA FUNCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS DE OPOSICION EN EL SISTEMA DEMOCRATICO. Articulos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboracion de Tesis de Licenciatura en Ciencias Juridicas y Sociales y del Examen General Publico. -

CMCM/nnmr



ACTO QUE DEDICO

A DIOS: Por ser la guía de mi entendimiento y darme la fortaleza, para la culminación de mi carrera profesional.

A MIS PADRES: Enma Etelvina Ruiz Milian y Octavio Espina Palma, quienes supieron guiar mis pasos, con su ejemplo de lucha y perseverancia, por su apoyo incondicional; con quienes comparto este momento tan especial.

A MIS HERMANOS: Rubelcy Octavio Espina Ruiz, Gilmer Adán Espina Ruiz, Gerber Saúl Espina Ruiz, Edvin Daniel Espina Ruiz, Abner David Espina Ruiz.

A MIS AMIGOS: Katterine Mariela Mansilla Márquez, Ludy Otoniel Lima Sagastume, Azucena Castellanos Ordoñez, David Ortiz, Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez, Licda. Erika Lissette Aquino López, Lic. César Orlando Estrada Hidalgo, Lic. Carlos Manuel Castro Monroy, Lic. Byron Darío Gonzáles Reyes, Lic. Jacobo Benjamin Reyes Ruiz.

A: La gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, templo de sabiduría a quien siempre representaré con dignidad.

A: Usted de manera muy especial.

ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. El Estado	1
1.1 Origen	1
1.1.1. Desarrollo del Estado moderno	3
1.1.2. Los Estados contemporáneos	4
1.2 Naturaleza Jurídica	6
1.3 Elementos	9
1.3.1. El territorio	9
1.3.2. La población	11
1.3.3. La autoridad	13
1.4 Finalidad	14
1.5. Funciones	16

CAPÍTULO II

2. La democracia	19
2.1 Origen.....	20
2.2 Conceptos	23
2.3 Formas	26

2.4 Argumentos a favor y en contra.....	28
2.4.1. Argumentos a favor	28
2.4.2. Argumentos en contra	32
2.5 Clasificación.....	38

CAPÍTULO III

3. El organismo legislativo	43
3.1 Origen	43
3.1.1. Historia arquitectónica del palacio legislativo y los edificios del Congreso de la República de Guatemala	43
3.2 Concepto.....	49
3.3 Funciones y atribuciones	51
3.3.1. Funciones.....	51
3.3.2. La función representativa	52
3.3.3. La función legitimadora	52
3.3.4. Las funciones de control legislativo y de control político	55
3.3.5. La función legislativa	58
3.3.6. Análisis de la función legislativa en Guatemala.....	59
3.4 Órganos	61
3.5 La actividad parlamentaria	61
3.6 Mecanismos Utilizados	66

3.6.1 Requerimientos de informes, convocatoria a reuniones de trabajo y citaciones a audiencia	66
3.6.2 Interpretaciones.....	66
3.6.3 Creación de comisiones de investigación sobre temas específicos.....	67
3.6.4 Prácticas y procedimientos de fiscalización parlamentaria.....	68

CAPÍTULO IV

4. Los partidos políticos	73
4.1 Origen	74
4.2 Concepto.....	78
4.3 Formación	79
4.4 Funciones	83
4.4.1. Funciones respecto a la sociedad	83
4.4.2. Las funciones respecto al poder.....	86
4.4.3. El funcionamiento de los partidos políticos y las elecciones	86
4.5 Régimen jurídico.....	88

CAPÍTULO V

Pág.

5. La función de los partidos políticos de oposición en el sistema democrático	
guatemalteco	91
5.1 Aspectos generales	91
5.2 Importancia	93
5.3 Efectos Políticos	95
5.4 Efectos Jurídicos.....	97
CONCLUSIONES	101
RECOMENDACIONES.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	105

INTRODUCCIÓN

El motivo de la presente investigación, es determinar la función esencial de los partidos políticos ante el pleno del congreso y los efectos políticos y jurídicos de dicha actividad.

Se plantean como objetivos efectuar un análisis jurídico, doctrinario y práctico de la actividad que desarrollan los partidos de oposición dentro del sistema democrático en Guatemala, analizar las diferentes doctrinas de creación de los partidos políticos, funcionamiento y actividad que desarrollan, establecer qué mecanismo de fiscalización desarrollan los partidos políticos en el Congreso de la República de Guatemala y si éstos son eficaces o no y determinar la necesidad de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos o en su caso la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, a efecto de considerar algunas reformas a dichas disposiciones. Asimismo, se planteó la hipótesis de que, la oposición llevada a cabo por los partidos políticos en el Congreso de la República de Guatemala, representa la actividad de fiscalización de los actos de gobierno dentro del sistema democrático y de esta manera, dicha fiscalización busca dar a conocer el ejercicio político de algunas decisiones de trascendencia social.

En el desarrollo del presente estudio, se encontraron términos como democracia, participación cívica, participación política y partidos políticos entre otros.

El presente estudio, se divide en cinco capítulos, para el efecto en el capítulo uno, se hace referencia al Estado, iniciando con el origen, la naturaleza jurídica, los elementos, la finalidad y sus funciones; el capítulo dos, trata sobre la democracia, iniciando con el origen, algunos conceptos, las formas, los argumentos a favor y en contra y su clasificación; en el capítulo tres, se indica lo referente al Organismo Legislativo, su origen, algunos conceptos, las funciones y atribuciones, los órganos y la actividad parlamentaria; en el capítulo cuatro, se hace mención de los partidos políticos, indicando su origen, algunos conceptos, la formación, las funciones y el régimen jurídico; en el capítulo cinco, se estudia la función de los partidos políticos de oposición en el sistema democrático guatemalteco, indicando sus aspectos generales, la importancia, los mecanismos

(ii)

utilizados, los efectos políticos y los efectos jurídicos; finalmente se presentan las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada.

Dentro de las teorías encontradas está la teoría del nacimiento del Estado, su formación y la participación política, dentro de un Estado democrático.

Asimismo, los métodos utilizados fueron el analítico y el sintético, dentro de las principales técnicas se utilizaron las bibliográficas, documentales, en cuanto al material que se recopiló para el desarrollo de la investigación, utilización de tecnología como internet y otros. Dentro de las técnicas, también se pretende por la naturaleza del trabajo, aplicar las técnicas jurídicas para la interpretación de la legislación.

Finalmente, lo esencial del presente estudio, es determinar el grado de participación de los partidos políticos de oposición, y cuáles son los efectos sociales políticos y jurídicos que conllevan a reconocer el papel que juegan en un sistema democrático.

CAPÍTULO I

1. El Estado

1.1. Origen

En las sociedades matriarcales, anteriores a la aparición de la familia monogámica y de la propiedad privada, el poder social se distribuía de forma escalonada a partir de los consejos de ancianos y de las estructuras tribales. Las relaciones entre los miembros de la sociedad eran de tipo personal y la cohesión del grupo se basaba en prácticas religiosas y ritos sociales de tipo tradicional.

El surgimiento de la agricultura y la consiguiente distribución de la tierra entre los miembros de la sociedad favoreció la aparición de la propiedad privada, de los derechos hereditarios y, por consiguiente, de la familia patriarcal, en la que la descendencia debía asegurarse mediante un sólido vínculo matrimonial de carácter monogámico (la mujer sólo podía tener un marido).

“Los primeros Estados, en Egipto, Mesopotamia, China, la India, Mesoamérica, surgieron, por una parte, como una delegación del poder social en una estructura política capaz de asegurar el derecho de propiedad frente a competidores internos o externos y, por otra, como una organización destinada a hacer posible la realización de los trabajos colectivos tales como: construcción de canales, presas, acequias, necesarios para el conjunto de la comunidad”.¹

Los Estados antes indicados, se caracterizaron por ejercer un poder absoluto y teocrático, en el que los monarcas se identificaban con la divinidad. Por consiguiente, el

¹ Porrúa, Fernando. **Teoría del Estado**. Págs. 48-88

poder se justificaba por su naturaleza divina, y eran las creencias religiosas de los súbditos las que lo sustentaban.

La primera experiencia política importante en el mundo occidental se realizó en Grecia en el siglo V antes de Cristo. La unidad política griega era la polis, o ciudad-Estado, cuyo gobierno en ocasiones fue democrático; los habitantes que conseguían la condición de ciudadanos, de la que estaban excluidos los esclavos, participaban en las instituciones políticas. Esta democracia directa tuvo su más genuina expresión en Atenas.

Para los filósofos griegos, el núcleo del concepto de Estado se hallaba representado por la idea de poder y sumisión. Platón, en sus obras la república y las leyes, expuso que la soberanía política debía someterse a la ley y que sólo un Estado en el que la ley fuera el soberano absoluto, por encima de los gobernantes, podría hacer felices y virtuosos a todos los ciudadanos. Platón esbozó el modelo de una ciudad-Estado ideal, en el que la ley ejercía una función educadora tanto de los ciudadanos como del Estado. Aristóteles distinguió varias formas de gobierno y de constitución, y admitió límites al ejercicio del poder mediante el derecho y la justicia.

La organización política de Roma fue inicialmente similar a la griega; la civitas o ciudad era el centro de un territorio reducido y todos los ciudadanos participaban en el gobierno de la misma. Con la expansión del imperio y de las leyes generales promulgadas por Roma, se respetaron las leyes particulares de los diferentes pueblos sometidos. Marco Tulio Cicerón, orador y filósofo romano, expuso que la justicia es un principio natural y tiene la misión de limitar el ejercicio del poder.

Los arquetipos políticos griegos y las ideas directrices de Cicerón ejercieron una influencia decisiva en San Agustín y en todos los seguidores de su doctrina. Para San Agustín, el Estado está constituido por una comunidad de hombres unidos por la igualdad de derechos y la comunidad de intereses: no puede existir Estado alguno sin justicia.

Sólo la iglesia, modelo de la ciudad celeste, puede orientar la acción del Estado hacia la paz y la justicia.

En la edad media surgió como elemento nuevo la teoría de que el poder emanaba del conjunto de la comunidad y, por tanto, el rey o el emperador debían ser elegidos o aceptados como tales por sus súbditos para que su soberanía fuese legítima. Este enfoque, según el cual el poder terrenal era autónomo con respecto al orden divino, dio lugar al nacimiento de la doctrina de un pacto que debía convenirse entre el soberano y los súbditos, en el que se establecían las condiciones del ejercicio del poder y las obligaciones mutuas, con la finalidad de conseguir el bien común. La ley humana, reflejo de la ley divina, debía apoyarse en la razón.

1.1.1. El desarrollo del Estado moderno

La concepción antropocéntrica del mundo que adoptaron los renacentistas trajo consigo la secularización de la política. En el siglo XVI, Jean Bodin añadió a la idea de independencia del poder político la noción de soberanía: el Estado es soberano y no ha de reconocer en el orden temporal ninguna autoridad superior, lo cual le conferirá una consistencia jurídica. A este contenido racional, aportado por el renacimiento, se debe la aparición del Estado moderno, que se distingue por estar constituido por una población amplia que normalmente reúne características nacionales, asentada en un territorio definido y regida por un poder soberano.

Desde el siglo XVI, el Estado ha conocido las siguientes configuraciones: Estado autoritario, Estado absoluto, Estado liberal, Estado socialista o comunista, Estado fascista y Estado democrático.

La primera fase del Estado moderno se caracterizó por el reforzamiento del poder real, aunque sus medios de acción política se vieron limitados por la privatización de los

cargos públicos. El ejemplo más conocido de Estado autoritario fue el imperio hispánico de Felipe II. En el proceso de secularización y racionalización del poder, el absolutismo (siglos XVII y XVIII) supuso la definitiva desvinculación del Estado con respecto a los poderes del imperio y el papado, por una parte, y de la nobleza y las corporaciones urbanas, por otra. La soberanía, capacidad de crear el derecho y de imponer la obediencia a las leyes, quedó concentrada en el Estado, identificado con el monarca absoluto. Luís XIV de Francia fue el máximo exponente del absolutismo monárquico.

El ascenso económico de la burguesía planteó en la segunda mitad del siglo XVIII la necesidad de encontrar fórmulas políticas que recogieran sus planteamientos sobre la configuración de la sociedad y el Estado: participación, igualdad jurídica, libertades individuales y derecho de propiedad. Nuevas teorías políticas contribuyeron a conformar la ideología de la burguesía revolucionaria. Thomas Hobbes, defensor del Estado absolutista, introdujo el individualismo radical en el pensamiento político y estableció las bases teóricas del concepto moderno del contrato social, que posteriormente sería desarrollado por Jean-Jacques Rousseau. John Locke expuso “el carácter natural del derecho a la vida y a la propiedad”.² y defendió una división de poderes orientada a combatir el centralismo absolutista. El barón de Montesquieu definió la configuración clásica de esta división de poderes en “ejecutivo, legislativo y judicial”.³

1.1.2. Los Estados contemporáneos

La Revolución Francesa tuvo como consecuencia la creación de un nuevo marco político adaptado a las transformaciones económicas que estaba experimentando la sociedad con el desarrollo del capitalismo. Para garantizar las libertades individuales, la igualdad legal y el derecho de propiedad, se limitaron las prerrogativas reales y se sometió la actuación estatal al imperio de la ley. Con el precedente de las constituciones estadounidense y francesa, pronto empezaron a surgir en los países europeos y

² Locke, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**. Pág. 110

³ Montesquieu. **Del espíritu de las leyes**. Pág. 224

americanos textos constitucionales en los que se consagraba el fraccionamiento del poder como garantía efectiva de los derechos del individuo. La misión principal del Estado liberal radicaba en la protección de las libertades individuales y en el mantenimiento de un orden jurídico que permitiese el libre juego de las fuerzas sociales y económicas. Para cumplir esta misión, el Estado se valía de los medios legales que establecía la Constitución.

Además, el crecimiento del proletariado industrial y los conflictos imperialistas entre las potencias europeas favorecieron el deterioro y el descrédito de los regímenes liberales desde finales del siglo XIX. El socialismo utópico y, después, el anarquismo y el marxismo negaron la legitimidad del Estado liberal y propusieron nuevos modelos de sociedad en los que el hombre pudiera desarrollar plenamente sus capacidades.

El anarquismo es una crítica directa contra el Estado, por considerarlo un instrumento de opresión de los individuos. Los anarquistas mantenían que todo poder era innecesario y nocivo, y propugnaban la sustitución de las relaciones de dominio, establecidas a través de las instituciones estatales por una colaboración libre entre individuos y colectividades.

En la primera mitad del siglo XX, la crítica al Estado liberal se desarrolló también a partir de las ideologías fascistas, basadas en una concepción radical del nacionalismo. Tanto el fascismo italiano como el nacionalsocialismo alemán defendieron los intereses de la nación sobre la libertad de los individuos. El Estado, debía concentrar todas las energías individuales con el fin de conseguir sus objetivos últimos y trascendentales.

Históricamente, el fascismo constituyó una reacción contra el auge del movimiento obrero y el comunismo internacional después de la Revolución Rusa, y una justificación ideológica del imperialismo para dos Estados que habían quedado al margen del reparto del mundo por parte del resto de las potencias occidentales.

Después de la segunda guerra mundial, dos sistemas políticos y económicos se disputaron el poder sobre el planeta. En el bloque socialista, disuelto entre 1989 y 1991, los Estados mantuvieron sus características totalitarias, basadas en el poder absoluto de un partido único considerado intérprete de los intereses de la clase trabajadora. En el bloque occidental, el Estado liberal se consolidó mediante la adopción, iniciada desde principios de siglo, de diversos principios democráticos y sociales: el sufragio universal el cual antes era censitario; es decir, sólo para las clases ricas, voto femenino, desarrollo de los servicios públicos y sociales, intervención estatal en la economía. Por otra parte, la tradicional división de poderes se mantuvo formalmente, pero el reforzamiento del poder ejecutivo se generalizó en casi todos los países. A fines de la década de 1990, la globalización llevó a los Estados nacionales a integrarse en mercados comunes e instituciones de gobierno supranacionales.

1.2. Naturaleza jurídica

Contemporáneamente, es imposible hablar del derecho sin asociarlo al Estado y sus diversos órganos. El Poder Legislativo emite leyes; el Poder Ejecutivo aplica políticas, entre otros; el Poder Judicial administra justicia; en cada uno de los casos, se puede apreciar que de diversas maneras, los órganos del Estado están vinculadas estrechamente al derecho y varios de ellos, lo producen para el territorio y toda la población.

El Estado ha sufrido y mantiene un proceso de evolución y desarrollo continuo. Se inicia éste en épocas distintas en los diferentes lugares, pasando de la atomización del poder feudal hacia una centralización de poder en el monarca. Su fase más evolucionada en esta etapa es la monarquía absoluta de los siglos XVI al XVIII.

El término Estado, se refiere a un tipo de fenómeno social caracterizado por rasgos esenciales, como: a) una relación de autoridad y subordinación entre sus integrantes; b) el ejercicio monopólico de la violencia por quienes son titulares de la autoridad; c) la

existencia de un orden jurídico; d) relativa permanencia; y, e) dimensión institucional. El Estado no es, pues, como lo han sugerido ciertas concepciones mistificadoras, un ente que se halla por encima de la sociedad e independiente de ella. En realidad, el Estado no es sino un tipo determinado de conducta social regulada jurídicamente, que se da en una situación de espacio temporal definida.

El Estado no es un fenómeno físico susceptible de percibirse por los sentidos, sino es un hecho social que conlleva la interacción jerárquica de sus miembros, normado por un orden jurídico.

Cuando la doctrina se refiere al Estado, hace referencia a una conducta humana intersubjetiva jurídicamente regulada por quienes se hallan facultados para ello. Este aspecto es subrayado de la siguiente manera: “El Estado no son los hombres que se ven y tocan y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana”.⁴

Se ha indicado que el Estado, es un fenómeno colectivo que se da en un horizonte espacio-temporal. Esta afirmación parecería sugerir que lo están definiendo como un fenómeno físico contradiciendo lo que se indicó en las líneas precedentes. El carácter espacio-temporal del Estado se halla definido por la vigencia del orden jurídico en un territorio y en un período determinado. El orden jurídico de un Estado no es válido eternamente, ni tampoco para todos los Estados. Su validez es restringida a un cierto ámbito territorial y durante un cierto periodo.

Sin embargo, el Estado es un fenómeno social complejo, cuyo rasgo distintivo es la regularización coactiva de la conducta humana a través de un orden normativo. La naturaleza del Estado es compleja por tener varias dimensiones estrechamente ligadas entre sí. Dichas dimensiones son: el horizonte espacio-temporal en el que existe, la

⁴ Kelsen, Hans. **Teoría pura del Estado**. Pág. 16

conducta colectiva jerárquicamente articulada y el orden normativo. Es decir, que el Estado se integra en su naturaleza y normas.

Por lo antes indicado se puede afirmar que, el Estado es sociedad más poder, en el sentido de autoridad, o sea una sociedad políticamente organizada. La entidad o ser del Estado deriva de la sociabilidad humana. Estado y sociedad son indelibles en la práctica, si bien se les separa conceptualmente. En cuanto a la realidad socio-política, el Estado es una obra del hombre pero de acuerdo con la naturaleza social de éste; pues, el hombre es producto y a la vez productor de la historia.

Por otra parte, analizar la naturaleza y orígenes del Estado, es un medio conexo al de los elementos de su trama, como la sociedad, el poder y el derecho, de un lado; y por otro, como elementos constitutivos, el territorio, la población y la autoridad.

El concepto sociedad es más extenso que el de Estado; el primero representa el género, y el segundo la especie. No es un orden normativo, por más que las normas reflejen la estructura que decide darle. No está formado por hombres sino por actividades humanas.

El tratadista Adolfo Posada, citado por Manuel Ossorio, presenta una definición de Estado de la siguiente manera: “Es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él, que impone un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política”.⁵

Definir al Estado por sus elementos, equivale a una presentación heterogénea, que pugna con la esencia unitaria homogénea del Estado, sumar sus elementos es una manera aritmética de definirlo, pero no brinda la concepción unitaria que le corresponde. Con todo, en calidad de aproximación al personaje Estado, es válido definirlo por sus tres

⁵ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Pág. 400

elementos: pueblo, territorio y poder o autoridad, agregando la finalidad que la anima, o sea el bien común. El poder y el fin son los datos que fundamentan el orden jurídico, el cual es la textura institucional del Estado.

1.3. Elementos

El Estado, es una comunidad política cuyos elementos constitutivos son el territorio, la población (el pueblo) y la autoridad, en el sentido equivalente a gobierno.

