

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**



**"DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL SISTEMA  
POLÍTICO GUATEMALTECO"**

**MARCO TULIO ALVAREZ BOBADILLA**

Guatemala, abril de 2015

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**“DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL SISTEMA  
POLÍTICO GUATEMALTECO”**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

**MARCO TULIO ALVAREZ BOBADILLA**

al conferirse

el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA**

y el título profesional de

**Politicólogo**

Guatemala, abril de 2015

## **UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

### **RECTOR MAGNIFICO**

Lic. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

### **SECRETARIO GENERAL**

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

### **CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

DIRECTOR:	Dr.	Marcio Palacios Aragón
VOCAL I:	Licda.	Mayra del Rosario Villatoro Del Valle
VOCAL II:	Lic.	Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL III:	Licda.	Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Profa.	Florentina Puac Puac
VOCAL V:	Br.	José Rolando Samayoa Lara
SECRETARIO:	Lic.	Marvín Norberto Morán Corzo

### **TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS**

COORDINADOR:	Lic.	Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADORA:	Licda.	Ingrid Elizabeth Rivera Barillas
EXAMINADOR:	Lic.	Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic.	Carlos Orlando Oliva Muralles
EXAMINADOR:	Lic.	Edgar Roberto Jimenez Ayala

### **TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS**

DIRECTOR:	Dr.	Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO:	Lic.	Marvín Norberto Morán Corzo
COORDINADOR:	Lic.	Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR:	Lic.	Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADORA:	Licda.	Cindy Lisbeth Poroj Caraballo

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 64 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA  
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Guatemala

Guatemala, 21 de febrero del 2014

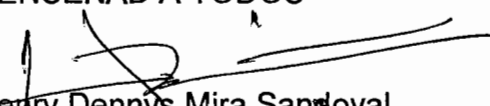
Licenciada  
Geidy Magali De Mata Medrano  
Directora de la Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su despacho

Respetable Licda. De Mata:

Me permito informarle que el tema de tesis: "**Descripción y Análisis del Sistema Político Guatemalteco**", propuesto por el (la) estudiante **Marco Tulio Álvarez Bobadilla**, carné No. **54250**, puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Lic. Henry Dennys Mira Sandoval  
Coordinador Carrera Ciencia Política



c.c. archivo  
sbm/1

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA  
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Guatemala

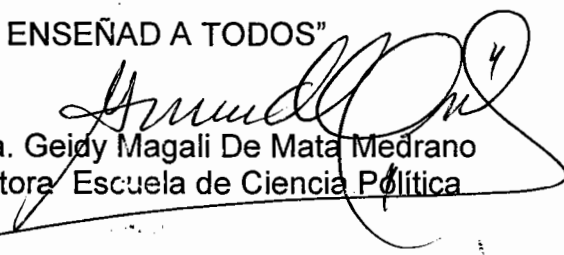
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA: Guatemala, tres de marzo del año dos mil catorce.

**ASUNTO:** El (la) estudiante **Marco Tulio Álvarez Bobadilla**,  
carné No. **54250** continúa trámite para la  
realización de su tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador  
(a) de Carrera Lic. (Licda.) **Henry Dennys Mira Sandoval**, pase al Coordinador (a)  
de Metodología, Lic. **Marcio Palacios Aragón** para que se sirva emitir dictamen  
correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
Directora Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos  
seb/2



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA  
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Guatemala

Guatemala  
20 de marzo del 2014

Licenciada  
Geidy Magali De Mata Medrano  
Directora Escuela de Ciencia Política  
Su despacho

Estimada Licenciada De Mata:

Me permito informarle que, tuve a la vista el diseño de tesis, titulado "**Descripción y Análisis del Sistema Político Guatemalteco**", presentado por el (la) estudiante **Marco Tulio Álvarez Bobadilla**, carné No. **54250**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Lic. Marcio Palacios Aragón  
Coordinador Área de Metodología



Se envía expediente  
c.c. archivos  
seb/3

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA  
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Guatemala

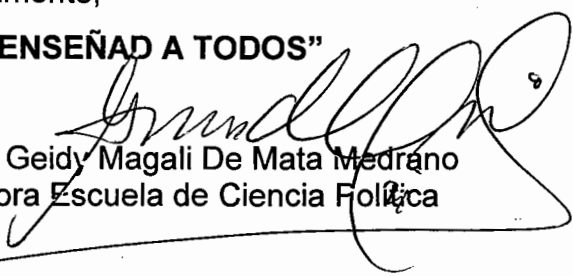
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, veinticinco de marzo del año dos mil catorce.

**ASUNTO:** El (la) estudiante **Marco Tulio Álvarez Bobadilla**, carné No. **54250** continúa trámite para la realización de su tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) del Área de Metodología, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor (a).

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente  
c.c. archivos  
seb/4



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



Guatemala, 4 de abril del 2014

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA  
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Guatemala

Licenciada  
Geidy Magali De Mata M.  
Directora Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su despacho

Respetable Licda. De Mata:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada "**Descripción y Análisis del Sistema Político Guatemalteco**", propuesta por el (la) estudiante **Marco Tulio Álvarez Bobadilla**, carné No. **54250** puede autorizarse como Asesor (a) a **Licenciado Marcio Palacios Aragón**.

Cordialmente,  
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Lic. Henry Dennys Mira Sandoval  
Coordinador Carrera Ciencia Política



c.c. archivo  
sbm/5



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA  
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Guatemala

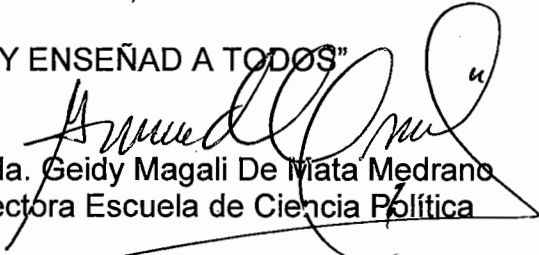
**ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, veintinueve de abril del año dos mil catorce.

**ASUNTO:** El (la) estudiante **Marco Tulio Álvarez Bobadilla** carné No. **54250** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis **Licenciado Marcio Palacios Aragón**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
Directora Escuela de Ciencia Política



Se envía expediente  
c.c. archivos  
sbm/6

Guatemala 28 de mayo de 2014

Licda. Geidy De Mata

Directora Escuela de Ciencia Política

Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licda. De Mata

En calidad de asesor de tesis del estudiante Marco Tulio Álvarez Bobadilla quien se identifica con carné 54250 manifiesto que el estudiante trabajó en tema Anatomía del Sistema Político Guatemalteco llenando los requisitos requeridos a nivel metodológico y de contenido. Emito dictamen favorable a efecto de que siga con el trámite requerido para defensa de la misma.

Sin otro particular me suscribo.

  
Marcío Palacios Aragón

Asesor

Escuela de Ciencia Política

TRICENTENARIA UNIVERSIDAD  
DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA  
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Guatemala

**ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, nueve de julio del año dos mil catorce.

**ASUNTO:** El (la) estudiante **Marco Tulio Álvarez Bobadilla**, carné No. **54250** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. (Licda.) **Marcio Palacios Aragón**, en su calidad de Asesor (a) de Tesis, pase al Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según el Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

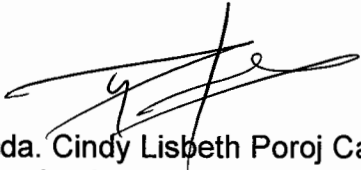
Lic. Marcio Palacios Aragón  
**Director Escuela de Ciencia Política**



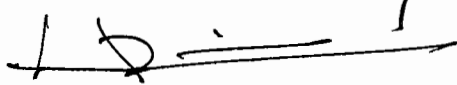
Se envía el expediente  
c.c. archivo  
sbm/7

## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintiuno de agosto del año dos mil catorce, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **Marco Tulio Álvarez Bobadilla**, carné No. **54250**, para optar al grado de Licenciado (a) en **Ciencia Política**, titulada: **“Descripción y Análisis del Sistema Político Guatemalteco”**, ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. **Francisco José Lemus Miranda**, Licda. **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo** y Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.

  
Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo  
Examinadora

  
Lic. Francisco José Lemus Miranda  
Examinador

  
Lic. Henry Dennys Mira Sandoval  
Coordinador(a) de Carrera

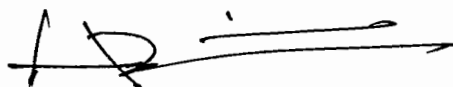


c.c. archivos  
sebm  
8a

## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día dieciséis de marzo del año dos mil quince, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo, Lic. Lic. Francisco José Lemus Miranda y Lic. Henry Dennys Mira Sandoval, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis: **“Descripción y Análisis del Sistema Político Guatemalteco”**. Presentado por el (la) estudiante **Marco Tulio Álvarez Bobadilla**, carné No. **54250**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**



Lic. Henry Dennys Mira Sandoval  
Coordinador de Carrera

Se adjunta expediente  
c.c. archivos  
sebm/86



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, diecisiete de marzo del año dos mil quince.

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada **“Descripción y Análisis del Sistema Político Guatemalteco”**, presentada por el (la) estudiante **Marco Tulio Álvarez Bobadilla**, carné No. **54250**.

Atentamente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**



  
Dr. Marcio Palacios Aragón  
Director Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente  
c. c. archivos  
sebm/9

## **DEDICATORIA**

- Al Dios de la Historia** Y de la vida por ser una fuente de inspiración.
- A mis padres** Clara Olivia Bobadilla Gutiérrez, por su cariño y sabias enseñanzas. Marco Tulio Álvarez Estrada, por haberme inculcado la responsabilidad y el compromiso.
- A mi entorno afectivo inmediato** Ana Carolina (con quien compartimos el amor y la vida), Ana Gabriela, mi amada hija y Ana Paula, mi adorada nieta. Alejandro Vásquez (hijo de Carolina) y amigo especial.
- A mis Hermanas** Carmen Olivia, Brisna Patricia, Susana Lizette, Maritza Jeanette y Marian Jaqueline, por todo el cariño, apoyo y comprensión.
- A la querida familia** Donde caben mis sobrinas y sobrinos, sus hijas e hijos, sus esposas y esposos, el yerno, el consuegro y demás.
- A la mejor suegra** Loti, con un cariño y agradecimiento especial.
- A las compañeras y compañeros caídos** Con quienes compartí el sueño por una Guatemala Mejor
- A quienes luchan por un país mejor** Con quienes nos une la convicción de que tarde o temprano se cumplirán nuestros sueños de una Guatemala justa y humana.

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I Estrategia Metodológica.....	5
CAPITULO II Antecedentes y Contexto Histórico.....	12
CAPITULO III Descripción de las instituciones contraloras del Sistema Político Guatemalteco.24	
CAPITULO IV Sistema Electoral y de Partidos Políticos.....	87
CAPITULO V Caracterización general del sistema político guatemalteco.....	102
CAPITULO VI Conclusiones y recomendaciones.....	105
Bibliografía.....	111



## INTRODUCCIÓN

Los gobernados pocas veces reflexionan sobre cómo se establecen las relaciones entre las diferentes instituciones y actores políticos de una sociedad. Reciben las consecuencias de las decisiones de otros (elites que controlan el poder) que son operadas por las instituciones que componen el sistema de gobierno y el sistema político.

En la democracia electoral, dentro de un sistema como el guatemalteco, la ciudadanía apta para votar tiene el derecho político de ejercer el sufragio para la elección de presidente, vicepresidente, diputados al listado nacional, diputados distritales y alcalde municipal. Pero dentro de estos procesos electorales hay una serie de factores determinantes poco visibles a los ojos del elector que incidirán en el espacio de su decisión. Es decir una oferta electoral condicionada por factores que no siempre son visibles a la ciudadanía.

Adicionalmente otros cargos públicos que no pasan por el escrutinio de las urnas son también importantes por ejemplo, gobernadores departamentales, magistrados de las Corte Suprema de Justicia, de las Cortes de Apelaciones; Jefa (e) del Ministerio Público y Fiscal General, Procurador (a) de los Derechos Humanos, Contralor (a) General; Magistradas (os) de la Corte de Constitucionalidad y otros cargos.

El resultado efectivo del gobierno es a fin de cuentas el producto de una serie de interacciones entre las élites que detentan el poder y la capacidad de oposición de quienes son afectados por estas decisiones, intermediados por esas instituciones que cumplen determinadas funciones.

El resultado que busca presentar esta investigación es explicar cómo se ha venido produciendo a lo largo de estos años esa interacción entre gobierno y sociedad, entre sociedad política y sociedad civil, a través de las instituciones políticas del sistema político guatemalteco

que han intermediado y qué resultados se han obtenido de esta interacción. Eso es realmente lo que podemos denominar el sistema político. El sistema no es estático sino dinámico y su descripción y anatomía se hace sobre su interacción.