1.3.1. El territorio

El territorio es la base espacial del Estado, vale decir que aun cuando el Estado es un fenómeno social no podría existir sin un sustento físico, material. Esta base física es, pues, una de las condiciones que hace posible la existencia del Estado, sin ella no podría ni siquiera concebirse un Estado en el mundo real. Sin territorio no hay por ende Estado, aunque naturalmente su ámbito espacial puede variar en el tiempo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando a causa de una guerra el Estado derrocado pierde parte de su territorio o cuando el Estado vencedor lo amplía. Fenómenos como la expansión colonial que dan origen a grandes imperios son también una de las multitudes formas en que un Estado extiende su ámbito territorial. En estos casos las áreas coloniales pertenecen al territorio del imperio, a pesar de las grandes distancias y la heterogeneidad socio-cultural que hay entre las metrópolis y ellas. El territorio es el ámbito de un Estado ocupado por su población y en el cual tiene plena vigencia la autoridad ejercida por la élite a través de las normas jurídicas.

Uno de los objetivos fundamentales de las élites que no están al servicio de potencias extranjeras es garantizar la integridad territorial del Estado, para lo cual emplean diversos medios que van desde la diplomacia hasta la guerra. La defensa de la integridad territorial exige, por otro lado, la demarcación cuidadosa de las fronteras de cada Estado,

así como su fijación en documentos de derecho internacional tales como las convenciones y los tratados.

El nacimiento y desaparición de los Estados, están esencialmente vinculadas al territorio; ello explica que su integridad sea materia de los más agudos conflictos. Conviene recordar que el territorio de los Estados comprende: el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo y el mar territorial, y que no se reduce a lo que se llama tierra firme. Ello significa que el Estado ejerce su autoridad soberana en dichos ámbitos, estando facultado a defenderlos de la intervención externa de otros Estados o de particulares.

En el mundo moderno, la problemática del territorio de los Estados se ha complicado, tanto, por la emergencia de los fenómenos como el colonialismo y el neo-colonialismo. Como ya es conocido, la dominación colonial clásica tenía como consecuencia la incorporación del territorio de las áreas periféricas al imperio. De este modo se configuraba una dependencia política, administrativa y económica abierta, apoyada en la superioridad militar de las metrópolis imperiales.

De allí que el nacimiento de los nuevos Estados independientes implique para el imperio, la pérdida de territorios que antes le pertenecían. Esto es lo que ocurrió precisamente en la emancipación latinoamericana, frente al imperio español en el siglo XIX, y en la descomposición del imperio colonial británico, francés, belga, holandés y portugués, respectivamente, donde la segunda guerra mundial, los nuevos Estados independientes, ocuparon áreas territoriales que antes formaban parte de los imperios.

Al entrar en crisis el colonialismo clásico en la forma en que se ha descrito, no por ello se garantizó la plena integridad de los nuevos Estados, apareciendo entonces el fenómeno neocolonial. En la dominación neocolonial, se respeta la autonomía jurídica de los nuevos Estados en la comunidad internacional, pero los Estados dominantes ejercen de hecho un enorme poder sobre los dependientes, hasta tal extremo de vulnerar la soberanía de éstos sobre partes de su territorio.

Esto ocurre, por ejemplo, cuando los Estados dependientes ceden parte de su territorio para la instalación de bases militares extranjeras, sobre las cuales carecen de control alguno, o cuando los recursos naturales de una determinada zona de territorio son sometidos a una explotación extensiva que en poco o nada beneficia al Estado dependiente. Naturalmente, que en estos casos el Estado no pierde su territorio en términos globales, pero si se restringe su autoridad sobre partes de él, constituyéndose enclaves militares o económicos que escapan a su control.

Otra forma en que los Estados reducen su autoridad en parte del territorio, es a través de la ocupación por tropas extranjeras que se mantienen allí a pesar del rechazo de la población.

Finalmente, un Estado ve reducida su autoridad en parte de su territorio cuando como consecuencia de una insurgencia guerrillera los rebeldes establecen las llamadas zonas liberadas. Estas zonas son formalmente áreas territoriales del Estado, pero sus gobernantes carecen de autoridad real sobre ellas; ya que los líderes insurgentes crean órganos de administración más o menos embrionarios, según los casos, y poseen el control militar y físico, de las zonas mencionadas.

Por lo expuesto, se concluye que un territorio es relativamente estable y que garantiza su integridad en una condición esencial para la existencia del Estado. Y es en torno al control de la base física del Estado que se desencadena gran parte de los conflictos políticos internos y externos.

1.3.2. La población

El segundo elemento constitutivo del Estado es la población; es decir, la comunidad humana asentada en su territorio y que se halla subordinada a su autoridad. Aquí aparece la problemática de la nación, así como la relación entre la nación y el Estado.

La nación, puede caracterizarse de modo genérico como un grupo social relativamente extenso, cuyos integrantes poseen un sentido de pertenencia a ella debido a rasgos culturales y una conciencia histórica comunes. Los integrantes de una nación tienen una conciencia más o menos explícita, según los casos, de formar parte de una comunidad distinta a las demás. Esta conciencia nacional implica la identificación con valores culturales comunes, así como vínculos afectivos de solidaridad entre los integrantes de una nación. La nación se define, por lo tanto, en términos esencialmente socio-culturales e históricos. Ello significa que a pesar de la diferenciación social y económica que hay al interior de una nación, subsisten vínculos comunes que establecen la solidaridad nacional. Es decir, que las diferencias entre las castas, y las clases sociales que hay en una nación, no impiden el desarrollo de la conciencia y el sentimiento de pertenecer a una comunidad nacional distinta a las demás. La nación es un fenómeno colectivo en el cual puede coexistir la heterogeneidad de subgrupos, con intereses sociales y económicos específicos, con la homogeneidad de la conciencia y el sentimiento nacional. Es por ello que la nación es una comunidad integradora frente a los subgrupos que la conforman.

Actualmente, la población del Estado puede estar constituida por una sola nación o ser multinacional. Hay muchos Estados multinacionales, como por ejemplo el caso peruano, el británico, el belga, el suizo, entre otros, cuyas respectivas poblaciones pertenecen a grupos nacionales distintos. Aun cuando la autoridad política del Estado se impone sobre diversos grupos nacionales que coexisten en su territorio, con frecuencia las relaciones entre ellas son tensas y en casos extremos conflictivas.

En los Estados multinacionales, el conflicto interno puede poner en peligro la estabilidad política, al aparecer movimientos separatistas que buscan constituir un Estado autónomo. En algunas ocasiones, los movimientos separatistas llevan a cabo la lucha armada en forma de guerrilla y terrorismo para alcanzar la ansiada independencia nacional, como es el caso de los vascos. (España).

Por lo expuesto, puede apreciarse que todo Estado se sustenta por lo menos en una nación, aunque con cierta frecuencia se desarrollan Estados multinacionales. También es claro que aunque no hay Estados sin base nacional, sí puede haber naciones sin Estado. Como fue el caso de la nación hebrea antes de la creación del Estado de Israel en 1948, y el de la nación palestina que hasta el presente no ha logrado constituir un propio Estado. En suma, la nación es una condición necesaria pero no suficiente para la formación del Estado; para ello hace falta un territorio y una autoridad gubernamental, o sea, un gobierno.

1.3.3. La autoridad

El tercer elemento constitutivo del Estado es la autoridad; es decir, la relación de supraordinación y subordinación que se da entre la élite política y el resto de la sociedad.

La élite política impone coercitivamente su autoridad, valiéndose para ello de las normas jurídicas. Como es sabido, las normas jurídicas se imponen coercitivamente en la medida que su violación faculta a los órganos del Estado a aplicar sanciones. La autoridad se ejerce a través de dichas normas y a ellas apelan los gobernantes y el aparato administrativo para encauzar la conducta de las masas. Las normas jurídicas establecen lo que debe de hacerse, aunque su cumplimiento nunca sea a plenitud. En la medida en que un Estado y la mayoría de la población acate dichas normas se indica que tiene eficacia. La autoridad política es, en ese sentido, reguladora de la conducta de los integrantes de un Estado, ya que las normas motivan su conducta. En el Estado, los hombres se hallan sometidos al sistema jurídico establecido y aplicado por la élite y el aparato burocrático.

Naturalmente que dicho sistema no es neutral con respecto a los intereses de los diversos grupos y clases existentes en una sociedad determinada. Es justamente a través de él que los grupos hegemónicos en una sociedad imponen coactivamente su

voluntad. La autoridad de los gobernantes, apoyados en un aparato institucional, puede aplicar sanciones previstas por el sistema jurídico.

Es pertinente señalar que la autoridad de la élite política en el Estado, es de carácter institucional. Por lo tanto, no hay que confundir a las personas que circunstancialmente ejercen dicha autoridad con la autoridad misma, que pertenece a la comunidad política que se llama Estado y que existe en el marco de un proyecto global de los grupos hegemónicos en una situación dada. Las personas que integran la élite cambian, pero la autoridad institucional del Estado no por ello desaparece, salvo en los casos en que dicho cambio vaya acompañado de la disolución del Estado por causas diversas, como por ejemplo, una guerra civil.

Finalmente, la autoridad del Estado es soberana, es decir que se erige como autoridad suprema en su territorio y como autónoma en la comunidad internacional. Ello significa que la autoridad estatal es jurídicamente superior a la de cualquier otra institución en su ámbito territorial. En el ámbito internacional, la soberanía se expresa en el hecho de que las autoridades de un Estado no tienen la obligación jurídica de cumplir órdenes de otros Estados.

Por lo antes indicado se define al Estado como una unidad política constituida por una comunidad humana nacional o multinacional, fijada en un territorio determinado, en la que existe un orden jurídico establecido y mantenido por una élite que monopoliza la autoridad institucionalizada, dotada con poderes de coacción.

1.4. Finalidad

Se puede afirmar que para conocer y comprender las instituciones, cualesquiera que fueren, resulta necesario conocer su finalidad. Y en cuanto le corresponde al Estado,

tiene por finalidad el bien común. Ya Aristóteles lo había definido de este modo y hoy en día ha quedado como verdad universal.

El orden jurídico, es un elemento fundamental del bien común, pero no es el fin del Estado, sino es un producto social que se inspira en el bien común. Poder y fin están contenidos en el orden, al cual remodelan. El poder está antes del orden, pues lo dicta, y el fin está más allá del orden, pues lo inspira.

El bien común, consiste en un conjunto de condiciones sociales que favorecen el desarrollo del hombre, medio social propicio para que éste realice sus potencialidades como persona. Asimismo, se hace referencia al bien común de la siguiente manera: “Que éste no es una masa de bienes por repartir, sino un orden justo, más allá del cual existe para el individuo un fin último”.⁶

Pero tal definición del bien común como medio propicio para que el ser humano se realice como tal, resulta individualista. De allí que si el hombre es un ser eminentemente social, se debe sobreponer la concepción comunitaria de Santo Tomás de Aquino, quien en su tiempo manifestó que, el bien común, es un orden justo para la vida suficiente de una comunidad. Enfocado desde luego, como bien intermedio para hacer alcanzable el bien individual y familiar.

Si a la idea de bien común se le despoja de su connotación filosófica, viene a ser lo que se denomina interés social. Desde luego, el bien común no es una fórmula de gobierno, sino un principio rector, el bien de los hombres que componen la sociedad. Entonces, se afirma que el bien común no se traduce en bien particular de los individuos, sino de modo indirecto o sea en función del orden y de la justicia que proporciona al conjunto. Hoy en día se puede observar que en la sociedad humanista de Santo Tomás de Aquino, los gobernantes se distinguen por su voluntad de servir como medio, para el bien de todo el

⁶ Núñez Rivero, Cayetano. **Teoría del Estado y sistemas políticos.** Pág. 22

pueblo, reconociendo que el Estado existe para que puedan realizarse a plenitud las facultades personales. Por todo ello, se puede afirmar que la causa final del Estado es el bien común.

1.5. Funciones

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general, que se reconocen al Estado para su justificación y que consagra en su legislación. Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

El concepto de función, constituye la base del desarrollo, la misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de *Fungere*, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de *Finire*, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública. Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos de la legislación, que necesita para la realización de las tres funciones esenciales del Estado.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional, misma que se describe a continuación:

- a) **La función legislativa:** Es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

- b) **La función administrativa:** Es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

- c) **La función jurisdiccional:** Es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

La actividad del Estado se expresa en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 141 que estipula, las tres funciones clásicas, cuyos respectivos órganos ejercitan el poder estatal, que es único, aunque las funciones sean múltiples y constituyan la forma de ejercicio de las atribuciones.

A cada poder le corresponde una función específica; es decir, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa, al Poder Ejecutivo la función administrativa, y al Poder Judicial la función jurisdiccional.

Al Poder Ejecutivo además de la función administrativa, le corresponden otras actividades, por ejemplo la facultad reglamentaria, como un acto de naturaleza ejecutiva; así como las resoluciones de las controversias en materia fiscal, agraria, obrera, que son actos materialmente jurisdiccionales.

El Poder Judicial, además de ejercer la función jurisdiccional realiza otros actos no propiamente de esa naturaleza, por ejemplo el nombramiento de su personal que es un acto administrativo.

La acción del gobierno para el cumplimiento de sus funciones debe concentrarse en prevenir ataques a la vida, la propiedad y a la libertad. Son acciones mediante las cuales el gobierno cumple con su deber de garantizar los derechos a trabajar, a comprar y vender, a usar y disponer de la propiedad, a expresar el pensamiento, a asociarse con fines lícitos, a transitar, a entrar y salir del país, a contratar, a profesar el culto preferido, entre otros. Garantías consagradas en la Constitución Política de la República de Guatemala.

CAPÍTULO II

2. La democracia

Es uno de los sistemas de gobierno de mayor aplicación a nivel mundial, denominada por algunos como democracia representativa, donde el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres. Estas autoridades en teoría deben actuar en representación de los intereses de la ciudadanía que los elige para representarlos.

En este sistema, el poder legislativo encargado de hacer o cambiar las leyes, lo ejerce una o varias asambleas o cámaras de representantes, los cuales reciben distintos nombres dependiendo de la tradición de cada país y de la cámara en que desarrollen su trabajo, ya sea el de parlamentarios, diputados, senadores o congresistas. Los representantes normalmente están organizados en partidos políticos, y son elegidos por la ciudadanía de forma directa mediante listas abiertas o bien mediante listas cerradas, preparadas por las direcciones de cada partido, en lo que se conoce como elecciones legislativas.

El poder ejecutivo recae en un gobierno compuesto por una serie de ministros, cada uno de ellos encargado de un Ministerio de Estado, encabezados por un ministro con sus respectivos viceministros. Para el caso de Guatemala, las funciones y atribuciones específicas de los ministerios se encuentran reguladas en la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República.

Actualmente, la mayor parte de la humanidad vive bajo este tipo de sistema democrático, ya sea bajo el formato de monarquía parlamentaria o bien bajo el de república, siendo ambos formatos muy similares en lo esencial. Se trata del sistema de gobierno más exitoso y con mayor implantación desde los tiempos de la monarquía.

Existe un amplio acuerdo, prácticamente a nivel mundial, de que la democracia representativa es el mejor sistema de gobierno posible, o por lo menos de que es el menos malo, expresión bastante popular que indica que a pesar de sus defectos las posibles alternativas son menos eficientes.

No obstante, existen algunos grupos, repartidos por diferentes países con sistema de democracia representativa, que critican esta forma de democracia por considerarla en realidad poco democrática. Estos grupos abogan por una profundización en la democracia hacia formas de democracia participativa, y en menor medida una democracia deliberativa.

2.1. Origen

El término democracia “proviene del antiguo griego y fue acuñado en Atenas en el siglo V antes de Cristo, a partir de los vocablos $\delta\eta\mu\omicron\varsigma$ (demos, que puede traducirse como pueblo) y *cracia*, que puede traducirse como poder o gobierno).⁷ Sin embargo, la significación etimológica del término es mucho más compleja. El término *demos* parece haber sido un neologismo derivado de la fusión de las palabras *demiurgos* y *geomoros*. El historiador Plutarco señalaba que los *geomoros* y *demiurgos*, eran junto a los *eupátridas*, las tres clases en las que Teseo dividió a la población libre del Ática (adicionalmente la población estaba integrada también por los *metecos*, esclavos y las mujeres). Los *eupátridas* eran los nobles; los *demiurgos* eran los artesanos; y los *geomoros* eran los campesinos. Estos dos últimos grupos, en creciente oposición a la nobleza, formaron el *demos*. Textualmente entonces, *democracia* significa gobierno de los artesanos y campesinos, excluyendo del mismo expresamente a los *ilotas* (esclavos) y a los nobles.

⁷ Bobbio, Norberto. **Democracia y dictadura**. Pág. 89

Algunos pensadores consideran a la democracia ateniense como el primer ejemplo de un sistema democrático. Otros pensadores han criticado esta conclusión, argumentando por un lado que tanto en la organización tribal como en antiguas civilizaciones en todo el mundo existen ejemplos de sistemas políticos democráticos, y por otro lado que sólo una pequeña minoría de la población tenía derecho a participar de la llamada democracia ateniense, quedando automáticamente excluidos los esclavos y las mujeres.

De todas formas, el significado del término ha cambiado con el tiempo, y la definición moderna ha evolucionado mucho, sobre todo desde finales del siglo XVIII, con la sucesiva introducción de sistemas democráticos en muchas naciones y sobre todo a partir del reconocimiento del sufragio universal y del voto femenino en el siglo XX. Hoy en día, las democracias existentes son bastante distintas al sistema de gobierno ateniense del que heredan su nombre.

La democracia aparece por primera vez en muchas de las antiguas civilizaciones que organizaron sus instituciones sobre la base de los sistemas comunitarios e igualitarios tribales. Entre los casos mejor conocidos se encuentran la relativamente breve experiencia de algunas ciudades estados de la antigua Grecia, en especial Atenas alrededor del año 500 antes de Cristo. Las pequeñas dimensiones y la escasa población de las polis (o ciudades griegas) explican la posibilidad de que apareciera una asamblea del pueblo, de la que sólo podían formar parte los varones libres, excluyendo así al 75% de la población integrada por esclavos, mujeres y extranjeros. La asamblea fue el símbolo de la democracia ateniense. En la democracia griega no existía la representación, los cargos de gobierno eran ocupados alternativamente por todos los ciudadanos y la soberanía de la asamblea era absoluta. Todas estas restricciones y la reducida población de Atenas, de unos 300,000 habitantes, permitieron minimizar las obvias dificultades logísticas de esta forma de gobierno.

En el continente americano en el siglo XII se formó la Liga Democrática y Constitucional de Haudenosaunee, integrada por las naciones Séneca, Cayuga, Oneida, Onondaga y

Mohicanos, donde se consagraron los principios de limitación y división del poder, así como de igualdad democrática de hombres y mujeres. La democracia de Haudenosaunee ha sido considerada por varios pensadores como el antecedente más directo de la democracia moderna.

Durante la Edad Media europea se utilizó el término de democracias urbanas para designar a las ciudades comerciales, sobre todo en Italia y Flandes, pero en realidad eran gobernadas por un régimen aristocrático. También existieron algunas democracias llamadas campesinas, como la de Islandia, cuyo primer Parlamento se reunió en 930 y la de los cantones suizos en el siglo XIII. A fines del siglo XII se organizaron sobre principios democráticos las Cortes del Reino de León, inicialmente llamado Ayuntamiento, debido a que reunía representantes de todos los estamentos sociales.

En Europa el protestantismo fomentó la reacción democrática al rechazar la autoridad del Papa, aunque por otra parte, hizo más fuerte el poder temporal de los príncipes. Desde el lado católico, la Escuela de Salamanca atacó la idea del poder de los reyes por designio divino, defendiendo que el pueblo era el receptor de la soberanía. A su vez, el pueblo podía retener la soberanía para sí (siendo la democracia la forma natural de gobierno) o bien cederla voluntariamente para dejarse gobernar por una monarquía.

En 1653, se publicó en Inglaterra el instrumento de gobernación, donde se consagró la idea de la limitación del poder público mediante el establecimiento de garantías frente al posible abuso del poder real. A partir de 1688 la democracia triunfante en Inglaterra se basó en el principio de libertad de discusión, ejercida sobre todo en el parlamento.

Por otra parte, la Independencia de Estados Unidos en 1776, estableció un nuevo ideal para las instituciones políticas de bases democráticas, expandido por la Revolución Francesa de 1789 y la guerra de independencia hispanoamericana (1809-1824), difundiendo las ideas liberales, los derechos humanos concretados en la Declaración de Derechos de Virginia y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el

constitucionalismo y el derecho a la independencia, principios que constituyeron la base ideológica sobre la que se desarrolló toda la evolución política de los siglos XIX y XX. La suma de estas revoluciones se conoce como las revoluciones burguesas.