En este trabajo de investigación, se enfoca el período histórico que más se relaciona con el momento actual de las instituciones políticas que conforman el sistema político guatemalteco. Esto por su puesto no implica que cuando sea necesario se haga alusión a otros momentos políticos de la historia del país, sobre todo a periodos históricos que tuvieron fuerte incidencia en la conformación del sistema político, pero el enfoque o delimitación de la investigación se hace a partir del momento en que se fundan y definen las actuales instituciones políticas y su legislación.

La referencia o punto de partida es la Constitución Política decretada el 31 mayo de 1985, que además de redefinir las funciones de los tres poderes del Estado y sus dependencias, crea nuevas instituciones políticas con el objetivo de legitimar tales instituciones ante las y los gobernados luego del desgaste que sufrió el sistema político guatemalteco como producto de la guerra interna que vivió el país durante casi 36 años. A esta Constitución decretada por la Asamblea Nacional Constituyente se adicionaron reformas mediante el Acuerdo Legislativo 18-93 del 17 de noviembre de 1993.

Durante el conflicto armado que vivió Guatemala se instauraron gobiernos militares quienes ejercieron medidas de carácter autoritario y contrainsurgente en el que se violentó la propia legislación produciéndose numerosas violaciones a los derechos humanos de las y los habitantes del país.

Para ordenar el abordaje del tema se sigue la siguiente estructura capitular: en el capítulo I se aborda la estrategia metodológica para la realización de la investigación; en el capítulo II se desarrolla el Contexto Histórico en el que se produce la reforma al sistema político

mediante la promulgación de la Constitución Política de mayo de 1985. Este capítulo plantea los antecedentes del Sistema, su origen y sobre todo que intereses median en la forma que se estructura.

El capítulo III, hace una descripción de todo el sistema, mencionando cada una de las instituciones que lo conforman sus funciones y normativa. En cada una de las instituciones se abordan algunas de las funciones que tiene asignadas para valorar en qué medida su desempeño ha dado respuesta a los objetivos de su creación en la Constitución o en las leyes específicas.

Se incluyen las instituciones contraloras creadas a partir de la Constitución de 1985 y los mecanismos de elección a través de las Comisiones de Postulación.

El capítulo IV, aborda el Sistema Electoral y de Partidos Políticos, cuya descripción se hace desde algunos artículos de su normativa y desde la caracterización histórica de cómo ha venido funcionando durante estos años.

Es esta la institución (el TSE) y los mecanismos de elección de los diversos niveles del sistema los que se analizarán con mayor detenimiento. A juicio del investigador, es en esta institución y mecanismos de elección, en donde pueden originarse las mayores limitaciones de representación y legitimidad del sistema político en su conjunto.

En el capítulo V hace, a partir de todo lo anterior, una especie de síntesis en donde se busca presentar una conclusión general que resume la caracterización de lo ocurrido y su resultado histórico, planteando la necesidad de reformar o refundar el sistema a partir del visible fracaso del modelo diseñado en 1985 y sus cada vez mayores muestras de debilidad y agotamiento.

El capítulo VI y final, hace una recopilación de las principales fortalezas y debilidades identificadas en cada una de las descripciones

de las instituciones del sistema, planteando una serie de conclusiones para cada una de las piezas del sistema.

## **CAPITULO I**

### **Estrategia Metodológica**

La descripción y análisis del sistema político permite hacer lo que podemos denominar la anatomía del Sistema Político y develar la forma en que se toman las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. Desde la Ciencia Política, resulta imprescindible conocer la estructura del sistema, sus funciones para poder comprender las interacciones y hacer un diagnóstico de ellas.

El propósito de este trabajo de investigación es describir el Sistema Político Guatemalteco y analizarlo. Lo anterior, implica enumerar las instituciones que interactúan en el sistema, citar las funciones que normativamente debe cumplir pero, sobre todo, explicar cómo se han venido cumpliendo y, a partir de ello, hacer un diagnóstico de su funcionamiento.

Se trata ciertamente de hacer una enumeración de las instituciones con sus mandatos pero, al mismo tiempo, valorar el cumplimiento de sus funciones y en particular, su interacción y relacionamiento con la sociedad concreta determinada en términos históricos.

En la estrategia metodológica el punto de partida es el contexto. Es decir los antecedentes históricos o lo que podemos llamar la génesis de sistema político guatemalteco. Cuando se analiza el sistema político se parte de su origen y la historia en la que se ha desarrollado. El contexto histórico de su surgimiento explica la forma en que se han creado y desarrollado las instituciones que lo conforman. ¿De dónde parten estas instituciones y porqué fueron creadas con qué funciones, con qué alcances y con qué limitaciones?

Hacer un balance del cumplimiento actual de sus funciones requiere de tener un análisis de cómo las han cumplido a lo largo de sus años de vida. Para el caso de Guatemala como ya se refirió líneas arriba se

parte de la fundación del actual sistema que fue reformado con la Constitución Política de 1985.

En la mayor parte de estudios que definen al Sistema Político Guatemalteco se toman como referencia los modelos políticos teóricos ya estructurados y estas definiciones se complementan con los elementos normativos que definen el deber ser de las instituciones creadas.

Esta investigación presenta cada institución en particular que nos permita ir definiendo por separado sus funciones, seleccionar aquellas que interactúan dentro del sistema político, para valorar su cumplimiento y, de esta forma, buscar identificar las causas por las cuales la mayor parte de ellas, tienen un funcionamiento poco efectivo.

En Guatemala, la sociedad política y la sociedad civil viven un proceso de deterioro en sus relaciones e interacciones. Hay quienes hablan de anomia estatal, se señala reiteradamente la debilidad y fragilidad de las instituciones y la creciente crisis de credibilidad y legitimidad del Sistema Político Guatemalteco.

El problema que se evidencia es que las instituciones políticas del sistema no cumplen satisfactoriamente las funciones que tienen mandatadas. Se genera entonces una creciente inconformidad social, falta de legitimidad y poca credibilidad en las instituciones políticas.

Esta falta de credibilidad, para el caso de Guatemala se confirma con la siguiente constatación de la Encuesta Latinobarómetro del año 2011 en la que, entre otras cosas, se señala:

“El apoyo a la democracia en América Latina cae tres puntos respecto del año anterior, pasando de 61 a 58%. En América Central cayó el doble (6%), pasando de 59 a 53%. Esta caída interrumpe el crecimiento que el apoyo a la democracia venía experimentando en los últimos cuatro años. A nivel regional, en los tres primeros lugares se encuentran: Venezuela (77%); Uruguay (75%), y Argentina (70%). En

la región centroamericana, Costa Rica (65%) es el país con el nivel más alto de apoyo a la democracia, pero ha perdido 15 puntos en los últimos dieciséis años (bajando del 80% al 65%). En el otro extremo, Honduras (43%) y Guatemala (36%) son los países con el nivel más bajo de apoyo”.<sup>1</sup>

Con base en lo anterior el problema que se identifica dentro de esta investigación es la falta de credibilidad y apoyo que actualmente afecta a las instituciones políticas del Sistema en Guatemala. Esto por supuesto derivado del incumplimiento o mal cumplimiento de sus funciones. El creciente divorcio entre la expectativa social y las respuestas positivas del Sistema, a las demandas de los diversos sectores.

En este mismo sentido es importante señalar que hay un creciente despliegue de maniobras de cooptación de la precaria institucionalidad por parte de intereses partidistas, cuerpos ilegales y aparatos clandestinos, lo que ha deteriorado la transparencia y legitimidad en los mecanismos de elección para el desempeño de las principales funciones de estas instituciones.

Frente a este problema, hacer un diagnóstico del funcionamiento del sistema político, es el primer paso en dirección de entender esta crisis de credibilidad y funcionamiento. Esto permitirá que se cobre conciencia de varios aspectos de trascendencia para superar la actual crisis: ¿Cómo y de qué forma surge el sistema político guatemalteco? ¿Qué instituciones forman parte del sistema?; ¿cuáles son sus mandatos y funciones y cómo se cumple ese mandato y funciones? ¿Cómo se elige a las y los funcionarios que encabezan estas instituciones? Estas respuestas son la base para plantearse el quehacer para superar sus deficiencias.

Debido a que este tema es bastante amplio, la descripción abarca sus funciones generales mandatadas legalmente a nivel directivo y no el

---

<sup>1</sup>[www.google.com.gt/?gws\\_rd=cr&ei=GdeHUq7iOsqUkQfi14G4DA#q=latinobar%C3%B3metro+2011](http://www.google.com.gt/?gws_rd=cr&ei=GdeHUq7iOsqUkQfi14G4DA#q=latinobar%C3%B3metro+2011)

detalle de dependencias y funciones en cada una de ellas. El periodo temporal se sitúa entre los años 1985 -2014. El espacio territorial que se enmarca en la República de Guatemala.

La Hipótesis que se plantea en esta investigación es que “el origen contrainsurgente y los propósitos limitados de la reforma política de 1985, determinaron la fragilidad de las instituciones políticas del Sistema Político Guatemalteco y su crisis actual”.

Para poder demostrar esta afirmación se recurre a presentar el contexto que originó el sistema, cuáles fueron las condiciones políticas de las que se derivó. Seguidamente se hace una enumeración de las instituciones políticas, presentado sus mandatos legales, así como las funciones que deben cumplir. Posteriormente se presentan algunos de los más importantes resultados y carencias en las mismas. También se hace una descripción de cómo operan los mecanismos de elección de las principales autoridades, para luego hacer un balance del cumplimiento general de esas funciones dentro del Sistema.

Las preguntas que se formulan en la investigación son las siguientes:

1. ¿Cuáles fueron las condicionantes y propósitos de la Reforma Política de 1985, al crear estas instituciones?
2. ¿Cuáles son las instituciones políticas que contempla la Constitución de 1985 y qué atribuciones y funciones se les mandata?
3. ¿Cuáles son los principales resultados obtenidos por estas instituciones, a lo largo de estos años, en el cumplimiento de su mandato?
4. ¿Cuáles son las principales deficiencias y limitaciones, de las Instituciones Políticas del Sistema Político Guatemalteco, en el cumplimiento de su mandato?



5. ¿Cuáles son los sistemas electorales y mecanismos definidos para elegir a los principales funcionarios de las diferentes instituciones políticas del Sistema Político Guatemalteco?

De tal manera se persigue en el desarrollo de esta investigación alcanzar los siguientes resultados:

- Presentar los principales rasgos del contexto histórico político que determinó la actual conformación del Sistema Político Guatemalteco y sus instituciones, así como las condicionantes de la Reforma Política de 1985.
- Describir las principales instituciones políticas del Sistema Político Guatemalteco, las funciones que deben cumplir, así como los principales resultados y limitaciones evidenciados en este período desde sus organismos directivos o principales funcionarios.
- Describir cómo opera el Sistema Electoral y de Partidos Políticos a partir de lo que establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos, sus principales deficiencias y limitaciones y los alcances previsibles de la última Ley aprobada por el Congreso de la República.
- Describir cómo operan otros mecanismos de elección o designación referidos a las personas que ocupan cargos como Magistrados de las Corte Suprema de Justicia, Magistrados de las Cortes de Apelaciones, Magistrados de la Corte de Constitucionalidad, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral; o quienes encabezan instituciones políticas contraloras como Procurador de los Derechos Humanos, Contralor General de Cuentas y Jefa (e) del Ministerio Público y Fiscal General.
- Hacer un diagnóstico de los principales problemas y limitaciones en el cumplimiento de las funciones de las instituciones políticas que forman el Sistema Político Guatemalteco.

Dentro de la estrategia metodológica se recurre al método inductivo. Luego de conocer el contexto histórico político de la Reforma Política de 1985 como un punto de partida. Se realiza una descripción de cada una de las instituciones del Sistema Político Guatemalteco buscando una definición de las características esenciales y las categorías dentro de las que se le puede ubicar.

Se presenta la descripción particular de cada una de ellas, las funciones establecidas dentro de la Constitución Política, los mecanismos de elección que operan para designar a cada uno de los funcionarios que las encabezan y los principales resultados dentro del cumplimiento de estas funciones. Para hacer posible lo anterior, se consultaron fuentes documentales, históricas, hemerográficas y documentos de internet. Para poder ordenar la información obtenida se hizo un fichaje de los documentos. Se analizó el contenido para valorar la importancia de la información procesada.

Para explorar el cumplimiento de las funciones mandatadas legalmente y los resultados alcanzados, se hizo una lectura detallada en la descripción de sus funciones seleccionando aspectos que podrían ser ponderados a partir de la información relativa al cumplimiento de sus funciones. De esta cuenta se pudieron adicionar párrafos que complementan las descripciones con valoraciones de la forma en que se han cumplido las funciones asignadas.

Con toda la información reunida por cada una de las instituciones se hizo un ordenamiento y luego un proceso de selección de los principales resultados que permiten hacer un balance adecuado que permita responder a la pregunta de investigación sobre ¿cómo han cumplido las instituciones el mandato que tienen?.

Se dio particular importancia y extensión, al abordaje de cómo ha funcionado el Sistema Electoral y de Partidos Políticos, a través del balance que puede hacerse de lo que establece la Ley Electoral y de

Partidos Políticos y como han caminado los procesos electorales realizados entre 1985 y 2013.

Con todos los resultados obtenidos, por cada una de las instituciones políticas descritas, se hizo un balance general con el propósito de identificar los factores principales que inciden en la actual situación del Sistema Político Guatemalteco y llamar la atención de los diferentes factores sociales y políticos para concebir algunos de los elementos a desarrollar dentro de una reforma política que permita superar la actual crisis de credibilidad y apoyo que tiene el Sistema Político Guatemalteco.

## **CAPITULO II**

### **Antecedentes y Contexto Histórico**

Entre 1954 y 1996 en Guatemala se vivió una etapa histórica sumamente convulsa. Lo que dentro de la Historia de Guatemala se puede ubicar como la Historia la Segunda Mitad del Siglo veinte, fue en realidad un periodo histórico de conflicto que llegó incluso a manifestarse como una guerra interna que afectó y sigue afectando profundamente a la sociedad guatemalteca.

Dentro de los rasgos principales que caracterizan este periodo se refiere de manera central, el rompimiento, en 1954, de los gobiernos democráticos instaurados en 1944 con el presidente Juan José Arévalo Bermejo (1944 – 1951) y Jacobo Arbenz Guzmán (1951 – 1954), este último cuyo gobierno fue violentamente interrumpido mediante la intervención norteamericana que se llevó a cabo con participación de los llamados liberacionistas que integraban a grupos paramilitares, de la oligarquía y de algunos elementos de las capas medias urbanas conservadoras.

A partir del derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz y la instauración de gobiernos autoritarios como el del coronel, Carlos Castillo Armas, se inició un proceso de enfrentamiento y conflicto que se agudizó con el surgimiento de la guerra interna en 1960, con el movimiento armado denominado 13 de noviembre.

A lo largo de la década de los años sesenta se gestará en Guatemala lo que hemos denominado la guerra interna y el surgimiento de diferentes agrupaciones guerrilleras, que se propusieron realizar cambios en el país por la vía de la lucha armada, frente al cierre de los espacios políticos y la prohibición constitucional del funcionamiento de partidos que proclamaran la ideología comunista.

“La década de los años 70 en Guatemala, fue la síntesis de varios fenómenos socioeconómicos y políticos nacionales e internacionales, que se fueron urdiendo al calor de la Guerra Fría, y que desencadenaron una suerte de explosión de movimientos sociales de distinta índole. Se puede decir que los eventos sociales políticos y económicos que caracterizaron al país en la década de los años 70, fueron influenciados por varios acontecimientos en distintos órdenes”. (SEPAZ, DAP 2011<sup>a</sup>, p 10).

El escenario internacional de este período histórico, para la década de los años sesenta y setenta, dentro de la llamada Guerra Fría, estuvo marcado por un mundo bipolar, en el que los dos extremos fueron los Estados Unidos de Norteamérica por un lado y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) por el otro. Este mundo bipolar tuvo fuerte incidencia en los escenarios también polarizados que se producen en varios países de América Latina. Escenarios de movilización social, militarización, insurrección y conflictos armados.

Refiriéndose estrictamente al caso de Guatemala, “los eventos que incidieron de manera directa en los procesos sociales del entorno guatemalteco, están la revolución sandinista de 1979 en Nicaragua y, el proceso de consolidación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador y por supuesto la intervención de los Estados Unidos para quien esta región se convirtió en una trinchera de la Guerra Fría” (Vela M, 2008, p. 138), (SEPAZ, DAP, 2011 a, p. 10).

Ahora bien, en Guatemala debe subrayarse que en este período un rasgo distintivo fue el importante crecimiento de los movimientos sociales y, en general, de la organización y lucha del movimiento popular. Especialmente en la segunda mitad de la década de los setenta se produce “el auge y convergencia del movimiento campesino, sindical, de pobladores, cristianos y religiosos, estudiantiles y otros”. (SEPAZ, DAP, 2011a, p. 11)

Estos sectores organizados eran convocados por la urgencia de que se produjeran cambios estructurales dentro del Estado, que pudieran dar respuesta a sus demandas económicas, políticas, sociales y culturales. Por ejemplo el problema en cuanto al modelo agrario que marcaba la relación Latifundio – Minifundio, en el que campesinos carentes de tierra la requerían para generar economía de subsistencia o bien para lograr la apertura de un mercado interno y/o externo.

Los diferentes sectores de la población buscaban lograr mejores salarios, servicios públicos como la educación, la salud, obtener una vivienda digna, tener en general oportunidades para reproducir su vida y mejorarla.

Las organizaciones guerrilleras por su cuenta realizaban nuevas estrategias para buscar la generalización de la lucha armada. El primer periodo de vida guerrillera concluyó con una derrota parcial de los destacamentos guerrilleros del centro y oriente del país a finales de la década de los años 60. La reestructuración del movimiento guerrillero se comenzó a producir en los inicios de la década de los años 1970, pero nunca llegaron a potenciarse como un factor desencadenante de cambio. No se produjo un desarrollo significativo del factor militar en la guerrilla. Aunque está comenzó a gozar de un importante respaldo social de población carente de perspectivas reales para la satisfacción de sus demandas.

El rasgo de ser un país en donde coexisten distintas culturas también marcaba la necesidad de ampliar el espectro político de participación del Estado guatemalteco. El racismo, la exclusión y discriminación que caracterizan al sistema demandaba reformas y todo ello tuvo una fuerte incidencia en el crecimiento y expansión de la organización y la lucha social, introduciendo al mismo tiempo el elemento étnico cultural.

La oligarquía empresarial y los gobiernos del período posterior al derrocamiento del coronel Jacobo Arbenz, vieron siempre en las

luchas y demandas sociales, "la manipulación marxista". Su marco de análisis por conveniencia o convicción siempre fue rechazar una supuesta amenaza comunista. La anterior afirmación puede confirmarse al leer en los manuales de contrainsurgencia y en los sucesivos planes de campaña de contrainsurgencia que se aplicaron durante el conflicto armado interno. Nunca se entendió ni se entiende en el Estado guatemalteco, la demanda social, política y cultural, como una oportunidad de desarrollo y de atención para lograr ese desarrollo. En la actualidad los grupos de la oligarquía empresarial y de militares que han formado parte de las elites de poder continúan adjudicando a grupos extremistas marxistas el origen de la conflictividad política, económica, social y cultural.

"Frente a la organización y la lucha social, el Estado buscó fortalecer su aparato represivo. Las formas de enfrentar la demanda social se convirtieron en la lógica de un Estado oligárquico y anti popular. En estas condiciones, el Estado calificó la demanda social y la lucha política como un problema que atentaba contra la seguridad nacional. De esta manera se incentivó el conflicto hasta llegar a la guerra interna." (SEPAZ, DAP, 2011<sup>a</sup>, p. 9).

El Estado guatemalteco y sus fuerzas de seguridad encajaron a la lucha y la demanda social, como una expresión del enemigo interno, como un recurso de la guerrilla en el marco del conflicto. Quizá en esta premisa reside el más grave error en la concepción contrainsurgente.

Esto marcó y sigue marcando el divorcio entra sociedad civil y sociedad política. Este divorcio se hace respecto a una verdadera incorporación de la demanda social al desarrollo, a la incorporación de los intereses de estas franjas de la población. Ciertamente, el divorcio persiste, se reprime, se manipula, se divide, para mantener el estado de cosas.

A inicios de la década de los 80 se estaba ya frente a una extrema agudización del conflicto armado. El crecimiento de la organización

social y del movimiento popular que luchaba por sus demandas, fue violentamente reprimido mediante el terror estatal.

Algunas luchas sociales que ejemplifican el preámbulo del crecimiento en la represión fueron la marcha de los mineros de Ixtahuacán, emprendida por 70 mineros de San Idelfonso Ixtahuacán, Huehuetenango, al noroccidente del país en noviembre de 1977 y que logró aglutinar a 150 mil manifestantes, las jornadas de agosto y octubre de 1978, en contra del alza del pasaje que unificó en las protestas a estudiantes, sindicalistas, pobladores, amas de casa, cristianos y religiosos, empleados públicos, campesinos y otros sectores.

Las conmemoraciones del primero de mayo, del 20 de octubre de estos años mostraron a un movimiento popular amplio, vigoroso y diverso. Pero, como ya se señaló, a inicios de la década de los 80 se incrementó la represión en contra de la organización popular y se dio paso a las llamadas ofensivas contrainsurgentes que no diferenciaron entre guerrilla armada y organización social.

Algunos eventos que comenzaron a marcar esta indiscriminación en la aplicación de la contrainsurgencia son: la masacre de Panzós, ocurrida el 29 de mayo de 1978; la ejecución de unas 40 personas durante las jornadas populares de agosto a octubre de 1978; el asesinato del sacerdote católico, Hermógenes López Coarchita, el 30 de junio de ese mismo año; el asesinato del dirigente estudiantil universitario, Oliverio Castañeda de León y de los abogados Santiago López Aguilar y Jesús Marroquín, así como el dirigente sindical de la Coca Cola, Pedro Quevedo. (ODHAG, 1998 p. 89-95), (SEPAZ, DAP 2011<sup>a</sup>, p. 13)

En 1979, el asesinato de 1,224 personas en “operaciones de limpieza” cumplidas por las fuerzas de seguridad guatemaltecas sólo en el primer semestre. Ese mismo año fueron asesinados los dirigentes políticos Manuel Colom Argueta y Alberto Fuentes Mohr.



Para 1980 la represión se amplió y abarcó a los más diversos sectores. El 31 de enero de 1980 se cometió la masacre de la Embajada de España en donde fueron quemadas vivas 37 personas, entre campesinos, estudiantes, pobladores y personal de la embajada, así como dos ex funcionarios del gobierno guatemalteco.

Ese mismo año se ejerció una fuerte represión en contra de sacerdotes, religiosas y catequistas; el 21 de junio de 1980 fue allanada la sede de la Central Nacional de Trabajadores dejando un saldo de 27 sindicalistas desaparecidos. El 24 de agosto de ese mismo año fueron desaparecidas diecisiete personas, entre dirigentes sindicales y sindicalistas que participaban en la Escuela de Orientación sindical, hecho ocurrido en la Finca Emús.

En 1981, con las masacres en el área ixil, el Ejército inició una amplia ofensiva contrainsurgente, concebida y ejecutada desde el Estado Mayor de la Defensa ( ODHAG, 1998, p. 102). (SEPAZ, DAP, p. 14)

El 23 de marzo de 1982 se produjo un golpe de Estado por parte de oficiales del Ejército quienes percibían el profundo desgaste del Ejército y del gobierno del general Fernando Romero Lucas García tanto por los niveles de represión como por problemas de corrupción que se producían en muchos funcionarios de gobierno y de los cuerpos de seguridad. Luego de algunos meses de gobierno de una Junta Militar integrada por los generales Efraín Ríos Montt y Horacio Maldonado Shaad, a quienes se sumó el coronel Francisco Luis Gordillo, el general Ríos Montt quedó al frente del gobierno.

El gobierno contrainsurgente del general Efraín Ríos Montt continuó con los altos niveles de represión en contra de aquellas personas acusadas de pertenecer, simpatizar o colaborar con la guerrilla. La base de datos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), estima que durante los 17 meses de gobierno del general Efraín Ríos Montt, las fuerzas de seguridad fueron responsables del 43 por ciento de los asesinatos que ocurrieron durante el periodo

completo de la guerra interna que duró 36 años. En esta base de datos se documenta un promedio de 800 asesinatos y desapariciones forzadas por mes. (SEPAZ, DAP, 2011 p. 14).

En los planes de campaña de contrainsurgencia que se ejecutaron en este periodo es posible leer cual fue la política que impulsó el ejército de Guatemala. Entre 1981 y 1985 el ejército desarrolló ofensivas militares en contra de las organizaciones guerrilleras, pero también y principalmente contra las organizaciones sociales y la población que fue catalogada de participar o colaborar con la guerrilla. Entre los planes de campaña ejecutados en este periodo (1982 – 1985) podemos encontrar el Plan de Campaña Victoria 82, el Plan de Campaña Firmeza 83, el Plan de Campaña Reencuentro Institucional 84, y el Plan de Estabilidad Nacional 1985.