Las constituciones de Estados Unidos de 1787, de Venezuela de 1811, de España de 1812, Francia de 1848, y Argentina de 1853, ya tienen algunas características democráticas, que registran complejos avances y retrocesos. La evolución democrática inglesa fue mucho más lenta y se manifestó en las sucesivas reformas electorales que tuvieron lugar a partir de 1832 y que culminaron en 1911 con la Parliament Act, que consagró la definitiva supremacía de la Cámara de los Comunes sobre la de los Lores.

En realidad, recién puede hablarse de la aparición progresiva de países democráticos a partir del siglo XX, con la abolición de la esclavitud, la conquista del sufragio universal, el reconocimiento de la igualdad de las mujeres, el fin del colonialismo europeo, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores y las garantías de no discriminación para las minorías raciales y étnicas.

2.2. Conceptos

A continuación se presentan los principales conceptos de democracia de la siguiente manera:

Platón citado por Giovanni Lobrano, conceptualizó a la democracia indicando que: “Hay tres formas de gobierno principales; monarquía, el mando de los pocos, y democracia; éstas se expanden a cinco por la división de la monarquía en realeza y tiranía, y del gobierno de los pocos en aristocracia y oligarquía. Extranjero: ¿No es la tercera forma de gobierno el mando de la multitud, que es llamada por el nombre de democracia? El joven

Sócrates: Ciertamente decía: La democracia es el mejor de los gobiernos sin ley y el peor de los gobiernos en los que se respeta plenamente la ley”.⁸

Tucídides, citado por Norberto Bobbio, recreando el discurso fúnebre de Pericles, el cual indica: “Tenemos un régimen político que no se propone como modelo las leyes de los vecinos, sino que más bien es el modelo para otros. Y su nombre, como las cosas dependen no de unos pocos, sino de la mayoría, es Democracia. A todo el mundo asiste, de acuerdo con nuestras leyes, la igualdad de derechos en los conflictos privados, mientras que para los honores, si se hace distinción en algún campo, no es la pertenencia a una categoría, sino el mérito lo que hace acceder a ellos; a la inversa, la pobreza no tiene como efecto que un hombre, siendo capaz de rendir servicio al Estado, se vea impedido de hacerlo por la oscuridad de su condición”.⁹

Juan de Mariana citado por Giovanni Lobrano, indica que: “La república, verdaderamente llamada así, existe si todo el pueblo participa del poder supremo; pero de tal modo y tal templanza que los mayores honores, dignidades y magistraturas se encomienden a cada uno según su virtud, dignidad y mérito lo exijan. Mas cuando los honores y cargos de un Estado se reparten a la casualidad, sin discernimiento ni elección, y entran todos, buenos y malos, a participar del poder, entonces se llama democracia. Pero no deja de ser una gran confusión y temeridad querer igualar a todos aquellos a quien la misma naturaleza o una virtud superior han hecho desiguales”.¹⁰

El autor Gaetano Mosca, citado por Giovanni Lobrano, señala lo siguiente: “Todos aquellos que por riqueza, educación, inteligencia o astucia tienen aptitud para dirigir una comunidad de hombres y la oportunidad de hacerlo -en otras palabras, todos los clanes de la clase dirigente- tienen que inclinarse ante el sufragio universal una vez éste ha sido instituido y, también, si la ocasión lo requiere, defraudarlo”.¹¹

⁸ Lobrano, Giovanni. **Modelo latino y constitucionalismos modernos**. Pág. 49

⁹ Bobbio, Norberto. **Ob.Cit.** Pág. 89

¹⁰ Lobrano, Giovanni. **Ob.Cit.** Pág. 55

¹¹ **Ibid.** Pág. 55

James Madison, citado por los autores Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, indica que: “Las democracias siempre han ofrecido el espectáculo de la turbulencia y de la discordia; se han mostrado siempre enemigas de cualquier forma de garantía a favor de las personas o de las cosas”.¹²

Simón Bolívar, citado por Jaime Cárdenas García, señala que: “Sólo la democracia es susceptible de una absoluta libertad, libertad que se define como el poder que tiene cada hombre de hacer cuanto no esté prohibido por la ley”.¹³

Alexis de Tocqueville, citado por Thesing, indica que: “Un Estado democrático de la sociedad, similar al de los americanos, puede ofrecer singulares facilidades para establecer el despotismo”.¹⁴

Abraham Lincoln, citado por los autores Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas: “...gobierno, del pueblo, por el pueblo y para el pueblo...”.¹⁵

Winston Churchill, citado por Thesing, indica que: “La democracia es la peor forma de gobierno, excepto todas las otras formas que se han probado de tiempo en tiempo.”¹⁶

Eric Hobsbawm, citado por Norberto Bobbio, señala que: “En general se la usa para justificar las estructuras existentes de clase y poder: Ustedes son el pueblo y su soberanía consiste en tener elecciones cada cuatro o seis años. Y eso significa que nosotros, el gobierno, somos legítimos aun para los que no nos votaron. Hasta la próxima elección no es mucho lo que pueden hacer por sí mismos. Entretanto, nosotros los gobernamos porque representamos al pueblo y lo que hacemos es para bien de la nación... La esencia de la democracia es que el gobierno tiene que tomar en cuenta lo

¹² Valadés Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas. **Democracia y gobernabilidad**. Pág.239

¹³ Cárdenas García, Jaime. **Partidos políticos y democracia**. Pág. 56

¹⁴ Thesing, J. **Al rescate de la democracia en Guatemala**. Pág. 25

¹⁵ Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas. **Ob.Cit.** Pág. 242

¹⁶ Thesing, J. **Ob.Cit.** Pág. 25

que el pueblo quiere y no quiere. No hay ningún mecanismo eficaz para hacerlo: el gobierno representativo no es muy eficaz. A veces funcionan mejor la prensa o los movimientos directos”.¹⁷

Y finalmente Nelson Mandela, citado por los autores Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, indica que: “Si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan Parlamento.”¹⁸

2.3. Formas

El voto es una parte importante del proceso democrático formal. Clásicamente la democracia ha sido dividida en dos grandes formas:

- a) Democracia directa: el pueblo reunido en asamblea o consejo, delibera y toma las decisiones que van a regular la vida en sociedad, de forma horizontal.
- b) Indirecta o representativa: el pueblo se limita a elegir representantes para que éstos deliberen y tomen las decisiones de forma jerárquica.

Algunos autores también distinguen una tercera categoría intermedia, la democracia semidirecta, que suele acompañar, atenuándola, a la democracia indirecta. En la democracia semidirecta el pueblo se expresa directamente en ciertas circunstancias particulares, básicamente a través de tres mecanismos:

- 1) Plebiscito. El pueblo elige por sí o por no, sobre una propuesta.

¹⁷ Bobbio, Norberto. **Ob.Cit.** Pág. 89

¹⁸ Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas. **Ob.Cit.** Pág. 242

- 2) Referéndum. El pueblo concede o no concede la aprobación final de una norma (Constitución, ley, tratado).
- 3) Iniciativa popular. Por este mecanismo un grupo de ciudadanos puede proponer la sanción o derogación de una ley.
- 4) Destitución popular, revocación de mandato o recall. Mediante este procedimiento los ciudadanos pueden destituir a un representante electo antes de finalizado su período.

En la práctica, existen muchas variantes del concepto de democracia, algunas de ellas llevadas a la realidad y otras sólo hipotéticas. En la actualidad los mecanismos de democracia más extendidos son los de la democracia representativa; de hecho, se trata del sistema de gobierno más utilizado en el mundo. Algunos países como Suiza o Estados Unidos cuentan con algunos mecanismos propios de la democracia directa. La democracia deliberativa es otro tipo de democracia que pone énfasis en el proceso de deliberación o debate, y no tanto en las votaciones. El concepto de democracia participativa propone la creación de formas democráticas directas para atenuar el carácter puramente representativo (audiencias públicas, recursos administrativos, ombudsman). El concepto de democracia social propone el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como sujetos políticos (consejos económicos y sociales, dialogo social)

Estas diferenciaciones no se presentan en forma pura, sino que los sistemas democráticos suelen tener componentes de unas y otras formas de democracia. Las democracias modernas tienden a establecer un complejo sistema de mecanismos de control de los cargos públicos. Una de las manifestaciones de estos controles horizontales es la figura del impeachment o juicio político, al que pueden ser sometidos tanto los presidentes como los jueces, por parte de los parlamentos, de acuerdo a ciertas Constituciones, como la de Argentina, Brasil o Estados Unidos. Otros grupos más modernos orientados al mismo fin son el defensor del pueblo u ombudsman, las

sindicaturas de empresas públicas, los organismos de auditoría, las oficinas de ética pública, etc.

2.4. Argumentos a favor y en contra

2.4.1. Argumentos a favor

- a) **La democracia directa evita la desmotivación política de los ciudadanos.** Uno de los mayores problemas de la democracia, es la falta de participación política y la desmotivación que puede degenerar en cinismo, que es mucho menor donde los mecanismos de democracia directa están implantados.

- b) **La democracia directa mantiene la soberanía popular en los periodos entre elecciones.** En las democracias representativas puras, los ciudadanos no tienen medios de presión para influir sobre sus representantes políticos en los periodos entre elecciones. Esto provoca la desmotivación política entre los ciudadanos, que se ven impotentes para influir en las decisiones políticas. La democracia directa, al otorgar a los ciudadanos el derecho a la iniciativa legislativa, permite que la soberanía popular sea efectiva también en los periodos entre elecciones.

- c) **La democracia directa adecúa las instituciones a la evolución de la sociedad.** Según aumenta el nivel educativo y social de los ciudadanos, cada vez se sienten más capaces de tener una opinión propia sobre lo que se discute en el parlamento. La democracia representativa pura pudo ser una solución óptima en otras épocas, pero en el siglo XXI es preciso encontrar instituciones preparadas para aceptar que la mayoría de los ciudadanos pueden y quieren influir sobre las decisiones políticas.

- d) **Los resultados de las decisiones políticas están más cercanos a las preferencias de los ciudadanos.** Cuando las decisiones políticas tomadas por los representantes electos no coinciden con las preferencias de los ciudadanos, el derecho a la iniciativa y el referéndum permiten que éstos influyan directamente sobre aquéllos.

- e) **La democracia directa mejora la gestión pública.** Contra lo que se afirma en ocasiones, la experiencia demuestra que en los lugares donde los ciudadanos tienen acceso a la iniciativa y el referéndum, los recursos del Estado son utilizados de forma mucho más eficiente.

- f) **El efecto acelerador: la democracia directa como motor de reformas.** La historia de la democracia directa en aquellos países donde disponen de ella desde hace tiempo, ofrece múltiples ejemplos en los que ésta ha sido utilizada para acelerar reformas como el sufragio femenino, las listas abiertas, la limitación de mandatos, las primarias en los partidos, etc. La democracia directa es un catalizador para que reformas, que los partidos no se atreven a apoyar, pueden ser introducidas en la legislación de un país.

- g) **El efecto freno: la democracia directa como control de los representantes políticos.** En una democracia directa, los representantes políticos deben tener en cuenta la opinión ciudadana si no quieren que sus decisiones sean contestadas por un referéndum. Con las herramientas de democracia directa, los ciudadanos mantienen el control sobre las decisiones de sus representantes, y siempre pueden reaccionar contra ellas cuando lo crean necesario.

- h) **La democracia directa mejora el proceso de toma de decisiones.** En aquellos lugares donde los mecanismos de democracia directa están implantados, muchas

decisiones legislativas deben pasar por un proceso de consenso con los agentes sociales y no sólo políticos, antes de ser aprobadas, para evitar que sean contestadas más tarde por un referéndum. Esta exigencia de consenso previo garantiza una mayor participación de los agentes sociales y políticos en las labores legislativas, lo que redundará en leyes más meditadas y que cuentan con un apoyo social amplio. En las democracias representativas el proceso es mucho más cerrado, desperdiciando el conocimiento disperso entre los agentes sociales que podría mejorar las decisiones legislativas.

- i) **Los ciudadanos están mejor informados allí donde hay democracia directa.** Ciudadanos bien informados son un prerrequisito mínimo para cualquier democracia estable y en funcionamiento.

- j) **La democracia directa refuerza el parlamento y las instituciones representativas.** En la mayoría de las democracias representativas puras, el papel del parlamento se reduce a mera correa de transmisión de las decisiones tomadas por las élites que controlan los partidos políticos. En cambio, allí donde las instituciones de democracia directa están implantadas, el papel del parlamento como cámara de discusión y decisión legislativas sale ampliamente reforzado. Los representantes electos disponen de una mayor autonomía para ejercer sus labores legislativas, y muestran una mayor preocupación por las preferencias de los ciudadanos que les eligieron frente a las impuestas por la dirección de los partidos.

- k) **La democracia directa da más poder real a los representantes electos.** Frente a lo que es asumido normalmente, los representantes electos en una democracia directa gozan de mayor autonomía frente a las direcciones de sus partidos que en una democracia representativa pura. Los representantes electos pueden concentrarse en las preferencias de sus electores.

- l) **La democracia directa fortalece el sistema de partidos políticos.** En una democracia directa los partidos políticos se ven forzados a mantener un nivel alto de actividad política en los periodos entre elecciones. Las diversas iniciativas populares les obligan a mantener una posición ante ellas y a mantener el contacto con sus ramas locales, lo que aumenta la cohesión del partido y ofrece oportunidades para defender su plataforma política. Además, el sistema de partidos es mucho más abierto en una democracia directa: las iniciativas populares favorecen la aparición de nuevos partidos y nuevas ideas políticas. Las iniciativas populares permiten a los partidos políticos pequeños permanecer influyentes aunque no obtengan representación parlamentaria. Además, la democracia directa permite que la oposición al gobierno sea canalizada productivamente en nuevas formas de participación política.

- m) **La democracia directa previene la violencia política.** Las distintas herramientas de la democracia directa actúan como válvula de escape en situaciones donde los ciudadanos no encuentran medios de influir sobre sus representantes, y pueden llegar a optar por la violencia política para defender sus intereses. Las instituciones de democracia directa, por otro lado, dan una mayor credibilidad a las decisiones políticas y previenen las situaciones políticas que pueden degenerar en violencia.

- n) **La democracia directa garantiza una menor centralización de las instituciones.** Se ha demostrado que la democracia directa es un freno a la centralización de las instituciones y sirve de protección a la autonomía de las entidades locales

- o) **La democracia directa permite decidir en temas específicos.** La democracia representativa exige que se acepte todo el programa de un partido cuando se le vota en unas elecciones. Sin embargo, en la democracia directa los ciudadanos

pueden expresar su opinión en asuntos específicos sometidos a referéndum, sin la disyuntiva del todo o nada a que obligan los programas electorales.

p) **La democracia directa disminuye el poder de influencia de grupos poderosos.** Aunque las organizaciones con gran poder político y económico pueden influir en el resultado de las iniciativas populares, sobre todo si no se imponen límites en los gastos de campaña de un referéndum o el Estado no financia estos gastos, esa influencia es mucho más difícil en una democracia directa. Los grupos poderosos tienen un acceso muy directo a los representantes electos y a las élites que dirigen los partidos, por lo que su poder de influencia en una democracia representativa es muy elevado. En una democracia directa el riesgo disminuye considerablemente, ya que deben ejercer su influencia en millones de ciudadanos a la vez.

q) **La democracia directa es una válvula de escape en casos de impase político.** La democracia directa permite que se planteen públicamente temas que los representantes de los partidos políticos no se atreven a afrontar, con los riesgos de deslegitimación de la democracia que esto implica. Muy a menudo estos temas degeneran en una parálisis política que amenaza la misma supervivencia del régimen democrático, cuando no fomentan directamente la violencia política. La democracia directa permite que cualquier tema que la ciudadanía ve como importante sea discutido y votado públicamente, y actúa como vacuna frente a la tentación de acceder a la violencia para defender postulados políticos.

2.4.2. Argumentos en contra

a) **Los ciudadanos no están capacitados para tomar decisiones complejas.** Este argumento, tan viejo como falso, ha sido consistentemente utilizado contra el sufragio universal y el voto femenino a lo largo de la historia. Lo cierto es que los ciudadanos

están capacitados, y cada vez más, para poder sopesar los distintos aspectos de un problema y tomar una decisión sobre temas complejos. Donde las decisiones de los ciudadanos si tienen consecuencias; es decir, en los países donde gozan de democracia directa, la experiencia demuestra que las decisiones de los votantes no sólo no son peores que las tomadas por los representantes electos, sino que en general son más consensuadas y efectivas. Además, este mismo argumento puede aplicarse, y con más razón, a la democracia representativa.

- b) **Los votantes se manipulan fácilmente.** Ciertamente los votantes pueden ser manipulados, por ejemplo a través de campañas de publicidad masivas. Sin embargo, se ha demostrado que los temas en los que los votantes pueden ser influidos por las campañas previas a un referéndum, son aquellos sobre los que tienen poco conocimiento y que pueden provocar un miedo indefinido (biotecnología, liberalización económica, etc.). Este riesgo puede ser minimizado imponiendo un límite en los gastos que pueden dedicarse a una campaña electoral y haciendo públicos los promotores de estas campañas. Por otro lado, en la democracia representativa los políticos, y especialmente las élites que gobiernan los partidos, son también manipulables.

- c) **Correrían peligro derechos civiles o los de las minorías.** Las decisiones tomadas a través de la democracia directa no han demostrado ser menos respetuosas con las minorías o los derechos humanos, que las tomadas en democracias representativas puras.

- d) **Las minorías concientizadas pueden imponerse sobre la mayoría indiferente.** Debido a que en muchos temas específicos sólo los que entiendan su importancia votarían en un referéndum. Esta característica es común en cualquier tipo de democracia, tanto la que gobierna una comunidad de propietarios (sólo asisten a las reuniones y votan aquellos vecinos preocupados por la decisión que se va a tomar)

como en la democracia representativa. La imposición de un quórum mínimo se ha demostrado desastroso.

- e) **La democracia directa es muy lenta.** En cada fase de un proceso de democracia directa de buscar la aprobación de las leyes que son sometidas a él, es fundamental que la duración de estos plazos sea suficiente, permitiéndose al menos seis meses en cada fase (para la recolección de firmas, la discusión si procede por el parlamento y la campaña electoral previa al referéndum), de manera que la propuesta pueda ser suficientemente discutida y conocida por los diferentes grupos de interés y por los ciudadanos. La duración de estos plazos no es exagerada (salvo en el caso de leyes que precisen ser implementadas con urgencia), y los mismos parlamentos en muchos casos exigen varias discusiones de una ley, espaciadas entre sí, para permitir una discusión en profundidad de todos sus aspectos.

- f) **La democracia directa puede ralentizar reformas necesarias.** En algunos casos los procedimientos de democracia directa pueden retardar la implantación de reformas en comparación con los regímenes con democracia representativa.

- g) **La democracia directa es muy cara.** No sólo los costes de la democracia directa no son mucho mayores que los de una democracia representativa pura, sino que sus beneficios bien pueden compensar esos costes. El coste de organizar un referéndum o una iniciativa de recogida de firmas es aproximadamente de un euro por voto o firma recogida; respectivamente, lo que hace este coste ridículo en comparación con los gastos globales del Estado. La mayor eficiencia de las decisiones tomadas a través de la democracia directa y el mayor control sobre los representantes electos y por tanto sobre el gasto del Estado, compensan desde un punto de vista económico los costes adicionales que se pueden incurrir por la celebración de un referéndum.

- h) **Las decisiones tomadas mediante democracia directa no tendrían en cuenta los recursos del Estado disponibles.** Los estudios cuantitativos realizados al respecto,

demuestran justo lo contrario: cuando se compara la eficiencia del gasto en aquellos Estados o ciudades con democracia directa frente a los que sólo disponen de democracia representativa, se encuentra una mayor eficiencia en los primeros.

- i) **No todo se puede decidir mediante referéndum.** Por supuesto, ni se puede ni es necesario. La democracia directa coexiste con las instituciones de la democracia representativa, y muchos asuntos donde los ciudadanos se sienten adecuadamente representados pueden seguir siendo tratados por el parlamento. Únicamente en aquellos temas donde una voluntad mayoritaria, o al menos numerosa, no se ve representada por los miembros del parlamento, tendría sentido iniciar el proceso de recogida de firmas que culmina con el referéndum.