“Un mes después del golpe de Estado del general Ríos Montt, fue dado a conocer el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, que en palabras del general Alejandro Gramajo, contenía *un nuevo pensamiento desarrollista, reformista y nacionalista*, conceptos que Héctor Rosada traduce como estabilidad política, económica, psico-social y militar y que según él, es la génesis de la tesis para la Estabilidad Nacional, que le dio una nueva consistencia y contenido al proyecto militar, en el cual se plantea que por medio de la administración adecuada de los conflictos sociales, las sociedades cambian y progresan a través del tiempo” (Rosada, 1999, p. 163), (SEPAZ, DAP, p. 16)

Para el logro de estos propósitos señalaba Gramajo, se plantearon cuatro estrategias fundamentales: 1) quitarle el agua al pez; 2) institucionalización del esfuerzo contrainsurgente; 3) retorno a la constitucionalidad y 4) ofensiva diplomática. (DAP-SEPAZ: 16).

“Los pilares de la contrainsurgencia, se corresponden con el programa de fusiles y frijoles y la tierra arrasada, la institucionalización de los instrumentos de control y represión, creación de las Coordinadoras

Interinstitucionales (CII) Patrullas de Autodefensa Civil y Polos de Desarrollo.” (DAP-SEPAZ, 2011:16)

El efecto de la aplicación de la contrainsurgencia fue la destrucción del tejido social, el arrasamiento de aldeas y el éxodo continuado de la población de sus lugares de origen, lo que representó el aislamiento de la guerrilla y el control de la población y adicionalmente el desprestigio internacional del régimen guatemalteco.(Ídem)

La represión se ejerció de manera indiscriminada, de tal manera la Comisión del Esclarecimiento Histórico (CEH) constituida en el marco del proceso de negociaciones para firmar la paz, señaló que en Guatemala se registraron actos de genocidio y delitos de lesa humanidad. Luego tal afirmación fue confirmada en una sentencia emitida el 10 de mayo de 2013, por El Tribunal A de Mayor Riesgo, presidido por la Jueza Jassmin Barrios, que declaró al general Efraín Ríos Montt responsable, en concepto de autor, de los delitos de genocidio y de delitos contra los deberes de la humanidad, contemplados en los artículos 376 y 378 del Código Penal. (FIDH).

Cuando se habla de la destrucción del tejido social, la referencia es a la desarticulación de los niveles de organización alcanzados en este periodo por la sociedad guatemalteca. Esos niveles de organización, en un régimen democrático y pluralista, constituyen una fortaleza para el país. El tejido social es la organización propia de la población para la defensa de sus intereses y demandas, es dentro del sistema político un potencial de desarrollo, porque la respuesta a las demandas da mayores capacidades al Estado.

Pero la lectura de la oligarquía y el ejército a su servicio, fue otra y más bien se le catalogó como enemigo, ejerciendo sobre esa población organizada y no organizada una fuerte represión que generó división, control social, destrucción y múltiples daños a su capacidad de participación ciudadana.

El Plan de Campaña, Estabilidad 85, planteó la celebración de elecciones generales luego de los gobiernos militares de facto del general Efraín Ríos Montt y Carlos Humberto Mejía Víctores, así como de una serie de gobiernos militares que se habían sucedido desde 1970, algunos de ellos con fuertes indicios de haber llegado mediante fraudes electorales.

Como parte de la apertura política que se planteaba en el Plan de contrainsurgencia, se contempló la celebración de la Asamblea Nacional Constituyente que decretó una nueva Constitución Política el 31 de mayo de 1985, mediante los oficios de 88 constituyentes electos.

Ya el 30 de junio de 1983, en un acto solemne en la sala de vistas de la Corte Suprema de Justicia, había sido instalado el Tribunal Supremo Electoral, este organismo para tal fecha fue electo por la Corte Suprema de Justicia de una nómina de 20 candidatos propuestos por una Comisión de Postulación integrada por el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, un representante designado por la Asamblea de los Colegios Profesionales y los decanos de las Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de las Universidades que funcionan en el país.<sup>2</sup>

Lo que puede considerarse como el origen del actual sistema político en Guatemala, devenía de un periodo de represión y control social, de ausencia de vida partidaria en términos políticos. No obstante al convocarse a elecciones de la Constituyente, "surgió una pléyade de organizaciones políticas y ya en diciembre de 1983 existían 36 de ellas (ocho partidos tradicionales, veinticuatro nuevas agrupaciones y cuatro comités cívicos inscritos). A pesar de ello, en la contienda solamente participaron diecisiete partidos políticos y tres comités cívicos". (Alvarez V. Urrutia E. y otros, 2012:318)

Si bien se puede hablar de un alto número de organizaciones políticas, el espectro político era pobre y había casi una total ausencia de

---

<sup>2</sup>[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), autor Mario Fuentes Destarac. Sin fecha.

pluralidad. El espectro fue entonces de derecha. Este puede ser considerado un factor importante en la precariedad institucional. Un régimen cuyas fuentes de propuesta partidaria reflejan estrictamente el marco de lo que, fue permitido.

En la Constituyente participaron partidos políticos como el Movimiento de Liberación Nacional (MLN) heredero de la intervención norteamericana de 1954, la Central Auténtica Nacionalista (CAN) que tenía como fuente de inspiración al general Carlos Manuel Arana Osorio, un partido de derecha con rasgos autoritarios, la Unión del Centro Nacional, (UCN) cuyo dirigente principal era Jorge Carpio Nicolle, partido que podría ubicarse como de centro derecha y la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) también de centro derecha.

En la génesis del sistema político guatemalteco se había perdido la posibilidad de propuesta del tejido social que para entonces estaba seriamente desestructurado como producto de la aplicación de sucesivos planes de contrainsurgencia los cuales no dejaron de aplicarse en la nueva etapa de retorno a la Institucionalidad.

En estos momentos la guerrilla persistía como un fenómeno marginal en términos de sus áreas de influencia, mantenía cierta presión internacional mediante las denuncias de lo que ocurría en el país y luego impulsó el proceso de negociaciones de paz que tendrán como resultado su inserción a la vida política del país pero sin transformar las reglas del juego que se dictaron desde la constituyente de 1985.

Todavía en los años 1984 y 1985 subsistieron en varios departamentos del país los denominados polos de desarrollo y aldeas modelo, que eran mecanismos de control y subordinación de la población, así como también el servicio forzoso en las llamadas patrullas civiles.

Las condiciones limitadas para la génesis del sistema político guatemalteco, podemos recogerlas en la siguiente afirmación: "las instituciones entendidas como reglas del juego en general, y las

instituciones democráticas en particular, son el resultado del conflicto. Actores políticos concretos, con intereses, con poder relativo y sobre la base de consideraciones intertemporales moldean estas reglas, y su resultado es el de la correlación de fuerzas que en general se impone. La democratización guatemalteca fue parcialmente el resultado del conflicto social, político y militar que definió la primera mitad de la década de 1980". (Sáenz de Tejada, 2013).

Fueron entonces los vencedores, los grupos empresariales de la oligarquía, y la cúpula militar, quienes configuraron los alcances y limitaciones de las instituciones políticas del sistema político guatemalteco. Debe decirse con claridad, las instituciones políticas en Guatemala no son resultado de procesos genuinamente participativos e incluyentes, sino producto de un proceso de aplicación de planes de contrainsurgencia y de retorno a la legalidad emanada de las elites vencedoras.

Es acá también, en donde deben buscarse las causas de la debilidad y precariedad que exponen estas instituciones para cumplir con las reglas que demanda un Estado de Derecho. Este es también el origen de las actuales precariedades que muestra el sistema político guatemalteco y sus instituciones.

"La transición política fue llevada a cabo en un clima de terror y guerra interna, es decir, el marco de la transición fue el Estado Contrainsurgente que en medio de la represión y la violación sistemática de los derechos humanos creaba las condiciones institucionales para la reconstrucción del sistema político y abrir el poder a las fuerzas civiles". (Urrutia y otros, 2012: 319)

Se puede decir entonces que las instituciones políticas creadas en mayo de 1985 deberían constituir en teoría el andamiaje jurídico político para establecer un Estado Republicano sustentado en la ley. No obstante, el origen que presentamos dentro del contexto, les dio un

carácter contrainsurgente, las instituciones fueron creadas ya con un sesgo, con un interés superpuesto al conjunto de la sociedad, que se sobre montaba al de los sectores sociales y se dirigía a legitimar en el ejercicio de poder por parte de la oligarquía y sus aliados militares.

## **CAPITULO III**

### **Descripción de las instituciones contraloras del Sistema Político Guatemalteco.**

#### **3.1 El régimen político**

Los artículos 140 y 141 definen las características esenciales del sistema político guatemalteco al señalar que “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo”. Luego señala que “la soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida. (Constitución Política de la República, 1985).<sup>3</sup>

Si estos artículos constitucionales son cumplidos estaríamos frente al ejercicio del llamado principio del equilibrio de poderes, en busca de evitar el ejercicio autoritario que ha marcado la vida política de Guatemala. No obstante estos artículos de la constitución tendrían que materializarse en los resultados del funcionamiento de las instituciones políticas que conforman el sistema.

Dentro de la catalogación de los sistemas políticos clásica se puede ubicar que Guatemala tiene rasgos de un sistema presidencialista aunque con algunas normas constitucionales que le acercan a las características de un sistema mixto, que combina elementos de presidencialismo y parlamentarismo. Esto obedece que el presidente es electo por voto directo y no tiene subordinación al legislativo, aunque hay algunas normas constitucionales que relativizan esa insubordinación, pues existe por ejemplo la interpelación a los miembros de su gabinete. Al igual, el parlamento también tiene

---

<sup>3</sup> Debe tenerse en cuenta que esta Constitución fue reformada por el Acuerdo Legislativo No. 19-93 del 17 de noviembre de 1993.



algunas regulaciones que le obligan a atender el ejercicio de autoridad presidencial por ejemplo con el derecho de veto presidencial.

No obstante al enumerar la multiplicidad de funciones concentradas dentro del Organismo Ejecutivo se puede afirmar que estamos frente a un Sistema Presidencial con elementos de un sistema mixto, pero también con grandes limitaciones y deficiencias para solventar las funciones asignadas.

### **3.2 Organismo Ejecutivo**

La definición de lo que es el Organismo Ejecutivo y sus funciones las encontramos en el Capítulo II de la Constitución Política de la República de Guatemala. De manera general tal y como lo señala el artículo 182 de la Constitución Política, "el Presidente de la República, juntamente con los ministros, viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo. La principal función que se encomienda a la persona que ejerce el cargo de Presidente de la República es cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes. Existe prohibición para la reelección del cargo de Presidente y Vicepresidente.

La persona que ejerce el cargo de Presidente de la República es el Jefe de Estado de Guatemala, y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.

La persona que ejerce el cargo de Presidente de la República, actuará siempre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos; es Comandante General del Ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la República.

La persona que ejerce el cargo de Presidente de la República, juntamente con los ministros, viceministros y demás funcionarios

dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno. (Artículo 182, Constitución Política, 1985).

Son funciones de la persona que ejerce el cargo de Presidente de la República:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.
- b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público.
- c) Ejercer el mando de las fuerzas armadas de la nación con todas las funciones y atribuciones respectivas.
- d) Ejercer el mando superior de la fuerza pública
- e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuvieren facultados por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.
- f) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.
- g) Presentar iniciativas de ley al Congreso de la República.
- h) Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo de conformidad con la Constitución.
- i) Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito sobre la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior.
- j) Someter anualmente al Congreso, para su aprobación con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal, por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado. Si

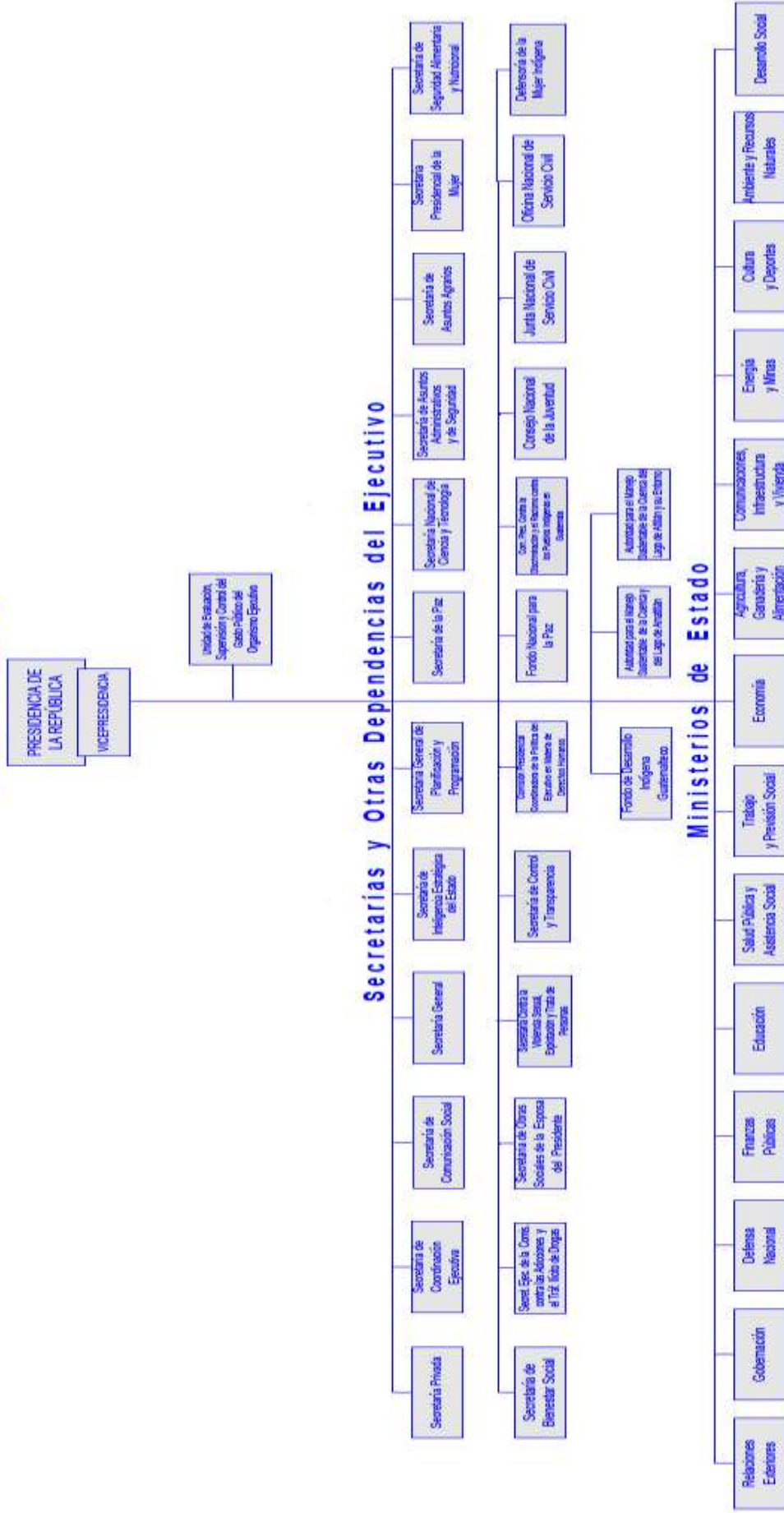
el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer el proyecto.

- k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos.
- l) Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden;
- m) Coordinar en Consejo de Ministros la política de desarrollo de la Nación.
- n) Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo.
- o) Mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación.
- p) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales. Celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.
- q) Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a los cónsules.
- r) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley.
- s) Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales por actos u omisiones en el orden administrativo.
- t) Nombrar y remover a los Ministros de Estado, Viceministros, Secretarios y Subsecretarios de la Presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley.
- u) Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley.
- v) Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros.
- w) Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la República sobre el propósito de cualquier viaje

que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo.

- x) Someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del ministerio respectivo un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control.
- y) Todas las demás funciones que le asigne esta Constitución. (artículo 183, Constitución Política de la República 1985).

# ORGANISMO EJECUTIVO



<sup>4</sup>[http://www.google.com.gt/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&cad=rja&uact=8&docid=vYFmrsJA\\_M7koM&tbnid=tpC1Lse9Y20nM:&ved=0CAQ-QjB0&url=http%3A%2F%2Fwww.slideshare.net%2FAndrewChavezBarillas%2Forganigrama-del-gobierno-de-guatemala&ei=dKCUU8mmGK-2sAS22oH4DA&bvm=bv.68445247,d.cWc&psig=AFQjCNHF5IBiZhT1Q0ZlogZlxHZcsyrjWw&ust=1402335705782092](http://www.google.com.gt/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&cad=rja&uact=8&docid=vYFmrsJA_M7koM&tbnid=tpC1Lse9Y20nM:&ved=0CAQ-QjB0&url=http%3A%2F%2Fwww.slideshare.net%2FAndrewChavezBarillas%2Forganigrama-del-gobierno-de-guatemala&ei=dKCUU8mmGK-2sAS22oH4DA&bvm=bv.68445247,d.cWc&psig=AFQjCNHF5IBiZhT1Q0ZlogZlxHZcsyrjWw&ust=1402335705782092)

Como ya se mencionó la persona electa como Presidente o Vicepresidente, es electa mediante sufragio universal y secreto. Si ninguna de las candidatas ó candidatos obtiene la mayoría absoluta se debe proceder a segunda vuelta dentro de un plazo no mayor de sesenta ni menor de cuarenta y cinco días. (artículo 184, Constitución Política, 1985).

En cuanto a los requisitos para optar al cargo de Presidente o vicepresidente de la República, se señala que deben ser personas guatemaltecas de origen, que sean ciudadanos en ejercicio y mayores de cuarenta años. (artículo 185, Constitución Política, 1985).

No obstante hay prohibiciones para optar al cargo de Presidente y vicepresidente, estas se refieren a:

- a. El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno.
- b. La persona que ejerza la Presidencia o Vicepresidencia de la República cuando se haga la elección para dicho cargo, o que la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del periodo presidencial en que se celebren las elecciones;
- c. Los parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando éste último se encuentre ejerciendo la Presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este artículo;
- d. El que hubiese sido ministro de Estado, durante cualquier tiempo en los seis meses anteriores a la elección;
- e. Los miembros del Ejército, salvo que están de baja o en situación de retiro por lo menos cinco años antes de la convocatoria.
- f. Los ministros de cualquier religión o culto; y
- g. Los magistrados del Tribunal Supremo Electoral. (Artículo 186, Constitución Política de 1985).

El artículo 187 se titula.- Prohibición de reelección y literalmente establece: “la persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso”.

“La reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo”.

Con relación a los ministerios, el artículo 193 de la Constitución Política establece que para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y competencia que la misma les señale.

Son funciones de los Ministros de Estado.

- a. Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su ministerio.
- b. Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley;
- c. Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez.
- d. Presentar al Presidente de la República el plan de trabajo de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley.
- e. Presentar anualmente al Presidente de la República, en su oportunidad el proyecto de presupuesto de su ministerio;
- f. Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio;
- g. Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el mismo emita.
- h. Concurrir al Congreso de la República y participar en los debates sobre negocios relacionados con su ramo.
- i. Velar por el escrito cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos en los

negocios confiados a su cargo. (Artículo 194, Constitución Política de 1985).

El artículo 199 establece la comparecencia obligatoria de los ministros de Estado a interpelaciones solicitados por los diputados del Congreso de la República y el artículo 201 norma que los ministros y viceministros son responsables de sus actos, de acuerdo con lo que prescribe artículo 195 de esta Constitución y lo que determina la Ley de responsabilidades.

Como se mencionó líneas arriba también forman parte del Organismo Ejecutivo todas las Secretarías y Comisiones creadas por el Ejecutivo para el cumplimiento de sus funciones así como las dependencias de cada uno de los ministerios, secretarías y comisiones.

Se les denomina dependencias porque estas si se subordinan al Ejecutivo y siguen sus lineamientos y políticas. Esto se diferencia de las instituciones políticas, las cuales efectivamente, en el sistema y el cumplimiento de sus funciones deben gozar de autonomía e independencia a fin de que cumplan con su rol de control y fiscalización. Unas instituciones políticas subordinadas a grupos de poder o al ejecutivo, simplemente pierden la naturaleza y esencia para las que fueron creadas.

### **3.3 Balance en el cumplimiento de funciones del Organismo Ejecutivo**

Dentro del desarrollo histórico de sucesivos gobiernos desde 1986 en que llega al gobierno el presidente civil Vinicio Cerezo, se puede decir que uno de los principios importantes se establece al dar al Presidente de la República un mandato general para todas las personas gobernadas su representación no se hace para un partido político en particular. Con los años esto se ha venido deteriorando. Las y los



gobernantes han asumido en los últimos mandatos una posición partidaria dentro del gobierno.

La entrega de carreteras, de transferencias condicionadas y obra pública en general, se han ido convirtiendo en verdaderos actos de proselitismo en favor del partido de gobierno. Incluso el color que utiliza el partido político, trata de uniformar obligaciones ciudadanas como en la actualidad lo constituye el color del chaleco que deben portar los pilotos de motocicletas, (color anaranjado como el del partido político de gobierno).

Los trabajadores contratados para construir carreteras por parte del Ministerio de Comunicaciones, en el gobierno del Presidente Otto Pérez Molina, portaron camisetas anaranjadas en el cumplimiento de sus labores.

En el ámbito de la publicidad gubernamental es posible también visualizar cómo no se ha separado la postura partidaria con las funciones específicas del Ejecutivo, que no debieran de aparecer indiferenciadas. La constante propagandización de la poca obra ejecutada casi siempre tiene como personaje central a la futura persona que será candidata o candidato presidencial.

Las funciones de gobierno son incompatibles con las funciones partidarias para no favorecer efectivamente al partido político, de suerte que es inaceptable que quien ocupa la secretaría general del partido político sea a la vez funcionaria o funcionario en altos cargos de gobierno, lo cual contradice lo que se establece en la ley.

La persona que ocupa el cargo de Presidente de la República de acuerdo a lo que establece la Constitución debe gobernar para toda la población, pero en el gobierno del presidente Otto Pérez Molina, ha sido visible su posición partidaria, a través de los colores que usa para su propaganda, el indiferenciar los actos de gobierno con actos proselitistas, la imposición de colores del partido gubernamental a

medidas de cumplimiento general como los chalecos de motoristas o las playeras que usan los trabajadores de gobierno.

El promulgar, sancionar, pero principalmente garantizar que se cumpla con las leyes del país debería ser la principal función del Ejecutivo. A lo largo de los gobiernos civiles, que han gobernado Guatemala desde 1985, ha habido diferentes momentos de transgresión a esta norma fundamental. Baste recordar la ejecución de planes de contrainsurgencia que violentaron derechos humanos de las personas, la persistencia de mecanismos de control de población mediante la formación de patrullas civiles y concentración en polos de desarrollo para constatar tal incumplimiento.

Entre 1986 y el 29 de diciembre de 1996, en que se firmaron los Acuerdos de Paz, se ejecutaron los siguientes planes de contrainsurgencia: Consolidación Nacional 86, Fortaleza 87, Unidad 88, Fortalecimiento Institucional 89, Avance 90, Fortaleza por la Paz 91, Consolidación de la Paz 92, Paz 93, Integración 94, Integración 95 e Integración 96.<sup>5</sup>

El autogolpe de estado de 1993 dado por el entonces presidente Jorge Serrano Elías también representa un momento de violación del cumplimiento de la Ley por parte del Ejecutivo, las operaciones de limpieza social realizadas durante el gobierno de Oscar Berger o el crecimiento de fuerza militar durante el gobierno de Álvaro Colom contradicen esta normativa. En la actualidad, con el gobierno del Presidente Otto Pérez Molina ha continuado el incremento de elementos castrenses en funciones de gobierno y también de la fuerza militar en funciones de seguridad.

La no comparecencia constante del Presidente de la República ante el Congreso de la República también puede interpretarse como el incumplimiento de la Ley por parte del Ejecutivo que debe ser por

---

<sup>5</sup>Proyecto Propuesta de Asesoramiento y Capacitación para la Desclasificación, Selección, Interpretación y uso del Archivo Militar del Ejército de la República de Guatemala SEPAZ 2008.

excelencia el organismo que fomente el pleno cumplimiento de las obligaciones constitucionales.

Los incisos i y j, del artículo 183 de la Constitución se han visto claramente afectados por el distanciamiento del Ejecutivo en cuanto a presentarse periódicamente al legislativo en donde debe presentar el informe de lo realizado durante un año y el nuevo Presupuesto de Ingresos y Egresos.

Pero el ejemplo más palpable de la indisposición del Ejecutivo a cumplir con las normativas constitucionales se puso de manifiesto con las declaraciones, dadas a finales de mayo de 2014, por el Presidente Otto Pérez Molina respecto a una hipotética ampliación de su mandato presidencial.

Como se planteó en la descripción del Organismo Ejecutivo, el artículo 187 prohíbe la reelección o prolongación del mandato presidencial, por cualquier medio, calificándolos de punibles de conformidad con la ley. Y, aunque es válido que pudiese producirse una reforma de la Constitución Política de la República, esto podría ser en tanto los actores políticos de tal reforma sean ajenos al gobierno de turno y sus intereses, ya que el mandatario fue electo para el período de 4 años.

Cabe recordar que esta norma, tiene relación con el pasado histórico de Guatemala, en la que sucesivos gobierno militares perpetuaron sus mandatos estableciendo verdaderas dictaduras como las de Manuel Estrada Cabrera y la del general Jorge Ubico. De manera que esta normativa está dirigida a hacer realidad el principio de sufragio efectivo y la no reelección.

En cuanto a la función del Ejecutivo de dirigir la política exterior, dentro de la ciencia política es claro que la política exterior no es más que un reflejo de la política interna. Una institucionalidad sólida permite al Ejecutivo proyectar una política exterior que permita fortalecer al Estado a partir de ciertos objetivos que se propone cumplir.