- j) **Es suficiente con los derechos civiles.** La defensa de los derechos humanos o civiles debe continuar siendo una prioridad, pero los derechos políticos a la iniciativa popular y el referéndum no sólo no contradicen esta prioridad sino que la complementan. Los derechos políticos pueden actuar como freno de un gobierno que amenaza los derechos civiles.

- k) **Los asuntos se limitan a una decisión sí o no.** En general, todas las cuestiones pueden reformularse como una decisión si/no, incluida la decisión de apoyar o no el programa electoral de un partido en unas elecciones. Sin embargo, es importante que el parlamento y otros grupos de interés puedan introducir contrapropuestas en la propuesta de referéndum para incluir otras sensibilidades en ella.

- l) **Los referéndums no dejan claro quién es responsable de la decisión.** No importa quien sea responsable, los que sufrirán los efectos son siempre los ciudadanos. Tampoco los representantes políticos asumen sus responsabilidades tan a menudo como a todos gustaría. En cualquier caso, esa responsabilidad está, en el caso de un referéndum, sustentada por el apoyo de una mayoría de votantes, lo que no siempre ocurre con las decisiones tomadas en una democracia representativa.

- m) **Las fuerzas con mucho poder económico pueden secuestrar la posibilidad de convocar referéndum.** Este es un riesgo real que debe ser evitado cuando se diseñan las herramientas de democracia directa. En particular, es importante fijar límites a los gastos globales en que puede incurrir una campaña de recogida de firmas o previa al referéndum, así como límites a las donaciones que pueden hacer instituciones o individuos. Además, si el Estado financia en parte estas campañas los grupos con poco poder económico podrán también acceder a estos derechos políticos. Es también importante el hacer pública la identidad de los donantes a una determinada campaña. En general, no es un problema de la democracia directa, sino de un descuidado diseño de las herramientas que la constituyen.
- n) **Basta con reformar la democracia representativa.** En ocasiones se plantea que muchos de los objetivos de la democracia directa pueden conseguirse reformando el sistema representativo, a través de las listas abiertas de candidatos o con una mayor proporcionalidad en la elección de representantes. En efecto, son asuntos de suma importancia, sin embargo, la experiencia muestra que las reformas van a ser iniciadas por las élites que controlan los partidos políticos.
- o) **Los intereses a largo plazo, de interés general y de los desfavorecidos económicamente no son considerados.** Se acusa a la democracia directa de que favorece aquellos asuntos que son apoyados por grupos de interés específicos, dejando de lado los asuntos de interés general o a largo plazo. De nuevo, este riesgo puede ser evitado mediante un cuidadoso diseño de las herramientas de democracia directa, mediante el límite a los gastos de las campañas o la financiación de estas campañas por parte del Estado.
- p) **Con la globalización la democracia directa deja de tener importancia.** Es cierto que los mecanismos de democracia directa pueden ser menos efectivos en temas económicos o de soberanía nacional, especialmente dentro de instituciones transnacionales como la Unión Europea. Sin embargo, lo mismo ocurre con la

democracia representativa, sin que se pida su abolición por ese motivo. Por otro lado, en algunos casos la democracia directa ha sido utilizada para contrarrestar algunos efectos no deseados de la globalización, como el referéndum para proteger los derechos de los pensionistas que ha tenido lugar en Uruguay.

- q) **La democracia directa debilita a los partidos políticos.** En general, el papel de los partidos políticos es fundamental en una democracia directa como la Suiza. Sin embargo, los representantes políticos son mucho más autónomos frente a la dirección de sus partidos a la hora de defender los intereses de quienes les votaron. Lo que sí es cierto es que la democracia directa puede debilitar el poder que las élites de los partidos mantienen sobre todos sus militantes, incluidos los representantes electos, lo que redundaría en una mayor pluralidad democrática.
- r) **La democracia directa produce líderes políticos más débiles.** Es cierto que los líderes políticos en una democracia directa deben tener muy en cuenta la opinión de sus conciudadanos a la hora de legislar, ya que sus decisiones pueden ser contestadas mediante un referéndum. Esto puede producir la impresión de que son líderes menos asertivos que en una democracia representativa pura, pero a cambio sus decisiones tendrán que buscar un consenso previo en la sociedad antes de ser tomadas.
- s) **Lo que tenemos funciona, más o menos, ¿por qué cambiar?** Porque según aumenta el nivel educativo y social de los ciudadanos, cada vez se sienten más capaces de tener una opinión propia sobre lo que se discute en el parlamento. Esto, junto con el desprecio de la mayoría de la clase política hacia lo que opinan los ciudadanos (salvo en época de elecciones), está provocando una deslegitimación de la democracia que se traduce en una actitud cínica y fatalista hacia la política en general, que las generaciones futuras tendrán que pagar. Por otro lado, muchos temas que ahora parecen irresolubles tendrían una solución más fácil si se sometieran a votación de todos los ciudadanos.

2.5. Clasificación

Democracia formal: Aquel sistema político donde las normas constitucionales han previsto una separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, reservando a la soberanía popular la elección del primero mediante sufragio libre, igual, universal, directo y secreto. En un sentido peyorativo se asimila a los Estados en los que las normas constitucionales reflejan este sistema jurídico pero en la práctica es vulnerado.

Democracia constitucional: Su explicación es que la palabra democracia es utilizada por los más opuestos sectores políticos, por lo que se ha creado una confusión en cuanto a su significado, lo que hace necesario un esfuerzo para precisar su sentido y alcance; de allí surge el concepto elaborado por los autores ya citados. La democracia constitucional tiene las siguientes características o elementos:

- a) Participación política
- b) Derechos fundamentales
- c) Pluralismo político
- d) Principio mayoritario
- e) Separación orgánica de funciones
- f) Representación política

Democracia directa: También denominada democracia radical o democracia cara a cara, es un mecanismo en el que cada una de las personas asociadas a determinada agrupación pueden exponer en igualdad de poder sus puntos, iniciativas y propuestas, actuando directamente sobre ella y dirigiéndola en equipo. Hace énfasis en la decisión y el cumplimiento común de acuerdos mutuos, siendo entonces una forma de democracia en la que los miembros de una asociación (laboral, empresarial, ciudadanía local) participan directamente en el proceso de toma de decisiones políticas, cada asociado representándose a sí mismo en igualdad de derechos y obligaciones. Al oponer

democracia directa a democracia representativa, se rechaza a todo representante que pretenda hablar en nombre de otros, actuar en su lugar o en su interés.

Democracia parlamentaria: También conocido como sistema parlamentario, es un mecanismo en el que la elección del gobierno (poder ejecutivo emana del parlamento poder legislativo) y es responsable políticamente ante éste. A esto se le conoce como principio de confianza política, en el sentido de que los poderes legislativo y ejecutivo están estrechamente vinculados, dependiendo el ejecutivo de la confianza del parlamento para subsistir.

Democracia presidencialista: Se denomina presidencialismo o sistema presidencial a aquella forma de gobierno en el que, constituida una república, la Constitución establece una división de poderes entre el poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial y el Jefe de Estado, además de ostentar la representación formal del país, es también parte activa del poder ejecutivo, como Jefe de Gobierno. Ejerciendo, pues, una doble función porque le corresponden facultades propias del gobierno, siendo elegido de forma directa por los votantes y no por el Congreso o Parlamento. La república democrática presidencialista, más conocida en la historia contemporánea es Estados Unidos. El presidente es el órgano que ostenta el poder ejecutivo mientras que el poder legislativo lo suele concentrar el congreso, sin perjuicio de las facultades que en materia legislativa posee el presidente.

Democracia popular: En este tipo de régimen político, su expresión institucional son los Estados socialistas, que tuvieron un gran desarrollo durante el siglo XX, aunque algunos han sobrevivido en el siglo XXI. Solían disponer en el nombre oficial del Estado la expresión República Popular (que por tanto, puede considerarse como una forma de gobierno). Las democracias populares, a diferencia de otros regímenes contemporáneos no liberales que también proclaman ser democráticos, suelen anclar su discurso legitimador en la construcción de una sociedad socialista, atendiendo a las características

peculiares de cada país, respetando siempre los principios del internacionalismo proletario.

Estos regímenes han sido institucionalmente variados, aunque según sus críticos, en todos ellos el pluralismo es limitado o en la práctica inexistente. En ocasiones sólo se permite la existencia de un partido político; en otras, pueden coexistir dos, uno urbano y otro agrario, unidos por el Estado y sin competir entre ellos. En gran parte de los casos (por ejemplo, la República Democrática de Alemania) existían varios partidos políticos de distinta ideología unidos bajo un frente nacional o popular. Aun así, se desarrolla un proceso electivo desde la base, donde los habitantes se reúnen en consejos para designar a sus representantes. Los medios de comunicación son propiedad del Estado, así como el partido u organizaciones vinculadas con él, tales como sindicatos, federaciones estudiantiles, hecho que sus críticos asocian con la falta de libertad de prensa. Por otro lado, fuentes opositoras señalan que los organismos de seguridad estatal se dedican a la vigilancia política de sus ciudadanos.

La utilización del vocablo democracia por estos regímenes, como en la República Democrática de Alemania, se ha considerado un abuso por parte de quienes identifican la democracia con lo que el politólogo Robert Dahl denomina poliarquía. Sin embargo, según sus partidarios, estos regímenes serían democráticos en varios sentidos: la pertenencia plena a la comunidad política es universal, no está mediada por criterios censitarios; hay mecanismos orgánicos de participación política, mediados por el partido, y el Estado se define por un programa de políticas públicas: educación y cultura, sanidad, deportes, etc., también orientadas a esa participación universal.

Democracia orgánica o funcional: Es un tipo de organización político-administrativa, que condiciona el ejercicio de cualquier derecho individual a las decisiones tomadas en las corporaciones sociales tradicionales como la familia o el municipio, otras relacionadas con el desempeño de las actividades económicas como el sindicato, religiosas como las organizaciones eclesíásticas o el partido único en el plano estrictamente político. Es la

realización política del modelo económico conocido como corporativismo, que fue uno de los principios ideológicos de los fascismos históricos del siglo XX. Teóricamente la democracia orgánica presenta lo que podría considerarse elementos aparentes de movimientos asociativos como el sindicalismo o algunas de las variantes del anarquismo, aunque su modelo histórico más cercano es la organización gremial de la Baja Edad Media, y mientras la ideologías libertarias son asociativas las corporativistas son tradicionalistas y férreamente jerárquicas.

Su puesta en práctica en diversos países como España, Portugal o Italia ha venido a reafirmar el poder de los magnates locales, también conocidos como caciques en España, los cuales encabezaron tradicionalmente las citadas corporaciones en general sin que para ello mediara ninguna clase de proceso electoral ordinario.

Democracia soberana: Es un término político que puede tener diferentes interpretaciones. En un principio fue utilizado por el gobierno de Taiwan para definir su sistema político. De esa manera pretende describir tanto la soberanía e independencia frente a la República Popular China como su carácter de democracia multipartidista frente al régimen de partido único de ésta. La adjetivación de la democracia para designar un sistema político tiene precedentes en el pasado, que suelen ser entendidos como una desvirtuación del término democracia para justificar un régimen autoritario o totalitario: por ejemplo la democracia popular en los antiguos sistemas comunistas del este de Europa, o la democracia orgánica de la dictadura de Franco en España.

CAPÍTULO III

3. El Organismo Legislativo

3.1. Origen

En Guatemala, el Palacio del Organismo Legislativo fue construido en tiempos del General Ubico y del Presidente Chacón. Se encuentra ubicado en la 9a. avenida entre 9ª. y 10ª. calle de la zona 1, frente a la antigua Facultad de Derecho de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de la Escuela Central para Varones. En su interior, al igual que el Palacio Nacional, ya que fueron construidos en la misma época, se aprecian paredes muy altas y frías, pero que gracias al trabajo en madera y en piedra que acompañan la obra arquitectónica, le dan a este edificio una elegancia con tinte de solemnidad; sin embargo, cuando la población fue creciendo el número de diputados también y aunque el Hemiciclo Parlamentario fue hecho para 114 diputados sentados cada uno en una curul, más la junta directiva 119; (actualmente son 158) el trabajo de aquel entonces no ocupaba mucho personal ni tampoco exigía que los diputados tuvieran oficinas, ni oficinas para sus bancadas ni comisiones; en 1944 el Congreso de la República tenía 56 diputados y 16 miembros del personal.

3.1.1. Historia arquitectónica del Palacio Legislativo y los Edificios del Congreso de la República de Guatemala:

La edificación del actual Congreso de la República de Guatemala, posee una larga e interesante historia que hunde sus raíces en la célebre Sociedad Económica de Amigos del País, la que ocupó, exactamente, el espacio físico en que hoy se levanta el Congreso de la República.

“La Sociedad Económica de Amigos del País fue fundada a finales del siglo dieciocho, propiamente en 1794”.¹⁹ Durante su existencia, esta sociedad funcionó en la novena avenida sur, en un edificio cuya estructura arquitectónica era primordialmente neoclásica, aunque con ciertos elementos del estilo ultrabarroco, resabio del asiento del Reino de Guatemala, en lo que hoy es la Ciudad de Antigua Guatemala.

El edificio de la Sociedad Económica de Amigos del País era sobrio. La construcción, aunque neoclásica, era masiva, con una torre baja y muros gruesos. La devastadora experiencia de un movimiento telúrico de la magnitud de los terremotos de Santa Marta, en la Antigua Guatemala, en 1773 justifica en el inmueble de la Sociedad, la utilización de techumbre de teja y los consabidos alfarjes y artesonados; sin embargo, la ornamentación arquitectónica siguió utilizando arcos de medio punto, cañones corridos y cúpulas de media naranja, prevaleciendo la magnificencia sin ostentación de las construcciones antiguas.

Transcurrido el tiempo y en la tercera década del siglo veinte, la Sociedad Económica de Amigos del País fue trasladada a otro inmueble capitalino y, el entonces Presidente de la República, General de División Jorge Ubico Castañeda, ordenó la demolición del antiguo y dañado edificio de la Sociedad para construir en ese terreno urbano el Palacio de la Asamblea Legislativa. “La actual edificación principal del Congreso de la República data de 1931 cuando se iniciaron los arduos trabajos de su construcción”.²⁰ Sobre la novena avenida sur de la Ciudad de Guatemala se alza la imponente fachada de cincuenta metros de longitud que ostenta dieciocho columnas de cemento armado, de estilo jónico. El Palacio de la Asamblea Nacional Legislativa está sobrio, sólido y elegantemente construido, desde los cimientos de ladrillo y concreto, hasta todo su decorado que es de caoba seleccionada así como de algunas otras exóticas y finas maderas procedentes de las selvas peteneras: el guayacán, el cedro y el lustroso conacaste. Las puertas y ventanas, tanto exteriores como interiores, ofrecen una bella y

¹⁹ **Antropología e historia de Guatemala.** Pág. 62

²⁰ **Antropología e historia de Guatemala.** Pág. 62

rica ornamentación de cobre, que transmiten el aspecto de severidad de las antiguas manufacturas grecorromanas.

Originalmente, las oficinas interiores del actual Congreso de la República fueron decoradas cuidadosamente con pinturas al óleo; muchas de éstas eran murales. “Asimismo, se utilizaron en el empapelado de aquéllas, finísimas tapicerías, algunas de las cuales aún se conservan y protegen; otras, desafortunadamente fueron víctimas del paso de los años y de las inclemencias del tiempo. Los altos zócalos, que se aprecian en los despachos del Palacio Legislativo, fueron cuidadosamente tallados, también en costosísimas maderas. Los umbrales de todas las puertas interiores fueron trabajados por los más famosos ebanistas de la época y, aunque se impone una marcada tendencia al estilo neoclásico conservador, también pueden apreciarse interesantes combinaciones, magistralmente alcanzadas, con elementos artísticos del barroco, del ultrabarroco, del rococó, del churrigueresco y hasta del musulmán”.²¹

Los cielos, en las principales dependencias legislativas interiores, son de finísimo estuco. Formas geométricas cuadradas y rectangulares sirven de marco a rosetones y frisos que hoy son verdaderas joyas ornamentales. Según el diseño primigenio, de la administración ubiquista, el Palacio de la Asamblea Nacional Legislativa estaba dividido en dos alas. Obviamente más de seis décadas después de su construcción, el Palacio de la Asamblea Nacional Legislativa ha requerido reformas funcionales y organizacionales; si bien, la estructura arquitectónica se ha mantenido intacta puesto que se trata de un monumento nacional y de una invaluable joya, cuya historicidad y riqueza artística son más que evidentes.

La llamada Sala de Sesiones, también es denominada: Hemiciclo Parlamentario, Sala del Pleno o Salón Plenario. Contiene más de ciento cincuenta y ocho curules; éstas fueron, originalmente, forradas de terciopelo rojo y de terciopelo azul. Según los estudiosos de la Heráldica, el azul es el color patrio y simboliza soberanía y libertad; se significa en

²¹ **Antropología e historia de Guatemala.** Pág. 64

nuestro cielo y en los anchurosos océanos que nos flanquean; asimismo, el rojo simboliza majestad, imperio y dignidad; se significa en el plumaje pectoral de nuestro Quetzal. Las cúreles constituyen un hermoso mobiliario, primorosamente talladas por manos de artesanos nacionales, con suaves tonalidades verdes que dan una impresión de bronce antiguo. El trabajo de manufactura de estas curules fue esmeradísimo; ha de tenerse en cuenta el profundo simbolismo de la silla edil en la legislatura romana que, incluso fue construida de valiosísimo marfil en el senado del Imperio.

“Verdaderas obras de arte son las urnas y los altorrelieves egipcios que decoran las columnatas en que rematan los pasamanos y las balaustradas. A ambos lados del Salón o Hemiciclo Parlamentario, las tribunas o palcos: a la izquierda el del honorable Cuerpo Diplomático y Consular; a la derecha, el de los miembros de la prensa nacional e Internacional y los cronistas parlamentarios. Detrás de las curules centrales se extiende la plataforma oficial destinada para las autoridades civiles, ediles, militares y eclesiásticas, así como personalidades e invitados especiales. En el piso superior una amplia y hermosa galería en semicírculo, con cómodas lunetas, constituye el sitial destinado al público en general. Los detalles de pilares y columnas de la fachada principal, así como de sus respectivos remates y capiteles dan fe de un trabajo concienzudo y espléndido. Muchos años fueron invertidos en la manufactura de cada uno de estos elementos de soberbia arquitectura”.²²

Es de apreciar el granito martelinado con que se lograron los altorrelieves que orlan los umbrales de las puertas interiores; asimismo el finísimo trabajo conseguido en el tímpano de la puerta principal del Palacio Legislativo (sobre la novena avenida).

Una de las áreas más llamativas de toda la edificación de la Asamblea Legislativa es el denominado Salón Los Pasos Perdidos; éste constituye el vestíbulo principal del Salón de Sesiones o Hemiciclo Parlamentario. El nombre de Pasos Perdidos se debe, según algunos estudiosos, cronistas e historiadores a que en ese pequeño espacio

²² **Antropología e historia de Guatemala.** Pág. 65

parlamentario han quedado perdidos en el tiempo los pasos que han constituido hitos en la vida política y gubernativa del país.

El vestíbulo del Hemiciclo, se encuentra hermosamente ornamentado; son dignos de mencionarse: el mosaico de estilo veneciano que revela el conocimiento supremo del artista en la milenaria técnica nacida en la isla de Murano; remata aquél en la figura central de una antorcha griega cuya llama simboliza nuestra libertad. Grecas y formas ojivales se hallan geométrica y sistemáticamente logradas, así como estudiosamente obtenidas, figuras florales de riquísimo contorno; asimismo, las pinturas murales que flanquean la elegante puerta de acceso a la sala capitular plenaria: a la derecha, el escudo de armas de las Provincias Unidas de Centro América ostentando los cinco volcanes y el gorro frigio; a la izquierda, el escudo de armas de la República de Guatemala. Los cristales de la puerta principal del Hemiciclo Parlamentario tienen grabado el escudo del antiguamente denominado Poder Legislativo. Realizado por Marvin Haroldo García Buenafé y que además fue electo como Diputado para el período 2004 – 2008.

“El Palacio de la Asamblea Nacional Legislativa o Congreso de la República, fue solemnemente inaugurado el 1 de marzo de 1934, durante la gestión administrativa del General de División Jorge Ubico Castañeda”.²³

“Por otra parte, los planos del suntuoso y magnífico Palacio Legislativo y la dirección técnica de su construcción estuvieron a cargo del competente y gratamente recordado arquitecto Manuel Moreno B.; fungió como maestro constructor y de modelados el señor Manuel Domínguez C.; y los revestimientos, tanto interiores como exteriores, fueron encomendados a los famosos Talleres Pullin”.²⁴ Como es natural, el Organismo Legislativo ha sufrido grandes reformas en su organización y estructura interna desde la gestión presidencial del General Ubico Castañeda hasta el presente. De cara al nuevo

²³ **Antropología e historia de Guatemala.** Pág. 66

²⁴ **Ibid.** Pág. 66

siglo y al nuevo milenio, el Congreso de la República ha requerido más espacio físico para la instalación cómoda y eficiente de sus dependencias. Las Comisiones de Trabajo son más; las oficinas de las diversas bancadas necesitan infraestructura apropiada y el programa de modernización y tecnificación del Organismo Legislativo supone también un ensanchamiento en las distintas áreas de trabajo.

La Casa Larrazábal

Declarada Monumento Histórico Nacional, esta sobria y elegante edificación fue, otrora, residencia del notable, jurisconsulto y hombre de letras, Canónigo Fray Antonio de Larrazábal y Arrivillaga. Sin embargo, la construcción actual dista mucho de aquélla que le donara la culta dama, Doña Clara Larrazábal, a su hermano Antonio quien, en los “años de 1811 a 1812 representara notablemente a las Provincias de Centroamérica ante las históricas Cortes de Cádiz y, años más tarde, en 1826, ante el Congreso Bolivariano de Panamá. En septiembre de 1874, esta mansión fue vendida en subasta pública a la sociedad mercantil de Francisco Sánchez e hijos, funcionando luego en ella, algunos comercios, un club social y distintas residencias particulares. Años más tarde, el Banco de Guatemala ubicó ahí sus oficinas centrales”.²⁵ Por Acuerdo Gubernativo del 13 de junio de 1966, modificado por otro semejante del 28 de junio del mismo año, se otorgó la casa en usufructo, por veinticinco años, al Banco de los Trabajadores, institución que, recientemente se trasladó a una moderna infraestructura convenientemente localizada en esta capital.

Así, por Decreto número 28-94 del Congreso de la República, Casa Larrazábal se adscribió en forma gratuita, y por veinticinco años prorrogables, a este alto organismo del Estado. En mayo de 1994, durante el mandato legislativo del honorable señor licenciado Oscar Vinicio Villar Anleu, fueron iniciados los trabajos de restauración, remodelación y redecoración, mismos en que fue significativamente valiosa la generosa ayuda y

²⁵ **Cultura de Guatemala.** Pág. 65

colaboración del Gobierno de la República de China, a través de su digna embajada.

El inmueble en cuestión fue destinado a albergar, primordialmente, las oficinas y despachos de las Comisiones del Congreso de la República, si bien también allí se encuentran: la Tesorería Legislativa, la Secretaría Legislativa, el Departamento Técnico Legislativo y cuatro de las secretarías de la Junta Directiva de esta Asamblea Nacional.

La casa cuenta con un espacioso y confortable auditorio que diariamente es utilizado, para llevar a cabo en su interior, reuniones de diversa índole. Tiene capacidad para más de cien personas cómodamente sentadas. Organizativamente, también contó, hasta 1998, con otra sala de juntas, llamada de La Paz; ésta ha dado lugar a la instalación de una nueva comisión parlamentaria. La construcción de la Casa Larrazábal, tal y como hoy se aprecia, fue dirigida por don Domingo Goicolea y, originalmente, se dividió en dos conjuntos habitacionales que de acuerdo a la antigua nomenclatura catastral de la ciudad de Guatemala, tuvieron como identificación los números cinco y siete de la octava avenida sur.

“Arquitectónicamente, Casa Larrazábal ostenta características singulares. Su estructura es de estilo neoclásico, aunque, si bien es cierto, no son escasos los detalles barrocos en algunos de sus elementos. Se aprecia la belleza en el tallado de la caoba, el cedro y el conacaste de sus puertas y póstigos; la solidez de sus muros de calicanto y bajareque, así como el excepcional juego de luz y sombra que permiten sus vidrieras y balcones. Ricamente trabajadas las balaustradas de éstos, dan a la fachada exterior un acento de distinción, lujo y exquisito gusto”.²⁶

3.2. Concepto

En relación al término que nos ocupa en esta oportunidad y por la historia, en Guatemala, se le llama Congreso, al igual que en Estados Unidos de Norte América y en los países

²⁶ **Cultura de Guatemala.** Pág. 67

Latinoamericanos. En otros países se le ha dado el nombre de Parlamento, como es el caso de Inglaterra; Asamblea General en Suiza; en los países con características democráticas populares, se le denomina: Asamblea Nacional, Asamblea Popular, Dieta; en España se le llama Corte; en la Unión Soviética, se le llama Soviet Supremo.

Para tener una noción más clara y precisa de qué es Congreso o Parlamento, hemos revisado varias obras al respecto que nos vierten los siguientes conceptos:

- a) “Asamblea de los grandes del reino, que bajo los primeros reyes de Francia se convocaba para tratar negocios importantes
- b) Cada uno de los tribunales superiores de justicia que en Francia tenían además atribuciones políticas y de policía.
- c) Cámara de los Lores y de los Comunes en Inglaterra
- d) Por extensión Asamblea Legislativa.
- e) Razonamiento y oración que se dirigía a un Congreso o Junta.”²⁷

El concepto presentado en el Diccionario Pequeño Larousse, establece de la manera siguiente: “(Del Latín Congressus). Reunión de soberanos para tratar un asunto político. En España y algunos países, cuerpos formados por la reunión de los Diputados. Reunión de personas que deliberan sobre intereses o estudios Comunes.”²⁸

²⁷ **Diccionario de la real academia española.** Pág. 645

²⁸ **Diccionario pequeño larousse en color.** Pág. 375

3.3. Funciones y atribuciones

3.3.1. Funciones

El poder legislativo se expresa de forma concreta en la determinación de un conjunto de funciones. Mediante tales funciones se establece en los modernos ordenamientos constitucionales los parámetros de la relación entre poderes.

Las funciones regularmente varían en relación con la forma política del Estado, monarquía o república, el modelo territorial, Estado compuesto o Estado unitario, la forma de gobierno, parlamentaria, presidencial o semipresidencial y otras determinantes de carácter histórico y de las particularidades constitucionales de cada Estado. Puede afirmarse que, en lo que respecta a las funciones, no existen dos poderes legislativos iguales. Los hay similares o aproximados, lo que significa que cada uno tiene sus propias particularidades. Cada Asamblea Legislativa es sui géneris y se constituye en la secuela directa del proceso y nivel político, social, económico, cultural, técnico y científico, entre otros, alcanzado por cada país. Cada Estado tiene un parlamento diferente y peculiar, que puede ser considerado en última instancia como el resultado de los cambios o modificaciones ocurridos en el tiempo en una sociedad y que pudieron ser influidos directa o indirectamente por sucesos de carácter nacional, regional o internacional.

En este sentido, el funcionamiento, composición y funciones de la Asamblea Legislativa estarán en proporción directa con el desarrollo del país respectivo. En otras palabras, el estado en que se encuentre cada Asamblea Legislativa es el reflejo del nivel de crecimiento y desarrollo alcanzado por el país en diversas áreas y sectores prioritarios de su sociedad, lo que incluye obviamente el nivel de democracia logrado. No obstante, las diversas funciones de la Asamblea Legislativa pueden sintetizarse o reunirse en cuatro de carácter genérico, éstas son: a) La función representativa; b) La función legitimadora; y, c) Las funciones de control legislativo y de control político.

3.3.2. La función representativa

Se destaca que la función representativa constituye el fundamento de todas las demás. Ésta se basa en el axioma que indica que el parlamento representa a la sociedad y a la vez tiene la responsabilidad -dentro de la lógica del régimen político- de servirle de canal de mediación entre ésta y el aparato de gobierno, en los períodos electorales.

Sin embargo, tales funciones de representación y mediación no logran concretarse si la Asamblea Legislativa no concreta una comunicación permanente, real y cotidiana entre representantes y representados. Al final, tal función descansa en la contextura del sistema de partidos políticos.

3.3.3. La función legitimadora

Derivada de la condición representativa de la Asamblea Legislativa, la función legitimadora se traduce en primera instancia en la elección y legitimación de otros órganos del Estado. Nos referimos aquí al juramento de ley por parte de los titulares de los otros poderes del Estado y el hecho de darles formal posesión de sus cargos, por ejemplo el hecho de dar posesión al Vicepresidente en ausencia temporal o definitiva del Presidente, y a los procedimientos de intervención del Congreso de la República en la conformación de la Corte de Constitucionalidad, la Junta Monetaria, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral, y la designación del Contralor General de Cuentas de la Nación y el Procurador de Derechos Humanos.

Asimismo, de forma extraordinaria, la función legitimadora se traduce para el caso de Guatemala en la potestad del Congreso de la República para convocar a elecciones generales, en caso que después de la fecha indicada por la ley, el Tribunal Supremo Electoral no lo hubiere realizado, así como la potestad para desconocer al Presidente de la República cuyo período constitucional se hubiera vencido.

Por otra parte, la función legitimadora resulta del proceso por el cual las leyes que rigen diversos ámbitos de la administración pública son decretadas, reformadas o derogadas, de conformidad con el Artículo 171 inciso a) de la Constitución Política de la República de Guatemala. Forman parte de esta misma función, la potestad del Congreso de la República para aprobar, antes de la ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional.

Dentro del estado constitucional de derecho, tal procedimiento dota a la labor del Estado de una decisiva condición: La legitimidad, en apego al principio de legalidad de la administración del gobierno de las leyes, en contraposición al sentido de discrecionalidad.

Como su nombre mismo lo indica la función principal del legislador o de la Asamblea Legislativa, es legislar. Básicamente de dos maneras: Presentando una iniciativa de proyecto de ley o participando de los debates, sean éstos en las comisiones o en el pleno. Sin embargo, la primera forma, la presentación de un proyecto propio, es el grado cualitativamente más alto de voluntad del ejercicio parlamentario.

Las iniciativas de proyectos de ley son aquéllas proposiciones que, por el carácter de sus efectos, obligan a ser conocidas y cumplidas por todos los habitantes una vez promulgados. Para tal fin son sometidos a un especial tratamiento que marca la Constitución Política de la República de Guatemala para su sanción, incluyendo la posibilidad del veto presidencial.

Los proyectos de ley expresan la función por excelencia del legislador, al permitírsele por este medio establecer las normas jurídicas que regularán diversas relaciones. Pero existen otros tipos de proyecto que un representante puede presentar: Son los proyectos de resolución o declaración. Los proyectos de punto resolutivo son, a su vez, propuestas para que el Congreso de la República realice recomendaciones u otras declaraciones a efecto de hacer expresa una opinión sobre cualquier asunto de carácter público o privado

o declarar la voluntad de practicar algún acto dentro de sus atribuciones. Se trata de opinar o sentar posiciones de aceptación o rechazo ante determinados hechos.

Una vez aprobados por el pleno, los puntos resolutiveos crean una suerte de obligación democrática o deber de ética republicana, respecto a la satisfacción de la demanda contenida en la resolución, por parte del organismo público al cual se alude. Los puntos resolutiveos sólo podrán prefigurar una intención futura de legislar, pero no necesaria ni frecuentemente ocurre así. Por lo tanto, no pueden ser considerados strictu sensu como actividad legislativa. Pero sí indican la vocación del diputado de controlar o fiscalizar a los poderes el Estado, incluido el mismo poder legislativo.

Sin embargo, los puntos resolutiveos son proyectos parlamentarios y, por tanto, no pueden ser abandonados de toda significación representativa: Indican cuando menos una voluntad de participar, opinando con fuerza parlamentaria, desde la condición de diputado electo por la sociedad. En fin, legislador, participador, opinante son, en ese orden, gradaciones decrecientes en la asunción de facultades legítimas que cada diputado puede ejercer en su actividad parlamentaria.

Existe una función poco apreciada cuando se hacen análisis sobre la actividad parlamentaria y que sin embargo resulta de una alta significación. Es la que se refiere a la formación de consensos amplios. Esta función, es cuando las representaciones de los partidos no alcanzan claras mayorías parlamentarias, fundamental para la gobernabilidad, aun cuando esas mayorías existen, es de todas maneras clave, al tratarse de temas de alta trascendencia.

En una sociedad que se caracterizó desde sus comienzos históricos por un alto grado de polarización y confrontación, el tema de la formación de consensos no puede ser considerado como una función menor, sino básicamente de tres formas, mismas que se presentan a continuación:

En primer lugar, parece clave poder asumir que determinados temas requieren por encima de la lucha ínter partidaria y en especial durante los períodos preelectorales de un tratamiento diferencial, en el sentido que no pueden ser utilizados desaprensivamente, sin generar riesgos al propio funcionamiento del sistema democrático. Probablemente resulte muy difícil imaginar un tipo de disciplina parlamentaria que en un régimen realmente democrático pueda asegurar que esto sea respetado por el conjunto de los legisladores.

Sin embargo, esta sería una forma de construcción de consensos, más en el sentido de impedir perturbaciones que en el de construir acuerdos propositivos. Esta última forma puede ser desarrollada a través de la red de asesores, que al provenir de distintas experiencias académicas, políticas y profesionales en el campo civil y también militar, permiten la generación de acuerdos positivos. Lo mismo puede decirse de la relación entre grupos de diputados identificados por razones de género o etnia, los cuales han ido generando importantes acuerdos.

3.3.4. Las funciones de control legislativo y de control político

Si la función representativa es la base y la función legitimadora constituye uno de los resultados más tangibles del poder legislativo, las funciones de control legislativo y de control político, son regularmente los medios por los cuales las anteriores funciones se concretan.

En los modernos parlamentos, el control legislativo es compartido con el Organismo Ejecutivo, pero se reserva con exclusividad la potestad legislativa de decisión última sobre las leyes, que son objeto de elaboración y aprobación. Aun cuando la iniciativa de ley puede no provenir de la Asamblea Legislativa sino de un diputado, grupo de diputados, o bloque legislativo la misma tiene que pasar por todo el proceso de aprobación de la ley referida supra, dentro de la Asamblea Legislativa. La relación institucional entre los poderes en el Estado democrático se ha convertido esencialmente

en una función de control sobre el gobierno y la administración: Control político por parte del parlamento y control de legalidad por parte de los tribunales.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en los Artículos 166 al 167 y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en los Artículos 139 al 145, establece la figura del voto de falta de confianza a un Ministro de Estado. Tal procedimiento de control es el resultado de una interpelación. El mismo debe ser aprobado por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados del Congreso de la República, el cual también puede ser aceptado o rechazado por el Presidente de la República, quien ostenta un poder de calificación del citado voto. En caso se llegara a rechazar, la Constitución Política de la República de Guatemala prevé que el interpelado pueda recurrir nuevamente ante el Congreso, en donde se determinará la ratificación o no del voto de falta de confianza, la que deberá contar con el voto de las dos terceras partes que integran el total de diputados.

En tales procedimientos, se exceptúan de las materias abordables en el curso de la interpelación, aquellas cuestiones diplomáticas u operaciones militares pendientes, no obstante, la misma fórmula establece que al finalizar tales cuestiones u operaciones, podrán ser objeto de interpelación.

La obligación ineludible de todo funcionario público de asistir al Congreso de la República, como lo conceptúa el Artículo 140 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se materializa en la facultad del Congreso para emitir voto de desconfianza contra el Ministro inasistente a la interpelación.

En caso de no emitir el voto de falta de confianza -preceptúa el aludido Artículo, él o los diputados interpelantes tienen el derecho de promover el correspondiente antejuicio por el delito de desobediencia cometido al no haber dado el debido cumplimiento al llamado del Congreso de la República a responder a la interpelación. El Artículo 4 de la citada ley establece también la obligación de los funcionarios y empleados públicos de acudir e

informar al Congreso de la República. Tales materias pueden cotejarse con lo preceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos del 166 al 168.

Atribuciones

El poder legislativo radica en el Congreso de la República, al que le corresponde la potestad legislativa, y el cual se compone de diputados electos directamente por el pueblo mediante sufragio universal. A los diputados se les considera representantes de la nación y como tales gozan de una serie de prerrogativas.

Entre las atribuciones del Congreso de la República figuran la de elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en planilla, entre los dos que hayan obtenido mayor número de sufragios, en el caso de que no hubieren obtenido mayoría absoluta de votos; recibir la protesta de ley de ambos funcionarios y darles posesión de sus cargos; y desconocer al Presidente de la República si, habiendo terminado su período presidencial, continúa en el ejercicio del cargo. En este caso, las fuerzas armadas del país pasarán automáticamente a depender del Presidente del Congreso. Pero además, el Organismo Legislativo tiene atribuciones catalogadas de específicas, entre ellas, decretar, reformar y derogar las leyes; y decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos cuando lo exija la conveniencia pública.

En lo referente a la formación de las leyes, tienen iniciativa los diputados al Congreso de la República, lo mismo que el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio a que corresponde la materia del proyecto, el Consejo de Estado y, en asuntos de su competencia, la Corte Suprema de Justicia y la Universidad de San Carlos de Guatemala. Para el efecto la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, contenida en el Decreto 1-86 del Congreso de la República en el Artículo 115 en la segundo párrafo regula: "Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones

de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure".

3.3.5. La función legislativa

La actividad legisladora tiene en esencia la actividad de emisión, modificación o derogación de leyes. Dicha función consiste en: "Esa función normativa le permite a la Asamblea Legislativa producir las leyes que, en primer lugar, interpretan y le dan sentido a las normas constitucionales y, en segundo lugar, actualizan el ordenamiento jurídico ante una realidad que cambia de manera permanente. Para el ejercicio de esta función, los legisladores no tienen más límites que la Constitución y los tratados internacionales."²⁹

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

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

- a) Que esté apegada a la realidad socio cultural, económico y política del país,
- b) Que reconozca la naturaleza esencial del parlamento, ésta es la de representación,

²⁹ Solís Fallas, Alex. **El financiamiento de los partidos políticos**. Pág. 67

- c) Que sea visible el o la legisladora como un líder que responde al mandato del grupo que lo escogió o que lo aceptó para expresar sus intereses y defender sus causas.

En la práctica, se enfrenta que la aplicación de lo anterior a la realidad, se ha constituido en uno de los factores críticos en la dinámica del Congreso de Guatemala en las últimas décadas, lo que ha provocado la falta de credibilidad y efectividad de tal institución en la democracia guatemalteca, puesto que además de la poca calidad técnica de las leyes, existe una falta de conexión entre los temas que se discuten a lo interno del Congreso y los que integran la agenda de la ciudadanía, produciendo de tal manera un distanciamiento marcado entre ambos actores. Aunque en forma recurrente y en coyunturas políticas concretas, se dan excepciones a esta dinámica, pues existe una participación activa de la sociedad civil, el no mejorar cualitativamente la práctica de la recepción y atención protocolaria por el Congreso de la República de las propuestas, planteamientos, visiones o desacuerdos de los grupos de la sociedad civil sobre una ley, ha generado invariablemente un desencanto en presentar propuestas que eviten se continúe con la creación de normas que sanan problemáticas particulares o coyunturales; y que se siga aprobando una legislación sin la verificación de sí son o no realmente válidas o necesarias las normas o sin el establecimiento de mecanismos de efectiva ejecución de tal normativa. No debe olvidarse que el poder ejecutivo también tiene por mandato constitucional la iniciativa legislativa, y de aquí que el Presidente de la República pueda proponer proyectos de ley, así como sancionar y promulgar o vetar aquellos de procedencia del Organismo Legislativo.

3.3.6. Análisis de la función legislativa en Guatemala

Las debilidades del funcionamiento parlamentario relativas al entorno político cuando las leyes son correctamente aplicadas, generan beneficios en todo sentido, desde los económicos, sociales y políticos, de certeza jurídica, hasta proveer de seguridad. A continuación se presentan los principales problemas actuales de dicho organismo:

Falta de control de la ejecución de las leyes: En este sentido la cultura democrática aún difícil, tiende a representar una amenaza a prácticas tradicionalmente arbitrarias y de discrecionalidad producto del autoritarismo en el que Guatemala ha vivido por tantos años. La correcta legislación tiende a ser un obstáculo para algunos gobernantes, puesto que limita la realización de metas que no observan un correcto respeto a la ley. Para algunas y algunos operadores jurídicos en general, la aplicación de la ley encuentra diversos obstáculos, mismos que generan la crítica distancia entre la realidad y la norma, entre estos encontramos:

- a) La actitud del diputado/a y del parlamento, que actúa únicamente para aprobar la ley, sin hacer consideraciones previas sobre su posible y eficaz ejecución, impidiendo con ello un adecuado avance en este campo.