A lo largo de los años de gobiernos sucedidos después de 1985, la política exterior de Guatemala ha sido circunstancial y coyuntural. Sus iniciativas han respondido más a intereses externos que a propuestas coherentes con la situación interna. A manera de ejemplo podemos citar la iniciativa del gobierno del general Otto Pérez Molina, de despenalización de las drogas. Una iniciativa que tiene poco sustento en un marco democrático que haga factible la solvencia política del gobierno de Guatemala que muestra internamente rezagos de cumplimiento en metas esenciales de educación, salud, alimentación y vivienda y oportunidades de empleo para la población guatemalteca.

Para presentar resultado general que englobe el producto sustantivo de estos años de ejercicio del organismo ejecutivo, desde 1985 a la fecha, podemos citar la introducción de la presentación de los informes de desarrollo humano

del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Como todos los años desde 1990, el Informe sobre Desarrollo Humano ha publicado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que fue presentado como una alternativa a las mediciones convencionales del desarrollo nacional, como el nivel de ingresos y la tasa de crecimiento económico.

El IDH representa el impulso de una definición más amplia del bienestar y ofrece una medida compuesta de tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e ingresos. Entre 1980 y 2011 el IDH de Guatemala creció en un 0.95% anual, pasando desde el 0.428 hasta el 0.574 de la actualidad, lo que coloca al país en la posición 131 de los 187 países para los que se disponen datos comparables. El IDH de América Latina y el Caribe (OR) como región ha pasado del 0.582 de 1980 al 0.731 de la actualidad, por lo que Guatemala se sitúa por debajo de la media regional.

Guatemala sigue siendo un país con una economía basada en factores externos, conjugado con un sistema tributario de muy bajo

rendimiento que exige de mayor endeudamiento<sup>6</sup>, políticas de gasto social conservadoras y a la vez, débiles mecanismos de redistribución del ingreso.<sup>7</sup>El aumento de los precios del petróleo y de los alimentos ha provocado en los últimos años un fuerte deterioro de las condiciones sociales. El país enfrenta un continuo incremento del desempleo (de 3.2 en el 2005 a 4.1 en 2011)<sup>8</sup> y su precarización (por arriba del 55% de la PEA es subempleada)<sup>9</sup>, un incremento en sus flujos migratorios a la par de una disminución de remesas; y la contracción de su consumo interno que afecta el comercio.<sup>10</sup>Aumento de la pobreza al 53.71% en 2011 (un índice del 41%, y de pobreza extrema del 13.33%), en tanto que en el 2006 era de 51%. La pobreza afecta principalmente a la población rural e indígena<sup>11</sup>. (CEDES, 2012: 7).

De esta forma se puede señalar que el Organismo Ejecutivo a lo largo de estos años no ha tenido las condiciones para dar cumplimiento al mandato constitucional de procurar el bien común y garantizar el cumplimiento de las leyes del país.

### **3.4 Organismo Legislativo**

La potestad legislativa le corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un periodo de cuatro años pudiendo ser reelectos.

Cada uno de los departamentos de la república, constituye un distrito electoral. El municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo

---

<sup>6</sup>Ver nota de prensa en Reuters América Latina. Del 3 de oct. 2012:

<http://lta.reuters.com/article/companyNews/idLTAL1E8L3BL820121003>

<sup>7</sup>Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), septiembre de 2012.

<sup>8</sup>Según la ENEI 2011. INE. Guatemala.

<sup>9</sup>Resultados de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI- 2011. INE. Guatemala, septiembre de 2011.

<sup>10</sup>Análisis de Coyuntura IPN-USAC, Edición Número 15, 01 al 05 de octubre de 2012.

<sup>11</sup> Resultados de la ENCOVI 2011, INE. Guatemala.

un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponde a cada distrito en proporción a la población. (Constitución Política, 1985).

El Congreso de la República está integrado en la última legislatura, analizada, (2014) por 158 diputados, 31 diputados por lista nacional, 19 por el distrito central, 11 procedentes de los municipios del departamento de Guatemala, 10 por el departamento de Huehuetenango; 9 por Alta Verapaz y San Marcos; 8 por Quiché; 7 por Quetzaltenango; 6 por Escuintla; 5 por Chimaltenango y Suchitepéquez; 4 por Jutiapa, Petén y Totonicapán; 3 por Chiquimula, Izabal, Jalapa, Retalhuleu, Sacatepéquez, Santa Rosa y Sololá; 2 por Baja Verapaz y Zacapa; y, otro más por El Progreso.<sup>12</sup>

El período anual de sesiones del congreso se inicia el catorce de enero de cada año, sin necesidad de convocatoria. El congreso se reunirá en sesiones ordinarias del catorce de enero al quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año. Se reunirá en reuniones 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 de la mayoría absoluta del total de diputados que lo integran. El veinticinco por ciento de diputados o más tiene derecho a pedir a la Comisión Permanente la convocatoria del Congreso por razones suficientes de necesidad o conveniencia pública. Si la solicitare por lo menos la mitad más uno del total de diputados, la comisión permanente deberá proceder inmediatamente a su convocatoria. (Constitución Política de 1985). (artículo modificado por Acuerdo Legislativo No. 18-93).

Con relación a las resoluciones que adopta el Congreso de la República, el artículo 159 señala que estas deben tomarse con el voto

---

<sup>12</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Congreso\\_de\\_la\\_Rep%C3%BAblica\\_de\\_Guatemala](http://es.wikipedia.org/wiki/Congreso_de_la_Rep%C3%BAblica_de_Guatemala)

favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran, salvo en los casos en los que la ley exija un número especial. Entre las prerrogativas que tienen los diputados por ser dignatarios de la nación se encuentra la inmunidad personal que sólo puede ser vulnerada mediante solicitud de antejuicio o en caso flagrante de delito.

Dos instancias principales dentro del Congreso de la República son la Junta Directiva que es electa cada año y la Comisión Permanente, presidida por el Presidente del Congreso, la cual funcionará mientras el Congreso no esté reunido. (artículo 163, Constitución Política 1985).

El artículo 164 establece las personas que tienen prohibición para ser diputados:

- a) Los funcionarios y empleados de los Organismos Ejecutivo, Judicial y del Tribunal y Contraloría de Cuentas, así como los magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el director del Registro de Ciudadanos. Quienes desempeñen funciones docentes y los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social, están exceptuados de la prohibición anterior;
- b) Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultas de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio;
- c) Los parientes del Presidente de la República y los del Vicepresidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
- d) Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, no hubieren solventado sus responsabilidades.
- e) Quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; Y,
- f) Los militares en servicio activo. (artículo 164, Constitución Política 1985, Artículo modificado por Acuerdo Legislativo No 18-93).

En cuanto a las funciones del Congreso de la República, la Carta Magna establece:

- a. Abrir y cerrar su periodo de sesiones
- b. Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos.
- c. Aceptar o no la renuncia del Presidente o Vicepresidente de la República. El Congreso comprobará la autenticidad de la renuncia respectiva.
- d. Dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente o en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente.
- e. Conocer con anticipación, para que los efectos de la sucesión temporal, de la ausencia del territorio nacional del Presidente y Vicepresidente de la República. En ningún caso podrán ausentarse simultáneamente el Presidente y Vicepresidente.
- f. Elegir a los funcionarios que, de conformidad con la Constitución y la ley, deban ser designados por el Congreso; aceptarles o no la renuncia y elegir a las personas que han de sustituirlos;
- g. Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasa a depender del Congreso;
- h. Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros y Viceministros de Estado, cuando están encargados del Despacho, Secretarios de la Presidencia de la República, Subsecretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación.



Toda resolución sobre esta materia ha de tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso. (artículo 165, Constitución Política 1985). (Inciso reformado por Acuerdo Legislativo No 18-93).

Los artículos 166, 167 y 168 de la Constitución regulan lo relativo a las interpelaciones a Ministros, Viceministros y Secretarios del Ejecutivo. Dentro de la normativa se establece que “ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las pregunta o restringirlas”.

De igual manera se establece que “Todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste o sus comisiones lo consideren necesario”.

Dentro del artículo 171 que norma lo que se denomina otras atribuciones del Congreso. Se establecen normas muy importantes como:

- Decretar, reformar y derogar leyes
- Aprobar, modificar e improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiese sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior.
- Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de la recaudación.
- Declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz;

- Decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos cuando lo exija la conveniencia pública;

En el artículo 174 de la Constitución se determina que tienen iniciativa de ley los diputados al Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral

Se establece que las leyes calificadas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad. (artículo 175, Constitución Política de 1985).

El artículo 178 establece el poder de veto del ejecutivo, aunque una ley siendo vetada si el Congreso "rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros el Ejecutivo deberá obligadamente que sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciere, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días para que surta efecto como ley de la República. (artículo 179, Constitución Política, 1985). (Artículo modificado por el Acuerdo Legislativo No. 18-93).

Como se puede apreciar, para la toma de decisiones, El Legislativo emplea dos posibilidades. Una es la mayoría calificada y la otra la mayoría absoluta.

La mayoría calificada (cualificada o especial reforzada) es el tipo de votación donde se requiere de las dos terceras partes del total de diputados que conforman el Congreso de la República (actualmente sería 105 de los 158 diputados). El Congreso la ejerce en los siguientes casos:

- Para ratificar cualquier resolución, tratado o convenio internacional que tenga que ver con el artículo 172 de la Constitución.

- Para realizar reformas constitucionales, previo dictamen de la Corte de Constitucionalidad y ratificado mediante consulta popular.
- Para realizar reformas a las leyes constitucionales, previo dictamen de la Corte de Constitucionalidad.
- Para aprobar una ley de urgencia nacional o para rechazar el veto presidencial.
- Para declarar si se ha de dar lugar a causa contra los funcionarios descrito en el artículo 165 literal h de la Constitución.
- Para conceder a través del Banco de Guatemala, financiamiento en casos de catástrofes o desastres públicos por petición del Presidente de la República.
- Para crear o suprimir entidades descentralizadas y autónomas.
- Para declarar la incapacidad física o mental del Presidente, previo dictamen de una comisión de cinco médicos designados por la Junta Directiva del Colegio respectivo a solicitud del Congreso.
- Para ratificar el voto de falta de confianza dado a un ministro de Estado.
- Para designar a la persona que ha de ser Presidente por falta absoluta del binomio presidencial elegidos por el pueblo.
- Para aprobar una ampliación presupuestaria si la opinión del Organismo Ejecutivo fuere desfavorable.
- Para convocar a la Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de reformar el Capítulo I del Título II de la Constitución.
- Para crear nuevas Comisiones de Trabajo.
- Para cuando se requiera en otros casos especiales o vital importancia.

La mayoría absoluta es el tipo de votación donde se requiere la mitad más uno del total de diputados que conforman el Congreso de la República (actualmente sería 80 de los 158 diputados). El Congreso la ejerce en los siguientes casos:

- Para la elección de los altos funcionarios del Estado y otros funcionarios públicos que le son asignados por la Constitución y las leyes.
- Para decretar, reformar y derogar las leyes.
- Para realizar la consulta facultativa a la Corte de Constitucionalidad sobre la constitucionalidad de cualquier, ley, tratado, convenio o resolución.
- Para cuando se requiera de igual manera en otros casos ordinarios.
- Para conocer otros asuntos o materias cuando fueren convocados a sesión extraordinaria por los facultados para hacerlo.
- Para aprobar resoluciones a excepción de aquellas que requieran un número especial.
- Para aprobar el voto de falta de confianza a un ministro de Estado.



### 3.5 Balance en el cumplimiento de las funciones del Organismo Legislativo

En las últimas legislaturas se ha entrado en un proceso de desprestigio para el Organismo Legislativo. En buena medida esto obedece a la poca capacidad que se ha tenido para cumplir en tiempo la aprobación de leyes o normativas urgentes para el buen desempeño público.

Por ejemplo el retraso en la elección e instalación del Consejo del Ministerio Público a lo largo de todo el mandato de la anterior Fiscal General Claudia Paz y Paz, lo que tuvo consecuencias graves para la toma de decisiones administrativas dentro de esa institución. Una alta cantidad de iniciativas de ley permanecen a la espera de su discusión y aprobación.

Otro elemento criticado en las últimas legislaturas es la tergiversación y mal uso de la capacidad de interpelación que corresponde al Congreso de la República. Dentro de las críticas a este mecanismo es que en ninguna ocasión de las interpelaciones realizadas se ha dictado un voto de censura a los funcionarios interpelados. La interpelaciones a ministros adicionalmente mantienen paralizada la agenda del Legislativo.

Estos procesos –de acuerdo a estudios de algunas organizaciones que fiscalizan la labor del legislativo- han sido de baja calidad técnica y profesional y no se realizan actividades de seguimiento respecto a la problemática que justifica la confrontación del funcionario interpelado. (MESICIC).