- b) La no-consideración por parte del diputado/a o el técnico/a que le asesora, de aspectos de vital importancia al momento de elaborar la ley, tales como: la población a la que afecta, el tipo de problema o problemas que resuelve, los recursos necesarios con que se cuenta para su aplicación, el impacto económico que generará su implementación no basándose en datos reales que permitan su ejecución. Lo antes indicado ocasiona, por un lado, que las leyes aprobadas carezcan de legitimación social, por no responder a los intereses de los y las ciudadanas; y por el otro, que no sean ejecutadas por insuficiencia de recursos; o bien, que aunque tengan vigencia no se haga positiva debido a la inaplicabilidad por parte de los operadores jurídicos. Además de que el legislador, a causa de su imprevisión, no tiene criterios, herramientas o metodologías adecuadas para evaluar la ejecución de la ley.

Ilegitimidad de la legislación: De acuerdo con la experiencia institucional, una agenda legislativa que no se produce necesariamente por situaciones específicas que se presentan en un momento determinado, genera recelo y preocupación en los principales actores políticos, económicos y sociales; debido a la percepción –cierta o equivocada- de

falta de transparencia en la toma de decisiones de los asuntos públicos, lo cual tiende a crear una comunicación insustancial entre gobierno y sociedad. Uno de los aspectos que ocasiona la ilegitimidad es la falta de evaluación del impacto económico y social de todos los proyectos de ley, así como de los efectos que producirá su incorporación en el ordenamiento jurídico.

3.4. Órganos

De conformidad con el Artículo 6 de la Ley del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República, la organización del Congreso de la República es la siguiente:

- a) El Pleno.
- b) La Junta Directiva.
- c) La Presidencia.
- d) La Comisión Permanente.
- e) La Comisión de Derechos Humanos.
- f) Las Comisiones de Trabajo.
- g) Las Comisiones Extraordinarias y las Específicas.
- h) La Junta de Jefes de Bloque.

3.5. La actividad parlamentaria

Son múltiples las actividades que desarrolla el Organismo Legislativo, algunas de ellas de orden administrativo y la mayoría de orden político, para el efecto se indican algunos Artículos de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, contenido en el Decreto número 63-94 del Congreso de la República.

“Artículo 68. Convocatoria a sesiones. Los Diputados deberán ser citados por escrito, en forma idéntica a todos los diputados y por el medio más expedito a concurrir a

sesiones por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, salvo que mediere entre la citación y el día de la sesión dos días inhábiles o de asueto, en cuyo caso, la citación deberá efectuarse con no menos de setenta y dos horas de anticipación, todo ello sin perjuicio de que pueda citarse de urgencia cuando sea necesario. El Congreso se reunirá sin necesidad de convocatoria el día catorce de enero de cada año y es obligación de los Diputados presentarse ese día sin previa citación”.

“Artículo 71. Inicio de las sesiones. Al iniciar cada sesión ordinaria, la Presidencia del Congreso, conforme la invocación contenida en el preámbulo de la Constitución política de la República, deberá expresar: Invocando el nombre de Dios, nosotros los Diputados de este Congreso nos comprometemos a consolidar la organización jurídica y política de Guatemala: 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; responsabilizando al Estado de la Promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz. Que Dios nos dé sabiduría y que la Nación nos juzgue”.

“Artículo 72. Duración de las sesiones. Luego de transcurridas tres horas en una sesión sin haberse agotado la agenda, el presidente consultará al Pleno del Congreso sobre si continúa la sesión o si se da por terminada la misma. Cualquier diputado tiene el derecho de mocionar para que se consulte al Pleno sobre ese aspecto. Tal moción se considera privilegiada y puede presentarse verbalmente. Si se acordare finalizar la sesión sin que se hubiere terminado de tratar uno o varios negocios, se tendrán por incluidos en el orden el día de la sesión siguiente, en la cual deberán tratarse el o los asuntos interrumpidos, con prioridad a cualquier otro. Si la moción de levantar la sesión fuere desechada, podrá volverse a presentar otra moción en el mismo sentido, siempre que haya transcurrido por lo menos una hora después de rechazada la primera”.

“Artículo 74. Sesiones ordinarias. El Congreso de la República sesionará ordinariamente los días y el tiempo que acuerde el Pleno”.

“Artículo 75. Sesiones extraordinarias. El Congreso de la República se reunirá en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria. Podrá conocer de otras materias con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que lo integran. El veinticinco por ciento de los diputados o más tiene derecho a pedir a la comisión Permanente la convocatoria del Congreso por razones suficientes de necesidad o conveniencia públicas. Si la solicitare por lo menos la mitad más uno del total de Diputados, la Comisión Permanente deberá proceder inmediatamente a la convocatoria. En el caso de la solicitud del veinticinco por ciento del total de diputados que integran el Congreso, la Comisión Permanente, dentro de las cuarenta y ocho horas de recibida la solicitud procederá a realizar la convocatoria a sesión extraordinaria, la que deberá realizarse dentro de la semana siguiente a la convocatoria”.

“Artículo 77. Sesiones permanentes. Cuando un asunto requiera tratamiento de urgencia, el Congreso podrá declararse en sesión permanente hasta la conclusión del negocio. En este caso, la sesión podrá durar las horas y días necesarios, pero la Junta Directiva por sí, o a petición de tres o más Diputados, acordará los recesos convenientes sin que para ello se levante la sesión”.

“Artículo 78. Sesiones públicas. Exceptuando los casos a que alude el artículo siguiente, todas las sesiones del Congreso de la República serán públicas, pudiendo presenciarlas todo los ciudadanos que lo deseen. La Junta Directiva del Congreso de la República deberá hacer las previsiones correspondientes para que estas sesiones sean grabadas en su totalidad en sistemas electrónicos de audio y audiovisuales, que se conservarán como testimonio para la historia de lo acontecido en el parlamento. Asimismo, deberá hacer los trámites necesarios para que se transmitan directamente a la población a través de los sistemas estatales de radio y televisión. El ingreso de los ciudadanos a observar las sesiones será regulado por la Junta Directiva con el propósito de mantener el orden en el desarrollo de las mismas. Cuando se trate de sesiones de tipo ceremonial o se tenga prevista una enorme concurrencia se podrán numerar y ordenar

los espacios del hemiciclo parlamentario, a fin de lograr el mayor orden posible, regulando el ingreso de personas”.

“Artículo 79. Sesiones secretas. Las sesiones del Congreso serán secretas, siempre que se trate de asuntos militares de seguridad nacional o relacionados con operaciones militares pendientes y asuntos diplomáticos pendientes o de seguridad nacional. Lo serán también cuando conozca de antejucios por delitos contra el pudor de memores de edad. En este caso, toda persona que no tenga la calidad de diputado deberá abandonar el Hemiciclo Parlamentario y la Junta Directiva adoptará las precauciones adecuadas para evitar que se haga público lo tratado. Si un Diputado revelare lo tratado en sesión secreta, se instruirá en su contra las correspondientes diligencias por revelación de secretos”.

“Artículo 80. Sesiones solemnes. El congreso de la República celebrará sesión solemne:

- a) Al abrir y cerrar sus períodos de sesiones.
- b) Al recibir el juramento de ley del Presidente o Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a aquellos Magistrados y Funcionarios que corresponda y darles posesión de sus cargos cuando la Constitución o la Ley lo requiera.
- c) Al dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta del Presidente.
- d) Al recibir a Jefes de Estado extranjeros, conforme al ceremonial que establezca para el efecto.

- e) Al conmemorar las efemérides nacionales y en cualquiera otras ocasiones en que el Pleno así lo determine.

Concluida una sesión solemne, el Congreso podrá celebrar sesión ordinaria, siempre que hubiere sido convocado previamente para el efecto”.

“Artículo 94. Votación breve. La votación breve o sencilla se hará levantando la mano en señal de aprobación o por el procedimiento electrónico o de otra tecnología que acredite el sentido del voto de cada diputado y los resultados totales de la votación. En caso de duda, la Secretaría pedirá a los Diputados que hayan votado afirmativamente que se pongan de pie y no se sentarán hasta que se haya hecho el cómputo y declarado el resultado”.

“Artículo 95. Votación nominal. La votación nominal se hará a petición escrita de seis o más diputados. Se formarán tres listas en las que se consignarán los que votan a favor, los que votan en contra y los Diputados ausentes. Los diputados deberán manifestarse de viva voz, clara e inteligiblemente y no dejar duda alguna de su intención de voto. El secretario inquirirá el voto a cada diputado comenzando por los secretarios y siguiendo por los demás en orden alfabético. Inmediatamente se preguntará si falta algún diputado por votar y no habiéndolo, votarán los vicepresidentes en su orden y, por último el presidente, no admitiéndose después de éste voto alguno”.

De las anteriores actividades parlamentarias, es necesario indicar que algunas de ellas de conformidad con la decisión de la Junta Directiva de dicho organismo y del presidente del legislativo puedan iniciarse varias o modificarse. En la actualidad por la incomparecencia de la mayoría de diputados al Congreso de la República, se decidió trasladar los días martes y miércoles las sesiones parlamentarias por la tarde, sin embargo, las principales modificaciones que se realizan se refieren directamente a las interpelaciones que son objeto los Ministros de Estado, que es la forma más común de alterar el orden de las actividades programadas por dicho organismo.

3.6. Mecanismos utilizados

Los diputados y diputadas desarrollan su actividad de control político parlamentario desde las acciones de juramentar al Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados de las Cortes, Contralor General de Cuentas, Procurador de Derechos Humanos y otros funcionarios, la discusión y aprobación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, la verificación de lo informado mediante las memorias anuales institucionales, el informe y dictamen anual de la Contraloría General de Cuentas, sobre la ejecución y liquidación presupuestaria de los recursos de la nación, y el informe anual que sobre la situación del Estado presenta el Presidente de la República; hasta las más visibles que son de diaria rutina en las comisiones de trabajo, las bancadas y los despachos de los parlamentarios, como las siguientes:

3.6.1. Requerimientos de informes, convocatorias a reuniones de trabajo, y citaciones a audiencias

En el Artículo 168 de la Carta Magna se establece que los ministros, funcionarios y empleados del gobierno deben asistir a las sesiones del Congreso de la República, a las Comisiones y de los bloques legislativos cuando su presencia sea requerida.

3.6.2. Interpelaciones

En los Artículos 166 y 167 se establece que los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas.

Cuando se plantee la interpelación de un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna. El Artículo 139 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece que no hay asunto del ámbito de un Ministerio que no

puedan los diputados investigar mediante la interpelación. Únicamente limita este derecho respecto a asuntos que se refieren a cuestiones diplomáticas y operaciones militares pendientes, pero al finalizar tales cuestiones y operaciones, podrán ser objeto de interpelación.

A pesar de que los mecanismos de interpelación y citación son uno de los principales instrumentos por medio de los cuales los diputados del Congreso de la República pueden ejercer su labor de fiscalización y control político con respecto al resto del sector público, rara vez estos ejercicios derivan en acciones efectivas para dar solución a las situaciones que los motivaron.

3.6.3. Creación de comisiones de investigación sobre temas específicos

En la literal m), Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que entre otras atribuciones el Congreso de la República puede nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional. El Artículo 32 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, contempla la creación de comisiones extraordinarias o específicas, pudiendo encargar el conocimiento de algún asunto a dos o más comisiones de manera conjunta o simultánea. Por lo general la interpelación sucede de acuerdo a los equilibrios políticos del pleno; es decir, es una actividad de control político que refleja, como en ninguna otra actividad del Congreso de la República, los matices ideológicos, políticos y prioridades políticas y electorales de los partidos que tienen representación en el Congreso de la República. Muestran los pulsos de coyuntura nacional entre los Organismos Legislativo y Ejecutivo, y otros poderes, así que puede darse a raíz de las más variadas combinaciones políticas: bancadas, comisiones, íterbancadas, ítercomisiones; todo ello explicado a partir de alianzas temporales de las organizaciones políticas, de modo que la interpelación se realice en el pleno y por el pleno.

3.6.4. Prácticas y procedimientos de fiscalización parlamentaria

En un sistema pluralista y constitucional como el establecido en Guatemala, la fiscalización constituye un elemento inseparable del sistema democrático. En otras palabras, no se puede concebir un sistema constitucional, si no toma en cuenta su primera tarea de establecer los límites y alcances en el ejercicio del poder político y de la administración y finanzas de un país. El Artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el poder proviene del pueblo.

De este mandato constitucional, de esta verdad política se concluye que: “En una democracia, todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público”.³⁰ Para ello, el ordenamiento jurídico dispone de una amplia variedad de mecanismos de fiscalización y control al ejercicio del poder político, que se diferencian entre sí, por las personas que llevan a cabo la fiscalización, las materias y los resultados o consecuencias jurídicas y políticas de la fiscalización. Entre estos mecanismos de control se encuentra la facultad de fiscalización política atribuida al Congreso de la República, como poder de la república y a las y los diputados, tanto en su condición de miembros de una bancada, como a título ciudadano/a.

En teoría, ningún medio de control es más importante que otro; puesto que todos tienen el propósito común de establecer el límite en el ejercicio del poder, garantizar la plena vigencia del derecho constitucional, asegurar el respeto por los derechos humanos y hacer posible la vigencia de la democracia real. Lo importante, en todo caso, es tener claro que el control y la fiscalización del ejercicio del poder político no constituyen una tarea exclusiva del Poder Judicial, sino comprender que estas responsabilidades han sido encomendadas, por la misma Constitución Política de la República de Guatemala a diferentes órganos, entre los que se encuentra el Organismo Legislativo, por ejemplo:

³⁰ Mora Donatto, Cecilia Judith. **Instrumentos constitucionales para el control parlamentario**. Pág. 6

- a) Identificar e instrumentalizar los diferentes mecanismos que la Constitución Política prevé para que los diputados puedan llevar a cabo la función de fiscalización y control parlamentario
- b) Sugerir algunas posibilidades o estrategias de participación de la sociedad civil con el fin de que mediante o con la cooperación de las y los diputados, puedan apoyarlos en la difícil tarea de la supervisión y control del poder público. Para ello se ha dividido este capítulo en cuatro partes:

Primera parte: Se explican algunos aspectos conceptuales relacionados con la función de fiscalización

Segunda parte: Se enumeraran las diferentes herramientas de que la Constitución Política de la República de Guatemala dispone para la realización de dicha función.

Tercera parte: Se plantea la importancia de la participación ciudadana en el proceso de la fiscalización de los gobernantes y servidores públicos. Se enfatiza fuertemente, que la democracia no debe entenderse solamente como un sistema que otorga derechos, sino también que exige deberes y obligaciones a quienes participan de ella.

Cuarta parte: Desarrolla la vinculación entre la función fiscalizadora y los medios de comunicación social, objeto de la fiscalización parlamentaria

A. ¿Qué es la fiscalización o el control político parlamentario?

La fiscalización parlamentaria es una función de naturaleza política, realizada por un órgano legislativo, las bancadas o los diputados a título personal, con el propósito de determinar si las acciones del Poder Ejecutivo, órganos y entes públicos, así como la de sus titulares, se adecúan a lo establecido por la Constitución Política de la República de

Guatemala y demás, a la honestidad, a la eficiencia y otros principios y valores que deben orientar el ejercicio de la función pública.

B. ¿Quién fiscaliza o controla?

El Parlamento o Congreso. El primer responsable de ejercer la función de fiscalización es el Congreso o Parlamento como primer poder de la república. El ejercicio de esta potestad es más que obvia, cuando el legislativo aprueba los presupuestos de la república, constituye una comisión especial investigadora o censura a un ministro de Estado.

Las bancadas parlamentarias. Su importancia se fundamenta en la capacidad para iniciar procedimientos de fiscalización, como la proposición para la integración de comisiones especiales investigadoras, el envío de cartas, la solicitud de informes y su capacidad de denuncia de hechos concernientes a la administración pública. Al hacer mención de las bancadas, tiene que hacerse la diferencia entre mayorías y minorías parlamentarias.

Control y mayoría parlamentaria: Posiblemente la principal limitación que tiene la función de control político es la frecuente identidad de intereses que existe entre la bancada del partido oficial y el presidente de la república, por la circunstancia de pertenecer ambos al mismo partido político. De esa relación nace una lamentable actitud de alcahuetería, tolerancia y disimulo político que en nada beneficia al sistema democrático.

Control y minoría parlamentaria: El protagonismo del control parlamentario corresponde principalmente a las minorías o a la oposición parlamentaria. La función de fiscalización posee lógica y puede aspirar a ser eficaz, sólo cuando quien la ejecuta es independiente de la persona controlada. Para la transparencia del funcionamiento del

sistema democrático constitucional, la parte más importante del Congreso o Parlamento es la oposición, ya que la función de la misma no es gobernar, sino criticar, fiscalizar, controlar y vigilar el ejercicio del poder político de los gobernantes y de las y los diputados. La fiscalización no se ejerce sólo mediante decisiones del plenario legislativo, o la acción de las bancadas parlamentarias. Las y los diputados, en su condición personal, también están facultados para el ejercicio de esa función. Para ello pueden recurrir a los procedimientos tradicionales, como las comisiones investigadoras y los votos de censura, pero además a las denuncias en el pleno legislativo, solicitudes de informes, cartas, conferencias de prensa, etcétera.

De conformidad con lo anterior, el poder legislativo, las bancadas y las y los diputados están facultados para controlar las actividades que llevan a cabo, desde el presidente de la república hasta el funcionario más humilde del sector público, lo mismo que cualquier oficina pública, sin importar su posición dentro del organigrama de poder. Si todo poder proviene del pueblo, éste, mediante sus diputados y diputadas, puede controlar todo ejercicio de poder.

C. ¿Cuál es el objetivo de la fiscalización?

De una manera muy general se podría indicar que el control político tiene por objeto velar porque los poderes, los órganos y los entes públicos, así como los gobernantes o personas que caen en la categoría de empleados públicos, actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, los principios y valores que en el orden de la política y la ética favorece a la sociedad guatemalteca. En tal sentido se puede afirmar que la fiscalización posee propósitos legales, administrativos, políticos y morales.

D. ¿Cuáles son los efectos de la fiscalización?

“Dados el objeto y propósitos tan amplios y variados de la función fiscalizadora del Parlamento, sus resultados también abarcan un amplio abanico de posibilidades: generar nueva legislación, fortalecer los derechos humanos, denunciar ante la sociedad, formar opinión pública, censurar políticamente. Siendo herramientas reglamentarias en materia de fiscalización”.³¹

Contrariamente a lo que se cree, la Constitución Política de la República de Guatemala regula varios mecanismos para que las y los diputados lleven a cabo la función de control o fiscalización parlamentaria. Como norma general, se podría afirmar sin vacilaciones, que si las y los diputados se lo proponen, es posible realizar la función de fiscalización a través de todas las actividades que lleva a cabo el Parlamento. Todo depende, en última instancia, de la voluntad política que se tenga para investigar lo que sucede en la administración pública.

³¹ Instituto de Altos Estudios Legislativo. Pág. 9

CAPÍTULO IV

4. Los partidos políticos

En la actualidad es común afirmar que los partidos políticos son imprescindibles para el funcionamiento de la democracia representativa. La mayor parte de las definiciones de democracia expresan que ésta es un sistema basado en partidos que compiten por alcanzar y ejercer el poder político, mediante su participación en elecciones universales, directas y secretas, que se realizan periódicamente. En éstas los ciudadanos delegan su representación en quienes eligen, por el voto mayoritario, para que ejerzan las principales funciones de dirección del Estado, ya sea en el gobierno central, en el parlamento o en el gobierno municipal, durante un período de tiempo previamente establecido en la ley constitucional.

De acuerdo con la anterior afirmación, los partidos políticos son: "Organizaciones que se han fijado como meta el ejercer una influencia continua sobre la formación de la voluntad política y, en virtud de ello, precisan de estructuras permanentes y de enunciados programáticos".³² En la vida diaria, los partidos políticos desempeñan la función de interpretar, agregar y articular intereses, expectativas y demandas de la sociedad. Es decir, que aparte de la función de representación (desde el ejecutivo, el parlamento o desde la oposición) ejercen una función de intermediación entre la sociedad y los órganos del Estado. En función de su objetivo natural, los partidos políticos: "Incluyen entre sus actividades el reclutamiento de líderes, la nominación de candidatos y la promoción de candidaturas, por una parte, y la elaboración y difusión de programas y definiciones discursivas acerca de cómo gobernar y cuáles políticas públicas promover".³³

Cuando la sociedad guatemalteca emprendió a mediados de la década de los 80 la transición del autoritarismo a la democracia, se consideró que los partidos políticos,

³² Thesing, John. **Ob. Cit.** Pág. 28

³³ García Coratelo, Ramón. **Los partidos políticos.** Pág. 56

algunos ya activos en el período autoritario y otros de reciente fundación al amparo de la apertura democrática, contribuirían de manera determinante a apuntalar tal transición. Sin embargo, a pesar de haberse efectuado 11 procesos electorales de diversa índole entre 1984 y 1999, y que en estos 15 años han transitado por el escenario político alrededor de 50 partidos, aquellas expectativas no han sido satisfechas. Por el contrario, existe una generalizada percepción en cuanto a que el sistema de partidos políticos sufre una severa crisis, la que se ha ido agravando conforme pasa el tiempo, poniendo en riesgo la sostenibilidad del proceso de democratización del Estado y de la sociedad guatemalteca en el mediano y largo plazo.