Los largos interrogatorios a las y los miembros del gabinete de gobierno, que mantienen estancada la discusión y aprobación de leyes por varios meses se han hecho más bien con propósitos políticos de negociación con el Ejecutivo, lo que impide el genuino ejercicio de fiscalización de los funcionarios.

Una consideración importante es que la función fiscalizadora que debe ejercer el Legislativo con el Ejecutivo se ve afectada por el número de diputados que tiene determinada legislatura del partido oficial. Esto en lo que repercute es en una subordinación de la bancada oficial lo que afecta el mandato del Legislativo.

La llamada reforma tributaria decretada a principios de la actual legislatura e impulsada por el ejecutivo, tuvo que emprender nuevos cambios frente a una serie de inconstitucionalidades presentadas

principalmente por los grupos de poder económico, lo que en la práctica dio al traste con la capacidad de captación de recursos por parte del Estado.

Lo que se ha manifestado como una realidad es la falta de capacidad del gobierno para incrementar la recaudación tributaria y por el contrario el aumento del endeudamiento interno con las consecuencias hacia la población de más escasos recursos.

Diputados electos por un determinado partido político pasan a otro a la hora de instalarse el Congreso de la República.

En la Legislatura que corresponde al periodo 2007- 2011, la suma llegó a 112 diputadas y diputados que cambiaron de bancada, traducido en porcentajes es el 71% del total. En la legislatura posterior, con apenas un año en funciones, hasta diciembre del año 2012, 53 habían dejado sus bancadas o las alianzas electorales que les llevaron a la curul, representando el 33.54% del total de diputados y diputadas.

El transfuguismo -como se le denomina al cambio constante de partidos políticos- para analistas demuestra la falta de ideología política de los partidos políticos, el autoritarismo en los comités ejecutivos y la poca capacidad de resolver conflictos de interés dentro de los mismos, lo que provoca que las personas que no ven reflejados sus intereses en los partidos políticos decidan cambiarse a otro o se declaren independientes con el fin de conformar uno nuevo.

Para otros analistas es más una conflictividad de intereses de grupos dentro de los mismos partidos, ya que la mayoría de partidos representan la misma ideología (derecha) y por lo tanto es comprensible el cambio entre partidos, puesto que no está siendo afectada la ideología sino sus intereses. Otros estudios sobre el tema

han señalado que “en Guatemala el transfuguismo se da por el monopolio partidario sobre los recursos colectivos y privados.<sup>13)</sup>.

Durante el año 2013, se aprobaron 28 decretos legislativos, que estuvieron dirigidos a la reforma del Código Tributario y la Ley de Actualización tributaria y luego a exoneraciones del IVA, a la aprobación de préstamos para cubrir el déficit presupuestario a la ampliación del Estado de calamidad pública, entre otros. Como puede apreciarse con un claro déficit de aprobación de leyes que se dirijan al desarrollo rural o a aspectos de desarrollo social y a intereses de la población en general.

Durante el año 2014, se aprobaron 13 decretos legislativos, entre los que se cuentan la creación de nuevos municipios; la ampliación en la vigencia del Presupuesto, nuevas exoneraciones de impuestos y la emisión de cambios en la Ley de Control de las Telecomunicaciones Móviles en Centros de Privación de Libertad, que generó una fuerte polémica y protesta de diversos sectores. También durante 2014 hubo un claro déficit de aprobación de leyes vinculadas a los sectores sociales que demandan desarrollo rural y oposición a la instalación de la industria extractiva en sus comunidades o bien a iniciativas vinculadas al respeto de los derechos humanos de la población guatemalteca.<sup>14</sup>

Al contrario de las funciones que corresponden al Legislativo, dentro de sus últimas iniciativas aprobó un punto resolutivo declarando que en Guatemala no hubo genocidio, una declaración no vinculante pero que aleja al Legislativo de sus funciones y representa una injerencia a la independencia del Organismo Judicial.

---

<sup>13</sup><http://www.analistasindependientes.org/2013/01/el-transfuguismo-parlamentario-2013-23.html#!/2013/01/el-transfuguismo-parlamentario-2013-23.htm>

<sup>14</sup><http://www.congreso.gob.gt/index.php>

### **3.6 Organismo Judicial**

El Capítulo IV regula lo que corresponde a la integración y funciones del Organismo Judicial. El artículo 203 establece la independencia del Organismo Judicial y la potestad de Juzgar. Textualmente señala: La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público.

La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de la justicia. (Constitución Política, 1993).<sup>15</sup>

La Corte Suprema de Justicia es el órgano superior dentro del Organismo Judicial se integra con trece magistrados, incluyendo a su Presidente, y se organizará en las cámaras que la ley determine. Cada cámara tendrá su presidente. El Presidente del Organismo Judicial lo es también de la Corte Suprema de Justicia y su autoridad se extiende a los tribunales de toda la República. (artículo 214, Constitución Política, 1993).

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso de la República para un período de cinco años, de una nómina de veintiséis candidatos propuestos por una comisión de

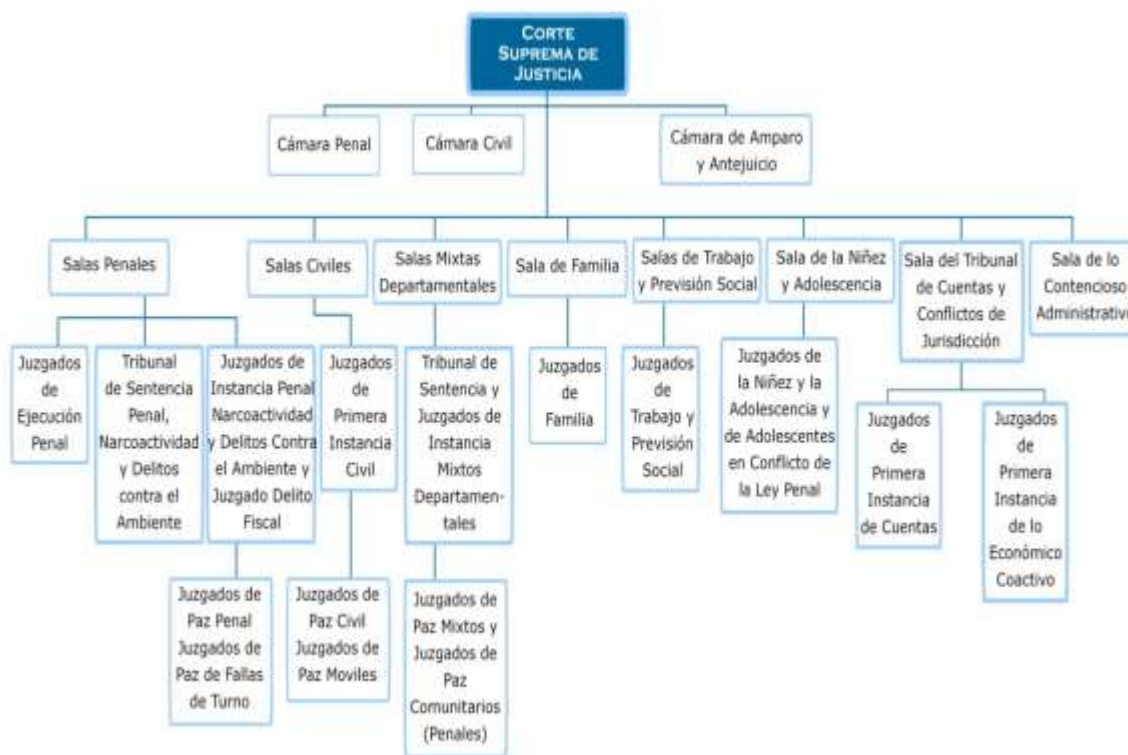
---

<sup>15</sup>La Constitución Política de 1985, fue modificada en algunos de sus artículos mediante el Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de noviembre de 1993, por ello se registra este último año dentro de las citas bibliográficas.



postulación integrada por un representante de los rectores de las universidades del país, que la preside, los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados titulares de la Corte de Apelaciones y demás tribunales que se refiere el artículo 217 de esta Constitución. (artículo 215, Constitución Política, 1996).

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia elegirán, entre sus miembros, con el voto favorable de las dos terceras partes, al presidente de la misma, el que durará en sus funciones un año y no podrá ser reelecto durante ese periodo. El artículo 216 establece los requisitos para ser electo como magistrado de la Corte Suprema de Justicia estableciendo que debe ser mayor de cuarenta años y haber desempeñado un periodo completo como magistrado de la Corte de Apelaciones o de los tribunales colegiados que tengan la misma calidad o haber ejercido la profesión de abogado por más de diez años.



En cuanto a la Corte de Apelaciones, la misma se integra con el número de salas que determine la Corte Suprema de Justicia, la que también fijará su sede y jurisdicción. (Artículo 218, Constitución Política 1985). Existen tribunales militares que están a cargo de los delitos o faltas cometidos por los integrantes del ejército de Guatemala, pero se advierte que ningún civil puede ser juzgado por tribunales militares. Se entiende que eso se refiere a delitos cometidos dentro de la institución sobre asuntos estrictamente militares y en el servicio activo.

También se plantean los tribunales de cuentas la cual será ejercida por los jueces de primera instancia y el Tribunal de Segunda Instancia de Cuentas.

La función de los tribunales de lo contencioso administrativo es de "controlar de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas". (Constitución Política de 1985).

### **3.7 Balance en el cumplimiento de las funciones del Organismo Judicial**

Una de las altas carencias del organismo judicial han sido los limitados recursos disponibles y su insuficiente cobertura nacional. El baluarte más importante de este organismo dentro de la institucionalidad es precisamente el poder ejercer sus funciones con absoluta independencia y sin injerencias, principalmente del poder económico o de los grupos de poder político y militar.

Precisamente la mayor parte de la Historia del siglo Veinte fue una larga cadena de gobiernos autoritarios que imponían su propia ley, transgrediendo los derechos fundamentales de la población.

Después que durante 36 años de conflicto armado o guerra interna en el país, la vuelta a la institucionalidad debió garantizar precisamente la consolidación de un sistema de justicia independiente.

No obstante lo anterior, a lo largo de estos años (1985 – 2014) el Organismo Judicial ha sido objeto de presiones desde factores o estructuras del Estado y paralelas al Estado. Esta situación se ha producido con el objetivo de mantener la impunidad sobre delitos como actos de corrupción cometidos desde altos funcionarios del aparato estatal, o bien sectores de poder económico, violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno; la presencia del crimen organizado, el narcotráfico y otros.

La alta problemática que afecta al Organismo Judicial fue posible apreciarla cuando en el último proceso en busca de la elección de Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en octubre de 2013, se mantuvo un largo impasse para lograr llegar a un resultado en la votación, por parte de los Magistrados de la CSJ. Aunque nunca se reconoció por parte de las autoridades del Organismo Ejecutivo, fue evidente que se ejercieron fuertes presiones a fin de lograr resultados acordes a los propósitos de ciertos grupos de poder.

Un evento trágico como el suicidio del Magistrado César Crisóstomo Barrientos Pellecer, prestigiado jurista que había hecho aportes importantes en la elaboración del Código Procesal Penal evidencia los serios problemas que han afectado a este Organismo de Estado, el cual corre el riesgo de perder su independencia y ser controlado por parte de grupos de poder económico y militar. El suicidio de Barrientos Pellecer ocurrió el 2 de marzo de 2014.

El magistrado Barrientos poco antes de su suicidio, había confesado a familiares ser objeto de constantes presiones desde funcionarios con alto poder dentro del Estado.

En el año 2012, la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) señaló a 18 jueces de emitir resoluciones favorables a fomentar la

impunidad en el país. El estudio de la CICIG basó su señalamiento en las resoluciones emitidas por los Magistrados y solicitó al Ministerio Público las investigaciones de los operadores de justicia. Este elemento se suma a las condiciones que objetivamente rodean al Organismo Judicial y contribuyen a su desprestigio.<sup>16</sup>

Otro ejemplo de los ataques a la independencia de este organismo se evidenciaron en el juicio contra el general Efraín Ríos Montt, el cual a pesar de la disposición y esfuerzo del Tribunal Primero A de Alto Riesgo que emitió sentencia el 10 de mayo de 2013, por 85 años por el delito de genocidio, contra referido general, la defensa, con el apoyo de grupos de poder económico y militar inició la presentación de recursos y amparos ante la Corte de Constitucionalidad los cuales mediante presiones de tipo político determinaron que tal sentencia fuera anulada por la Corte de Constitucionalidad.

De tal forma la CC se inmiscuyó en funciones que competen a los tribunales ordinarios al anular un juicio y no limitarse a conocer tales amparos y resolver estrictamente lo que le corresponde.