4.1. Origen

En el periodo comprendido de la independencia hasta las postrimerías de la llamada dictadura de los treinta años, se celebraron varias elecciones, pero no se reguló específicamente sobre la existencia y funcionamiento de partidos políticos.

En 1871, se inicia otro periodo en la historia del país, ya que un movimiento revolucionario depone al régimen autoritario y se producen varios cambios en la vida institucional de Guatemala. El Decreto Gubernativo número 38, del 11 de diciembre de 1871, indicaba lo siguiente: “Se convoca a todos los pueblos de todos los departamentos, para que por elección directa nombren representantes a una Asamblea Nacional Constituyente, dictándose el correspondiente reglamento en donde se establecen las calidades de elegibilidad, los registros de los electores”, pero no se hace mención alguna a organizaciones políticas. Este Decreto sufrió varias reformas que quedaron contenidas en los Decretos Gubernativos números 848, del 15 de noviembre de 1923, y 935 del 29 de noviembre de 1926, respectivamente.

El 30 de mayo de 1931, la Asamblea Legislativa decreta la Ley Electoral, la que conservó la estructura del Decreto número 403, y reguló únicamente seis materias (división territorial, electores, requisitos para ser electo, de las elecciones, faltas y delitos electorales y modelos de libros de elecciones y de actas de cómputo).

El Decreto Legislativo número 1863, del 10 de agosto de 1936, y el Decreto Legislativo número 2244, del 22 de abril de 1937, son una subrogación de la Ley Reglamentaria de Elecciones, y fueron emitidas para regular procesos electorales celebrados en esos años.

El 24 de junio de 1946, el Congreso de la República aprueba la Ley Electoral, que en el párrafo III del capítulo II, incluye ocho Artículos dedicados a los partidos políticos. Una característica principal de esta Ley es que el derecho de organizarse en partidos políticos aparece por primera vez legislado, estableciendo los requisitos para su organización. El número de afiliados no podía ser menor de tres mil. Establece las condiciones para que pueda reputársele partido político a la organización que las cumpla. El texto anterior fue modificado el 30 de noviembre de 1946 en el Congreso de la República, por medio del Decreto número 313, y tuvo por objeto vedar la organización de partidos políticos que formaran parte o actuaran de acuerdo o bajo la subordinación de una organización internacional o extranjera. El 21 de septiembre de 1954 se dicta el Decreto Presidencial número 85 para regular las elecciones de diputados para una nueva Asamblea Nacional Constituyente.

El 21 de abril de 1956, se publicó el Decreto número 1069 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene una nueva Ley Electoral, en la que el capítulo III se destina a los partidos políticos. Los Decretos Ley 141 y 175 del 19 de noviembre de 1963 y 5 de febrero de 1964, en su orden, son dignos de citar en vista de que a través del primero se disuelven los partidos políticos Reconciliación Democrática Nacional y Movimiento Democrático Nacionalista, y por medio del segundo, se establece que es libre la formación y funcionamiento de partidos políticos que se normen por principios democráticos.

La ley que rigió los procesos electorales de 1966, 1970, 1974, 1978 y 1982 es la contenida en el Decreto Ley número 387 del Jefe del Gobierno de la República de Guatemala, denominada Ley Electoral y de Partidos Políticos, que se mantuvo vigente hasta el último año citado, en que se produjo un golpe militar. Esta Ley fue sustituida

por tres leyes que están contenidas en los Decretos-Ley números 30-83, 31-83, 32-83, que en su orden son: la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Ley del Registro de Ciudadanos y Ley de Organizaciones Políticas. Por último, está la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, en vigencia desde el 14 de enero de 1986, y que ha sido modificada varias veces por el Congreso de la República.

La primera Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centro América dictó, el 17 de diciembre de 1823, las bases constitucionales de 1823, que contienen los principios constitutivos que comienzan a desarrollar en la creación de un nuevo orden social, el más análogo a las luces del siglo, y a los deseos y disposición de las Provincias Unidas de Centro de América, en donde el Artículo 31 señalaba: “Habrá un consejo compuesto de un representante por cada dos partidos, elegido por sus respectivos pueblos”. Es importante resaltar que en ese texto se encuentran elementos que favorecen la ciudadanía y la participación, así en el Artículo 1o. se dice que se afianzan los derechos del hombre y del ciudadano, sobre los principios eternos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad. Además, declara que la forma de gobierno es republicana representativa federal, y tanto los representantes del poder legislativo de la federación como los del senado serán elegidos popularmente. En el caso del presidente se señala que será nombrado por el pueblo de todos los estados federados. Por último, la Corte Suprema de Justicia se integraba por individuos elegidos por el pueblo.

Al revisar todas las leyes fundamentales que han regido la organización política de la república de Guatemala hasta 1944, no se encuentran en ellas normas específicas sobre partidos políticos, y la relacionada con los derechos de ciudadanía obviamente no favorecía la formación de esas entidades, ya que éstas se reservaban únicamente a hombres alfabetos, analfabetos, propietarios de bienes, a artesanos con talleres en cabeceras municipales y a funcionarios municipales, factores que, aunados al férreo control político que ejercieron las dictaduras de la época, frenaban, por no decir obstaculizaban, la existencia de organizaciones políticas.

La Constitución Política de Guatemala de 1945, sancionada luego de la Revolución del 20 de Octubre de 1944, puso fin a una de las dictaduras de la primera mitad del siglo XX, se ratifica el principio del voto como una obligación ciudadana, se extiende el derecho de elegir a las mujeres, alfabetos y a los analfabetos; a estos últimos se les garantiza incluso el acceso a cargos municipales. En el Artículo 33 se reguló lo siguiente: “Los guatemaltecos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos, los cuales deben inscribirse de conformidad con lo que determine la Ley Electoral. Dicha ley debe conformarse respecto al principio de que en las elecciones de cuerpos colegiados las minorías estimables, de acuerdo con el sistema técnico que se adopte, gozarán del derecho de representación”.

“Luego del golpe militar que puso fin violentamente, en 1954, al segundo gobierno de la revolución, se dicta una nueva Constitución en 1956, en la que el capítulo II de su título III se dedica a los partidos políticos, y en los Artículos comprendidos del 23 al 28 se reconoce que es libre su formación y funcionamiento, aunque prohíbe la organización de aquellos que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario.”³⁴

La Constitución Política de la República de Guatemala antes señalada duró poco, pues el 15 de septiembre de 1965 se decreta otra, en la que también se dedica un capítulo especial a los partidos políticos, manteniéndose el modelo anterior, con la salvedad que en ésta se incluye que sólo podrán inscribirse como partidos políticos las entidades formadas por un mínimo de cincuenta mil afiliados.

Derogada la Constitución Política de la República de Guatemala de 1965, como producto del golpe militar que derrocó el 23 de marzo de 1982, al gobierno instituido, se dicta la actual, que garantiza la libre formación y funcionamiento de organizaciones políticas, remitiendo a una ley de rango constitucional todo lo relacionado con el ejercicio del sufragio, derechos políticos, organizaciones políticas y otros temas de

³⁴ **Ibid.** Pág. 9

naturaleza electoral. En este texto legal constitucional se reconoce el derecho que deben tener los partidos políticos a financiamiento.

4.2. Concepto

El concepto partido político, como hoy se conoce en la política y en el derecho, es mucho más reciente que la existencia de su contenido. Con un sesgo negativo, atribuido a su papel de dividir a la sociedad y de gobernar en beneficio de unos pocos, la noción de partido fue objeto de estudio ligada a fracción a partir del siglo XVIII. 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.

La legitimación de los partidos 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 desde socialistas hasta conservadores, ya a la altura de principios de este siglo.

En la actualidad, los partidos son definidos en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos. Prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad, ideologías, entre otras). 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.

4.3. Formación

De conformidad con la Ley de la materia, es decir, la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, dicha normativa regula las disposiciones que deben de cumplir los partidos políticos desde su formación hasta su funcionamiento, dichos Artículos se citan a continuación:

El Artículo 18. “Partidos Políticos. 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 en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado”.

El Artículo 19 del mismo cuerpo legal antes mencionado, hace referencia a los requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos. “Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere:

- a) Que de conformidad con el último censo oficial de la República, cuente con el mínimo de un afiliado por cada dos mil habitantes, que estén en pleno goce de sus derechos políticos e inscritos en el Registro de Ciudadanos. Por lo menos la mitad de estos afiliados deben saber leer y escribir;
- b) Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece;
- c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones;
- d) Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos”.

El Artículo 24 de la Ley de la materia, con respecto a los órganos de los partidos políticos, en lo referente a la estructura organizativa. “Todo partido político debe contar por lo menos con los órganos siguientes:

- a) Órganos nacionales:
 1. Asamblea Nacional;

2. Comité Ejecutivo Nacional.
 - b) Órganos departamentales:
 1. Asamblea Departamental;
 2. Comité Ejecutivo Departamental.
 - c) Órganos municipales:
 1. Asamblea Municipal;
 2. Comité Ejecutivo Municipal”.

Con respecto a la Asamblea Nacional y su integración, es el órgano de mayor jerarquía del partido y se integra por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país, en donde la entidad tenga organización partidaria, los cuales serán electos por la Asamblea Municipal respectiva. La acreditación de los delegados deberán hacerla los secretarios de actas municipales de las organizaciones correspondientes o por quien haya actuado como secretario en la asamblea municipal respectiva.

Con respecto a la inscripción de los partidos políticos, la referida ley dispone lo siguiente:

“Artículo 63. Escritura de constitución. Después de haber cumplido los trámites y requisitos que se señalan en el capítulo cuatro del libro dos de esta ley, se podrá proceder a la constitución del partido político, por medio de escritura pública que deberá contener los requisitos siguientes:

- a) Comparecencia personal de todos los integrantes de la Junta Directiva Provisional del Comité, con indicación del número del documento de identificación personal de cada uno de ellos.
- b) Los datos relativos a la inscripción en el Registro de Ciudadanos, del Comité para la constitución del partido.
- c) Ratificación de la declaración de principios que regirán el partido político.
- d) Declaración jurada de los comparecientes acerca de que el partido cuenta con el número de afiliados y con la organización partidaria a que se refieren los Artículos

1 inciso a) y 49 de esta ley, salvo en lo relativo a la inscripción de los órganos permanentes en el Registro de Ciudadanos.

- e) Nombre y emblema o símbolo del partido;
- f) Estatutos del partido:
- g) Integración del Comité Ejecutivo Nacional Provisional, con los miembros de la Junta Directiva Provisional del Comité, determinando los cargos que desempeñarán. En la citada escritura deberá constar que los respectivos directivos han tomado posesión de sus cargos;
- h) Designación del lugar donde tendrá su sede el partido”.

“Artículo 64. Modificación de la escritura de constitución. La escritura de constitución de un partido puede ser modificada, antes de que quede inscrito, con la comparecencia de la mayoría de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional Provisional”.

“Artículo 65. Estatutos. Los estatutos del partido deben contener, por lo menos:

- a) Nombre, emblema o símbolo distintivo del partido y principios ideológicos que lo rigen.
- b) Procedimiento de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros,
- c) Órganos del partido, forma de integrarlos, atribuciones, facultades y funciones. Además de los mencionados en el Artículo 24 de esta ley, todo partido político debe tener un órgano colegiado de fiscalización financiera y un tribunal de disciplina;
- d) Representación legal;
- e) Formalidades de las actas de los órganos colegiados del partido;
- f) Sanciones aplicables a los miembros;
- g) Fecha en que deben celebrarse la Asamblea Nacional, las departamentales y municipales”.

“Artículo 66. Nombres y emblemas. Prohibiciones. El nombre y el emblema o símbolo del partido deben ser distintos de los que corresponden y usan los demás partidos políticos inscritos o en proceso de constitución. La inscripción de un comité para la

constitución de un partido político, le da derecho de prelación al nombre, emblema o símbolo adoptados por dicho comité. Queda prohibido el uso del ave símbolo el quetzal, la bandera y el escudo nacionales”.

“Artículo 67. Solicitud de inscripción. La inscripción del partido político debe solicitarse al Registro de Ciudadanos, por escrito, antes del vencimiento del plazo señalado en el Artículo 58 de esta ley; a dicha solicitud deben acompañarse:

- a) Testimonio de la escritura constitutiva;
- b) Nómina de los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional Provisional;
- c) Nómina de los afiliados que aparezcan en las hojas de adhesión, ya depuradas por el Registro de Ciudadanos;
- d) Fotocopia legalizada por notario, de las actas levantadas con motivo de la celebración de las asambleas de los municipios y departamentos en donde haya organización partidaria, en la que debe constar la elección de los integrantes del Comité Ejecutivo Provisional correspondiente. La organización partidaria mínima puede probarse con actas de asambleas municipales y departamentales celebradas en cualquier tiempo antes del momento de la inscripción; los comparecientes a dichas asambleas no tienen necesariamente que ser de los adherentes incluidos en las hojas de adhesión presentadas para la inscripción del partido”.

“Artículos 69. Publicaciones. Para los efectos de la publicación ordenada en el Artículo anterior, el Director del Registro de Ciudadanos emitirá un edicto que contendrá un resumen de la escritura constitutiva del partido y la nómina de integrantes de los órganos permanentes del mismo, todos con el número de su documento de identificación personal”.

“Artículo 70. Oposición a la inscripción. Un partido político inscrito o un comité para la constitución de un partido político, puede presentar oposición a la inscripción de un partido, si se considera afectado directamente en los derechos que le confiere esta ley o la Constitución Política de la República. La oposición deberá plantearse, por escrito,

dentro del plazo de ocho días, contados desde la última publicación y el firmante deberá identificarse legalmente y acreditar su personería. El memorial de oposición deberá presentarse con firma legalizada por notario e identificar claramente el defecto o vicio de que adolezca la documentación y las normas legales vulneradas y llevar agregadas todas las pruebas pertinentes. El memorial y las pruebas documentales acompañadas deben presentarse en duplicado. De las oposiciones presentadas, el Registro dará audiencia por el término de quince días al representante legal del partido político, cuya inscripción se impugna”.

4.4. Funciones de los partidos políticos

4.4.1. Funciones respecto a la sociedad

Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas se pueden indicar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político. La socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia.

Los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los partidos. Los medios

partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mismos afiliados prefieren una información menos doctrinaria. Las que si tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad.

Con la crisis del parlamento, que en la tesis clásica de la democracia liberal era el lugar idóneo para que un público razonador e informado (los diputados) discutiera los asuntos públicos; los partidos, por lo menos en el inicio de este siglo, fueron los espacios para canalizar la opinión pública. En efecto, corresponde a ellos permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos políticos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

No obstante, algunos críticos de los partidos han señalado que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se requiere. Otros, en cambio, actualizan y reformulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad, en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.

La tercera función social de los partidos es la representación de intereses. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o derecha. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que los partidos

no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El porqué se defienden ciertos intereses en vez de otros, tiene que ver principalmente con la prevalencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger. La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político.

Los criterios para medir la legitimidad de un sistema son múltiples, y van desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los derechos humanos en todas las esferas del poder. Uno de los criterios más aceptados en una democracia, para medir la legitimidad del sistema, alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticas y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora; pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticas, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia; es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

Dicha función es cumplida en gran parte a través del proceso electoral. Por una parte los candidatos o postulantes a serlo 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. La movilización y socialización son funciones que pertenecen al centro de los componentes electorales. Esto vale tanto para una orientación de consolidación de valores (como en una democracia funcionante), como orientada hacia un cambio de ellos (como en los procesos de reformas o de revolución).

4.4.2. Las funciones respecto al poder

Los partidos políticos proponen programas y políticas para formar el gobierno. Esta función clave de todo sistema democrático se cumple principalmente a través de elecciones. Aun cuando teóricamente es posible postular al gobierno sin pertenecer a partidos, en la práctica se trata de una situación muy excepcional. “Son los partidos políticos las organizaciones que monopolizan lo que es la voluntad política de la nación.”³⁵

Por otra parte la selección del personal dirigente tiende a ser cada vez más una labor muy especializada y burocrática. Incluso en países con sistemas de servicio civil desarrollados, son los partidos los que proveen de personal para los cargos superiores al gobierno y de la administración. Postular al gobierno implica también quedar en la oposición. Ese destino y papel imprescindible en un sistema competitivo es decidido en las elecciones. En América Latina, donde los sistemas presidenciales conviven con partidos disciplinados e ideológicos, la oposición es a menudo un mecanismo de obstruccionismo y de permanente campaña electoral.

4.4.3. El funcionamiento de los partidos políticos y las elecciones

El reconocimiento legal y la legitimación de los partidos políticos como organizaciones formadoras de la voluntad popular ha puesto en un plan más transparente el

³⁵ **Ibid.** Pág. 34

financiamiento de sus tareas. Dentro de los objetivos del financiamiento se cuenta como uno de los principales, las campañas electorales o los gastos electorales. En esta materia es posible distinguir los siguientes aspectos.

a) Financiamiento público

El reconocimiento de que son los partidos quienes principalmente intervienen en las elecciones y de que éstas constituyen la base de la democracia, ha implicado que el Estado asuma financiar los gastos en que los partidos incurran en las campañas electorales. Este criterio ha sido seguido por varios países, especialmente en las últimas décadas. Las características de esta modalidad son generalmente las siguientes:

- a) El aporte estatal tiene un monto medido en proporción a un porcentaje de la votación de cada partido. Así, se establece un criterio de igualdad en la prestación.
- b) El monto asignado por partido se entrega en calidad de adelanto, lo que, en algunos casos, se denomina deuda electoral.
- c) Para la estimación de cuál es el monto por voto se establece un criterio de gastos razonables en propaganda, considerando el alto costo de las campañas modernas.
- d) El aporte total tiene generalmente un límite.
- e) El financiamiento público a los partidos puede ser también efectivo sin indicar como objetivo expreso el gasto electoral, establecen ese tipo de financiamiento directo, el que también, sin embargo, es calculado sobre la base de la votación.

b) El financiamiento privado

Las actuales tendencias en este aspecto son limitar los aportes privados y su publicidad o control. En algunos casos la ley prohíbe expresamente los aportes privados o de determinadas instituciones nacionales o extranjeras. El requisito principal para el control de las donaciones privadas reside en la centralización de un organismo único destinado a recibir las donaciones, requiere de la debida confiabilidad administrativa y de la real capacidad de sanción en caso de contravención.

4.5. Régimen jurídico

La Constitución Política de la República de Guatemala fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, y se encuentra vigente desde el 14 de enero de 1986. Su Artículo 223 señala: “Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen. 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. Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al presidente de la República, a los funcionarios del Organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas”.

El último párrafo no aparecía en el texto original; el mismo es producto de las reformas introducidas a la Carta Magna por el Congreso de la República y aprobadas por la ciudadanía mediante consulta popular en 1994. El Artículo 17 de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución Política de la República de Guatemala señala: “Financiamiento a Partidos Políticos. 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 Electoral Constitucional”.

La ley constitucional de la materia es la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, dictada por ese órgano el 3 de diciembre de 1985 y con vigencia desde el 14 de enero de 1986, no existen leyes ordinarias sobre partidos políticos, ya que la Constitución Política de la República de Guatemala es clara al respecto, que todo lo concerniente a estas organizaciones debe figurar en la ley constitucional respectiva.

A nivel reglamentario se encuentra el Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, emitido por el Tribunal Supremo Electoral el 7 de diciembre de 1987, el que ha sufrido algunas reformas aprobadas por éste, que en su condición de máxima autoridad en materia electoral puede dictar disposiciones generales para regular diversas cuestiones acerca de los partidos políticos.

CAPÍTULO V

5. Función de los partidos políticos de oposición en el sistema democrático guatemalteco

5.1. Aspectos generales

Para el caso de Guatemala se precisa dar un salto en la historia y partir del actual régimen constitucional, vigente desde 1985, en el que se establece que el Estado de Guatemala, se organiza bajo un régimen democrático, republicano y representativo, en el cual el ejercicio del poder público de los poderes centrales (Ejecutivo, Judicial y Legislativo) y las instituciones autónomas y descentralizadas, se muestra en la dinámica de sus pesos y contrapesos.

En ese marco, los legisladores tienen la asignación constitucional de la fiscalización y el control político por sobre los otros poderes del Estado, mediante la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, así como de la ejecución del mismo. Para el efecto se presentan las siguientes funciones:

Los modelos tradicionales de hacer política, arraigados por décadas en varios países latinoamericanos, han provocado cierto descenso del interés por los temas políticos, pero también por la participación del ciudadano dentro de ellos.

Con la decadencia de las grandes ideologías del siglo XX que intentaron explicarlo y abarcarlo todo, la política fue adquiriendo otras dimensiones, perdiendo al comienzo del nuevo siglo, su capacidad de atracción, y por ende su repercusión en la sociedad en la que se desarrolla.

Los procesos de fortalecimiento fueron lentos y con tropiezos que afectaron la vida en democracia.

Sin dudas, en ese contexto, varios partidos cayeron en el descrédito, uno de los factores para que esto aconteciera, ha sido y siempre está latente: el modelo de conducción clientelista e individualista, en los cuales se dan comportamiento reñidos con la participación ciudadana, la convocatoria e incluso reñidos con la propia ética.

Sin lugar a dudas, la democracia representativa delega a los partidos políticos, importantes funciones específicas que no existen en los regímenes autoritarios, tornándose fundamentales para el normal desarrollo de la sociedad en que actúan.

Sus funciones sociales y responsabilidades dentro del contexto van más allá de los dirigentes de turno, candidatos e ideologías: socialización política, movimientos de opinión pública, representación de los intereses sociales, legitimación del sistema político, integración e interacción entre grupos humanos, etc.

Esta socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos para la democracia, compartir y construir ciudadanía, consultar, delegar, convocar, proyectar.

Gran parte de la que a veces se conoce como crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad en su función socializadora y de la inclusión en filas directrices de personas con escasa o nula capacidad de convocatoria, que por otras vías llegan al poder partidario, en desmedro de la propia colectividad.

El rol de la representación de los intereses de la comunidad, actuando como canales de expresión, resulta fundamental en el pleno ejercicio de la democracia interna de los partidos políticos.

En el sistema democrático los partidos deben accionar procedimientos para garantizar y hacer respetar las instituciones y los derechos fundamentales del ser humano. Esa democracia interna y participación ciudadana es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática, no sólo de los partidos, sino del país, en el proceso que pueda conducir a una verdadera democracia integral verificada en el Estado, incorporando en ella una de las facetas a veces olvidada como es la democracia social, fundamental para llevar a cabo el fiel cumplimiento de los derechos humanos en la colectividad.

Para finalizar este apretado análisis, no podemos dejar de mencionar la importancia de las funciones institucionales de los partidos, que atienden a la función pública, organización de elecciones, reclutamiento, selección, formación y elaboración de principios, entre otros.

Cuando estos roles se debilitan la tendencia al funcionamiento oligárquico está latente, por lo que dichas funciones reivindican el fortalecimiento del sistema democrático y dentro de él, la democracia interna, básica para la construcción de ciudadanía y consolidación de los roles sociales de los partidos políticos.

5.2. Importancia

En 1979, Guatemala atravesaba por uno de los períodos más oscuros de su historia contemporánea. La insurgencia armada crecía con intensidad y los objetivos de su cobertura se ampliaban cada vez más. Su presencia física y las áreas de influencia de sus posibles colaboradores y simpatizantes, cubría amplias zonas del occidente, centro y norte del país, involucrando según algunos analistas a más de un millón de personas. De una acción inicialmente rural e indígena (Huehuetenango, San Marcos, Quiché, Baja y Alta Verapaz), cada vez era más evidente su presencia, especialmente en el área metropolitana. El general Romero Lucas García había asumido en 1978 el poder a través de una elección poco democrática. Se acrecentó una política de eliminación y desapariciones forzadas, primero selectivas y luego generalizadas, contra sospechosos

de apoyar, colaborar, simpatizar o participar en actividades interpretadas como insurgentes. Principales víctimas fueron, intelectuales, entre ellos, directivos, docentes, investigadores y miembros de las asociaciones estudiantiles de la Universidad de San Carlos de Guatemala, líderes de partidos políticos y de centros sindicales, sacerdotes y catequistas, así como algunos periodistas no afines a la política gubernamental. Esta represión no respetó ni edad ni sexo, tampoco posición económica o social.

En esos años, especialmente hacia finales de 1979, cobró plena vigencia y se entronizó como política de Estado, la eliminación de cualquier oposición crítica y democrática. Todo tipo de investigación social objetiva independiente era interpretada como sospechosa de socavar al Estado o de ser colaboracionista con la insurgencia. Fueron relativamente pocas las voces disidentes dentro de la democracia y todas ellas aisladas; pero sin excepción fueron víctimas de la más despiadada represalia, desde la expulsión del país y la persecución, hasta la tortura y la muerte. Vanos intentos de fundar entidades como Justicia y Paz y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, fueron aniquilados y castigados con exilios forzosos y amenazas de muerte. Constituía un peligroso riesgo pensar, investigar con sentido de justicia social o acaso organizar una asociación democrática e independiente, que se atreviese a proponer algún tipo de solución democrática no violenta.

Dentro de ese contexto surgió un pequeño grupo de guatemaltecos no comprometidos con las partes beligerantes, ni con ninguna organización extremista de izquierda o de derecha, personas de solvencia ética, partidarias de una Guatemala diferente, que garantizara el progreso y el bien común, sin necesidad de sacrificar la libertad y el respeto a los derechos humanos de todos.

Se iniciaron reuniones privadas, en las que se propuso emprender un diagnóstico objetivo de la situación social, económica, agraria y aun militar, por la que atravesaba Guatemala, para ofrecer a la ciudadanía opciones democráticas, centradas en los

derechos de la persona humana bajo los principios de bien común, solidaridad y subsidiaridad.

Así, se decidió realizar en enero de 1980 un Primer Seminario sobre la Realidad Nacional de Guatemala, con la colaboración del entonces Instituto de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar y altas autoridades de esa universidad, quienes cedieron salones para los grupos de trabajo y su auditorium principal para las exposiciones magistrales. Este primer evento público de análisis y propuestas duró cuatro días, y tuvo una participación activa permanente de alrededor de 350 personas, reuniendo a líderes y dirigentes de los sectores más representativos del país: universidades, sindicatos, empresas privadas, cooperativas, iglesias, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, organismos y agencias internacionales, medios de comunicación, ejército, organizaciones populares y estudiantiles; todos ellos motivados por un objetivo común: demostrar la viabilidad de acudir al diálogo auténticamente democrático, con absoluto respeto a las ideas y pensamientos sociopolíticos entre grupos sociales, para enfrentar la tarea del análisis y estudio de la problemática nacional, y asimismo, dentro de esa diversidad de posiciones, encontrar los mecanismos para discutir, aclarar conceptos y llegar pacíficamente a plantear soluciones compartidas a la crisis guatemalteca.

5.3. Efectos políticos

En Guatemala, es costumbre que, desde que termina la campaña electoral, el partido político que gana las elecciones generales se queda como el único protagonista. Los otros partidos prácticamente desaparecen del escenario político.

En el Congreso de la República, si bien formalmente se conforman varias bancadas, algunas de las cuales se autodenominan de oposición; lo que en realidad ocurre es que todos los diputados, con raras excepciones, comienzan a negociar ventajas, beneficios y rentas políticas y personales con el oficialismo, por lo que los reacomodos le dan al

gobierno una cómoda mayoría parlamentaria (incluso la calificada), para que se aprueben todos los proyectos de ley que envía al Congreso. Esto aunque el gobernante sólo felicite a la bancada oficial. En realidad, entonces, la oposición política no existe. Todos se sientan a la mesa y todos tragan hasta el hartazgo. Los líderes y los ex candidatos presidenciales de los partidos que no ganaron las elecciones se tornan invisibles hasta el siguiente proceso electoral. Simplemente renuncian a participar en el debate democrático durante cuatro años. No se les escucha para nada. Cualquier arbitrariedad, despropósito o abuso de poder puede ocurrir que ellos no se inmutan.

Por supuesto, en el Congreso de la República se aprueba todo lo que se le ocurre al gobierno de turno: Presupuestos abultados y desfinanciados, préstamos multimillonarios en moneda extranjera, exoneraciones fiscales para amigos del régimen, leyes que perpetúan y consolidan monopolios y concentraciones, supresión de candados en el presupuesto para facilitar transferencias y techos ilimitados, ampliación de plazos de contratos y concesiones para favorecer intereses creados, etcétera. Por ello, tampoco se duda que el paquete tributario propuesto por el gobierno será aprobado, aunque sea contraproducente y, para variar, esté plagado de inconstitucionalidades e incoherencias. Las interpelaciones de ministros son pantomimas que terminan en nada. Los proyectos de ley destinados a reordenar el Organismo Ejecutivo, como las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado y a la Ley del Servicio Civil, permanecen engavetadas, así como los proyectos tendentes a fortalecer el control, la transparencia y la lucha anticorrupción, tales como las reformas a la Ley de la Contraloría de Cuentas, a la ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos y a la Ley en Materia de Antejucio, y la ley que crea nuevos delitos anticorrupción (enriquecimiento ilícito y demás).

El problema de la oposición de los partidos políticos pasa primero por la poca preparación de los diputados, que son puestos por sus recursos económicos, por afinidad personal, o por cuota partidaria, y en muchos casos para evitar ser procesados por la justicia. Y en muchos casos son personas que han hecho del Congreso de la República

su fuente de ingreso personal. Sin importar en lo mínimo los objetivos por los cuales están. Lo que uno espera es una oposición constructiva por medio del dialogo, permanente, responsable y un sólido vínculo con la gente, donde se puedan ventilar los problemas, sus necesidades sus inquietudes y sean canalizadas ante las instituciones respectivas, con una movilidad de nuevos dirigentes. Pero todo lo contrario. Son oportunistas, mentirosos, mafiosos, y sólo ven sus beneficios personales.

5.4. Efectos jurídicos

Los efectos de carácter jurídico, derivado de la participación de los diferentes partidos políticos de la oposición que se desarrolla ante el Congreso de la República, repercute en el aspecto jurídico, tomando en cuenta que muchas leyes de gran beneficio para el país, no son aprobadas por los intereses particulares o partidarios de los representantes ante el pleno del Congreso de la República. Por lo tanto es necesario tomar en consideración los siguientes aspectos, mismos que se describen a continuación:

- a) Para asegurar la gobernabilidad y fortalecer a los partidos políticos se requiere, promover espacios y mecanismos para el desarrollo de consensos entre los partidos y entre éstos y el conjunto de la sociedad civil, destinados a asegurar el desarrollo de políticas de Estado a largo plazo. Esto implica crear y fortalecer mecanismos de intermediación, de canalización de demandas, de vigilancia social y de aplicación eficaz entre los partidos políticos y otras instancias de la sociedad civil (gremios de trabajadores y empresarios, entidades sociales y religiosas, entre otras).
- b) Como el espacio privilegiado de la representación que ejercen los partidos es el Congreso de la República, resulta necesario fortalecer y tecnificar la labor parlamentaria y lograr que los congresos se adecúen a la nueva dinámica política y social, vinculándose con las necesidades de la gente y con los modos de participación que en esta época tienen los ciudadanos.

- c) Es necesaria la renovación de los partidos y de sus estrategias para responder a la nueva realidad política y social, y para favorecer la consolidación de partidos representativos y de sistemas de partidos sólidos, plurales y estables, a través de legislaciones partidarias y electorales que establezcan, entre otros, los siguientes elementos:

Normas que aseguren el compromiso de los partidos con la institucionalidad democrática, eviten la fragmentación excesiva, así como el aniquilamiento de los partidos, y que incentiven la participación electoral. Autonomía de los partidos políticos respecto a: “Los intereses económicos nacionales y transnacionales, mediante normas que promuevan la equidad en las contiendas electorales, a través de la financiación pública de la actividad política, la regulación del financiamiento privado y el acceso equitativo a los medios de comunicación. Transparencia financiera de los partidos (rendición de cuentas, difusión de sus fuentes nominales de financiamiento y auditorías obligatorias de oficio, así como mecanismos de control, sanciones e incentivos), condición fundamental de la ética pública y de la lucha contra la corrupción”.³⁶

Desarrollo de sistemas políticos inclusivos y no excluyentes, mediante la disminución de los costos de la acción política, lo cual abarca los costos de la competencia electoral y, en algunas circunstancias, los costos que implica votar.

Democracia interna en la selección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular, así como en todos los ámbitos de la vida partidaria. Promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y superación de toda forma de discriminación. Garantías para todos los partidos, incluyendo los de oposición, en materia de derechos de información, derecho de réplica y uso de los medios oficiales de comunicación.

³⁶ Mora Donatto, Cecilia Judith. **Instrumentos constitucionales para el control parlamentario**. Pág. 7

- d) Urge establecer y fomentar programas de formación política, particularmente para mujeres, jóvenes, grupos étnicos y población marginada. Estos programas deben inscribirse en el marco de un impulso de la educación democrática en todos los niveles de la vida social, a partir de la escuela.

- e) Para contribuir al fortalecimiento de la democracia, los partidos y movimientos políticos deben recuperar su capacidad de elaborar estrategias de desarrollo económico y social. Para este efecto, debe promoverse la reflexión sustentada en elaboraciones teóricas y análisis empíricos, en los que podrían colaborar las organizaciones internacionales pertinentes.

En el sistema político democrático guatemalteco, dentro de la actividad que desarrolla el Organismo Legislativo, se encuentran las distintas corrientes políticas, mismas que representan algunos sectores de la sociedad guatemalteca. Dichos representantes, son electos popularmente para un periodo de cuatro años y de allí dependiendo la ideología política de cada uno de los partidos políticos, así ejercen su representación ante los problemas nacionales de competencia del Organismo Legislativo.

La función esencial de los partidos de oposición en la actualidad, es fiscalizar e investigar denuncias de malos manejos, tanto de fondos públicos como de programas de gobierno y de allí la necesidad que los partidos de oposición generalmente decidan realizar una interpelación a efecto de conocer directamente del Ministro de Estado algunas anomalías presentadas ante el Congreso de la República o investigadas directamente por los partidos de oposición.

Es fundamental en Guatemala la función que desarrollan los partidos políticos, principalmente aquellos de oposición que sirven de contrapeso al partido gobernante para que éste no abuse del poder que la población guatemalteca le ha delegado. En los medios de comunicación, televisiva, escrita y radial los representantes de los partidos políticos de oposición dan a conocer sus puntos de vista y sobre todo las acciones que

en algunas oportunidades promueven en contra de funcionarios que no administran eficazmente la actividad gubernamental en Guatemala.

CONCLUSIONES

1. Los partidos políticos legalmente inscritos ante el Tribunal Supremo electoral, ejercen actividades en la vida nacional, principalmente participan en las decisiones que involucran a la sociedad guatemalteca.
2. En el sistema democrático, la función que ejercen los partidos políticos de oposición se materializa en la actividad parlamentaria, ya que ellos en la discusión, principalmente de leyes, intervienen manifestando su punto de vista que por lo general es contrario a la del partido gobernante o al partido que tiene mayor representatividad ante el pleno.
3. Las negociaciones que se llevan a lo interno en el Congreso de la República, se realizan a través de una instancia política denominada jefe de bloques, que son los representantes de cada uno de los partidos políticos.
4. La oposición que ejercen los partidos políticos en el pleno del Congreso de la República, es un ejercicio democrático que implica la participación de los sectores allí representados y que tiene como finalidad fiscalizar y negociar leyes y demás actividades parlamentarias.
5. En algunas oportunidades los partidos políticos de oposición no llenan su cometido, tomando en consideración que en algunas sesiones plenarias, los representantes de otros partidos políticos, abandonan el pleno del Congreso de la República para no aceptar las propuestas de la oposición.

RECOMENDACIONES

1. Los secretarios generales de los partidos políticos, deben tomar las decisiones de carácter político, tomando en consideración los intereses de la población para no perjudicar a la sociedad guatemalteca.
2. Los partidos políticos de oposición, en el ejercicio democrático que se lleva a cabo ante el Congreso de la República, deben buscar acuerdos para aprobar leyes o temas de interés nacional como las interpelaciones.
3. Las sesiones de los jefes de bloque, deberían ser de carácter público para que los demás diputados del Congreso de la República presenten sus puntos de vista y que las decisiones no sean sólo de un representante.
4. Los partidos políticos de oposición deben dar a conocer los resultados de su intervención ante el Congreso de la República, para que los ciudadanos conozcan cual es su verdadera participación, ya que en la actualidad sólo se conoce por los medios de comunicación social.
5. La madurez política en las negociaciones parlamentarias es de gran importancia en Guatemala, porque el efecto que produce en la sociedad es de gran trascendencia para la vida nacional.

BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, Norberto. **Democracia y dictadura**. Italia: Ed. Enciclopedia Einaudi, 1978. Pág. 89

CÁRDENAS GARCÍA, Jaime. **Partidos políticos y democracia**. México: Ed. Instituto Federal Electoral, 1998. Pág. 56

GARCÍA COTARELO, Ramón. **Los partidos políticos**. España: Ed. Sistema, 1985. Págs. 9, 34 y 56.

GARCÍA FLORES, José. **El diputado como legislador y gestor. Funciones de un diputado, Congreso del Estado de Jalisco**, México: (s.e.), 2008. Pág. 319 y 325.

GISPERT, Carlos. **Diccionario de la real academia española**. España: Ed. Océano, 1989. Pág. 645.

KELSEN, Hans. **Teoría pura del derecho**. México: Ed. Ciudad Universitaria, 1986. Pág. 16.

LOCKE, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**. España: Ed. Aguilar, 1969. Pág. 110.

LOBRANO, Giovanni. **Modelo latino y constitucionalismos modernos**. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia, 1990. Págs. 49 y 55.

MARROQUÍN, Manfredo. **Instituto de Altos Estudios Legislativos**. Guatemala: Congreso de la República, 2009. Pág. 9.

MARROQUÍN, Manfredo. **Diagnóstico del Congreso de la República**, Guatemala: Ed. Ingrafic, 2001. Pág. 64.

MORA DONATTO, Cecilia Judith. **Instrumentos constitucionales para el control parlamentario**. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México: (s.e.), 1999. Págs. 6 y 7.

- MEDRANO Gabriel y César Conde. **Regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala.** Guatemala: Ed. Instituto de Investigaciones jurídicas internacional – IDEAS-, 2006. Pág. 234-239.
- MONTESQUIEU. **Del espíritu de las leyes.** Francia: Ed. Garnier Hermanos, 1926. Pág. 224.
- NÚÑEZ RIVERO, Cayetano. **Teoría del Estado y sistemas políticos.** España: Ed. UNED, 1996. Pág. 22.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 2000. Pág. 400.
- PORRÚA, Fernando. **Teoría del Estado.** México: Ed. Porrúa, 1997. Págs. 48-88
- POLO SIFONTES, Francis. **Antropología e historia de Guatemala.** Guatemala: Ed. Impresos GM, 2000. Págs. 62-66.
- SEGUÍ, Miguel. **Diccionario pequeño larousse en color.** Barcelona: Ed. Noguer, 1998. Pág. 375.
- SOLÍS FALLAS, Alex. **El financiamiento de los partidos políticos.** México: Ed. Revista Parlamentaria, 1994. Pág. 67.
- THESING, Josef. **Al rescate de la democracia en Guatemala.** Guatemala: Ed. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos-Fotopublicaciones, 1993. Págs. 25-28.
- VALADÉS, Diego y Rodrigo, Gutiérrez Rivas. **Democracia y gobernabilidad.** México: Ed. Universidad Autónoma de México, 2001. Págs. 242-289.
- WAGNER, Regina. **Cultura de Guatemala.** Guatemala: Ed. Talleres Gráficos del Centro de Reproducciones de la Universidad Rafael Landívar, 1995. Págs. 65-67.

Legislación:

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

Ley del Organismo Ejecutivo, Congreso de la República, Decreto número 114-97, 1997.

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

Ley Electoral y de Partido Políticos, Congreso de la República, Decreto número 1-85, 1985.

Ley del Servicio Civil, Congreso de la República, Decreto número 1748, 1969.

Reglamento de la Ley del Servicio Civil, Palacio Nacional, Acuerdo Gubernativo número 18-98, 1998.