Posteriormente el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados emitió una sanción a la Jueza Jassmin Barrios, quien presidió el Tribunal que sentenció a Ríos Montt, suspendiéndola por un año. Esta medida fue criticada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia quien dijo que tal organismo no tenía facultades para sancionar a un Juez. Posteriormente la Junta Directiva de Colegios Profesionales anuló la disposición de dicho tribunal. Diversos sectores sociales se pronunciaron en contra de la disposición del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados al considerar que esta sanción afectaba la independencia del Organismo Judicial.

El último proceso de elección de Magistrados a la Corte Suprema de Justicia, en que los medios de comunicación social señalaron que entre

---

<sup>16</sup>([http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Cicig-jueces-favorecer-impunidad-procesarlos\\_0\\_819518246.html](http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Cicig-jueces-favorecer-impunidad-procesarlos_0_819518246.html)).

los diputados de los partidos políticos de Líder y Patriota se definió a la lista de Magistrados electos de acuerdo a los intereses políticos de ambos partidos termina de confirmar la debacle que experimenta la independencia del Organismo Judicial.

### **3.8 Régimen Administrativo**

Adicionalmente debe señalarse que en cuanto al régimen administrativo que tiene el sistema político guatemalteco, que el territorio nacional se divide en departamentos, los que a su vez se dividen en municipios, y estos en aldeas, caseríos, zonas, colonias y barrios. En la actualidad, la República de Guatemala está dividida en 22 departamentos y 338<sup>17</sup> municipios, las que integran casi a un total de 30 mil comunidades rurales.

Los Organismos Ejecutivo, Legislativo y judicial constituyen los tres poderes principales sobre los que se erige el sistema político guatemalteco. Pero a ellos se adicionan las instituciones contraloras, la mayoría de ellas terminaron de regularse y constituirse con la Constitución Política de 1985.

### **3.9 Contraloría General de Cuentas**

El régimen de control y fiscalización se regula en el capítulo III de la Constitución Política que en el artículo 232 define a la Contraloría General de Cuentas como una institución técnica descentralizada con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos de Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. La Constitución Política establece que también están sujetos a la

---

<sup>17</sup><http://biogt.blogspot.com/2014/04/numero-de-municipios-por-departamento.html>

fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.

Para la elección del Contralor General de Cuentas se establece que será electo para un período de cuatro años por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de diputados que conformen dicho organismo. Sólo podrá ser removido por el Congreso de la República en los casos de negligencia, delito o falta de idoneidad. El Congreso de la República hará la elección a que se refiere este Artículo de una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada Universidad del país y un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas.(artículo233, Constitución Política, 1996).

Los requisitos para ser Contralor General de Cuentas se regulan en el artículo 234 que señala que este debe ser mayor de cuarenta años, guatemalteco, contador público y auditor, de reconocida honorabilidad y prestigio profesional, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, no tener juicio pendiente en materia de cuentas y haber ejercido su profesión por lo menos diez años.

En cuanto a las facultades del Contralor General de Cuentas se establece que éste tiene la facultad de nombrar y remover a los funcionarios y empleados de las distintas dependencias de la Contraloría y para nombrar interventores en los asuntos de competencia, todo ello conforme a la Ley de Servicio Civil. ( artículo 235 Constitución Política de 1985).

En lo establecido en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y el de Fortalecimiento del Poder Civil en una Sociedad Democrática, como parte de los Acuerdos de Paz, el gobierno

de la República de Guatemala se comprometió a reformar, fortalecer y modernizar a la Contraloría General de cuentas.

El establecimiento a finales de 1990 de nuevos criterios técnicos y tecnológicos, con el fin de garantizar la transparencia y probidad en la utilización del erario público como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) urgió modernizar también el Sistema de Auditoría Gubernamental. En tal sentido se estableció el Decreto Número 31-2002, "Ley Orgánica de la Contraloría General de cuentas".

La normativa mencionada anteriormente al abordar la naturaleza jurídica de esta institución establece que "la Contraloría General de Cuentas es una institución técnica y descentralizada". Goza de independencia funcional, técnica y administrativa, con competencia en toda la República y puede para el efecto establecer delegaciones en cualquier lugar de la República.

En cuanto al ámbito de competencia "corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos y, en general, todo interés hacendario de los Organismos de Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones que conforman el sector público no financiero; de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas; de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación. (...). La Contraloría General de Cuentas deberá velar también por la probidad, transparencia y honestidad en la administración pública, así también por la calidad del gasto público. ( artículo 2, Decreto 31-2002).

El artículo 3 de la referida normativa establece entre otros objetivos: apoyar el diseño e implantación de mecanismos de participación ciudadana para el fortalecimiento de la transparencia, probidad y credibilidad de la gestión pública y del proceso de rendición de

cuentas, como medios de lucha contra la corrupción, el peculado, el tráfico de influencias, la malversación de fondos y el desvío de recursos.

Otro importante objetivo determinado en el artículo 3 se refiere a "promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas públicamente, de manera amplia y oportuna, tanto de la regularidad en el manejo de los bienes y recursos, como de los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en su gestión:

Dentro de otras atribuciones estipuladas en el artículo 4 de la Ley Orgánica, el CGC tiene entre otras atribuciones, ser el órgano rector de control gubernamental. Las disposiciones, políticas y procedimientos que dicte en el ámbito de su competencia, son de observancia y cumplimiento obligatorio para los organismos, instituciones, entidades y demás personas a que se refiere el artículo 2 de la presente ley.

Dentro de otras muchas funciones es importante resaltar que corresponde a la CGC el coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación de delitos en contra de la hacienda pública.

### **3.10 Balance en el cumplimiento de las funciones de la CGC.**

Al igual de lo que ocurre con el Organismo Judicial, una de los problemas principales con la Contraloría General de Cuentas (CGC) ha sido el poder garantizar su independencia del Organismo Ejecutivo y sustraerse plenamente de las presiones que ejercen los gobiernos a nivel nacional, departamental y municipal de turno para evitar su correcta fiscalización.

En el último informe presentado al Congreso de la República el 28 de mayo de 2014, la Contraloría General de Cuentas (CGC) presentó 97 denuncias penales, 30 formulaciones de cargos y cinco mil 95 sanciones pecuniarias, que suman Q673.3 millones contra funcionarios



y empleados públicos por supuesta corrupción en el mal manejo de recursos del Estado.

Esas acciones las emprendió la CGC con base en los hallazgos durante la auditoría efectuada al Presupuesto General de Gastos del 2013 y auditorías especiales de junio del mismo año al presente mes.

El informe, que fue entregado el 28 de mayo de 2014, al presidente del Congreso, Arístides Crespo, por parte de la contralora de ese entonces, Nora Segura, revela que de las 97 querellas presentadas, 43 son contra alcaldes y corporaciones. Destaca que hay siete contra el jefe edil de Quetzaltenango, Jorge Barrientos.

También hay 28 denuncias contra funcionarios de varios ministerios, entre ellos la exministra de Ambiente, Roxana Sobenes, por la adjudicación de un contrato de Q47 millones; en Cultura y Deportes, una de Q16 millones por la contratación de juegos mecánicos.

Otra querella es contra la junta directiva del Instituto Nacional de Electrificación (INDE) por Q44 millones, que adjudicó un estudio de factibilidad para el proyecto hidroeléctrico Xalalá. Entre los denunciados está el entonces, ministro de Energía y Minas, Érick Archila<sup>18</sup>

No obstante, cuando quienes infringen la ley están en altos puestos del Ejecutivo, los casos de delitos de corrupción es casi imposible que esta institución les dé el trámite respectivo. Hay gobiernos que a pesar que se supo de posibles eventos de corrupción nunca fueron investigados.

El único Presidente que ha sido sometido a investigación y persecución penal después de concluido su mandato ha sido el gobierno del presidente Alfonso Portillo y esto porque dicho mandatario tuvo ciertos enfrentamientos con las cámaras empresariales y el poder económico.

Funcionarios de menor rango si han sido investigados pero principalmente del periodo gubernamental ya referido. No obstante es evidente el enriquecimiento que han tenido determinados funcionarios,

---

<sup>18</sup>[http://www.prenalibre.com/noticias/Q6733-millones-sanciones-corrupcion\\_0\\_1146485356.html](http://www.prenalibre.com/noticias/Q6733-millones-sanciones-corrupcion_0_1146485356.html)

quienes en su paso por el Estado se enriquecen con demasiada brevedad muy a pesar de la CGC.

Otro problema estructural de la CGC es su limitada cobertura a partir de la alta carencia de delegaciones que le den presencia en todo el territorio nacional.

Hay varias municipalidades denunciadas por actos de corrupción como los casos recientes de Chinautla y Fraijanes pero no ha habido la capacidad de resolverlos en forma ágil para garantizar el cumplimiento de la ley y sancionar a funcionarios que han sido autores de actos de corrupción.

Y si bien la CGC debe cumplir un papel de denuncia la realidad es que la justicia involucra en los procesos de investigación y persecución penal a otras instituciones del Estado para el buen funcionamiento de la administración pública. El inciso t del artículo 3 de la Ley Orgánica de la CGC señala el mandato que tiene de "coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación de los delitos en contra de la hacienda pública". La debida coordinación de la CGC y el Ministerio Público para abatir la corrupción en las altas esferas del poder económico y el poder público todavía es una aspiración.

### **3.11 Fiscal General y Jefe del Ministerio Público**

La Constitución Política de la República establece en su artículo 251 al Ministerio Público como una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica.

Este artículo señala que "el jefe del Ministerio Público será el Fiscal General y le corresponde el ejercicio de la acción penal pública. Deberá ser abogado colegiado y tener las mismas calidades que los

magistrados de la Corte Suprema de Justicia y será nombrado por el Presidente de la República de una nómina de seis candidatos propuesta por una comisión de postulación integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside, los decanos de las facultades de Derecho a Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades del País, el presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho colegio”.

Para la elección de candidatos se requiere el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión.

En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.

El Fiscal General durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones y tendrá las mismas preeminencias e inmunidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Presidente de la República podrá removerlo por causa justificada debidamente establecida.

En el Decreto Número 40-94, Ley Orgánica del Ministerio Público, se establece que es una institución con funciones autónomas, promueve la persecución penal y dirige la investigación de los delitos de acción pública; además de velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país.

En el ejercicio de esa función el Ministerio Público perseguirá la realización de la justicia y actuará con objetividad, imparcialidad y con apego al principio de legalidad, en los términos que la ley establece.

La Ley Orgánica del Ministerio Público le determina las siguientes funciones:

1. Investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales, según las facultades que le confieren la

Constitución, las leyes de la República, y los Tratados y Convenios Internacionales.

2. Ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley y asesorar a quien pretenda querellarse por delitos de acción privada de conformidad con lo que establece el Código Procesal Penal.
3. Dirigir a la policía y además cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos.
4. Preservar el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, efectuando las diligencias necesarias ante los tribunales de justicia.

También dentro de la Ley Orgánica del Ministerio Público se define la Autonomía de este ente, determinando que "actuará independientemente, por propio impulso y en cumplimiento de las funciones que le atribuyen las leyes sin subordinación a ninguno de los Organismos del Estado ni autoridad alguna, salvo lo establecido en esta ley.

Anualmente tendrá una partida en el Presupuesto General de la Nación y sus recursos los administrará de manera autónoma en función de sus propios requerimientos.

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley del Ministerio Público está integrado por los órganos siguientes:

1. El Fiscal General de la República
2. El Consejo del Ministerio Público
3. Los Fiscales de Distrito y Fiscales de Sección
4. Los Agentes Fiscales
5. Los Auxiliares Fiscales

Al o la Fiscal General le corresponde la responsabilidad sobre el buen funcionamiento del Ministerio Público, su autoridad se extiende a todo el territorio. Ejerce la acción penal pública y las atribuciones que la ley le otorga al Ministerio Público, por sí mismo (a) o por medio de los órganos de la institución.

En el artículo 11 de esta Ley se determinan sus funciones las cuáles son:

1. Determinar la política general de la institución y los criterios para el ejercicio de la persecución penal.
2. Cumplir y velar porque se cumplan los objetivos y deberes de la institución;
3. Remitir al Ejecutivo y al Congreso de la República el proyecto de presupuesto anual de la institución y el de sus modificaciones que estime necesarias, en la forma y plazo que establecen las leyes respectivas.
4. Someter a la consideración del Consejo los asuntos cuyo conocimiento le corresponda y dictaminar acerca de los mismos verbalmente o por escrito según la importancia del caso.
5. Efectuar, a propuesta del Consejo del Ministerio Público, el nombramiento de los fiscales de distrito, fiscales de sección, agentes fiscales y auxiliares fiscales, de acuerdo a la carrera del Ministerio Público, así como conceder las licencias y aceptar las renunciaciones de los mismos.
6. Efectuar los nombramientos, ascensos y traslados del personal administrativo y de servicios de la institución en la forma establecida por esta ley, así como conceder las licencias y aceptar las renunciaciones de los mismos.

7. Impartir las instrucciones convenientes al servicio y al ejercicio de las funciones, tanto de carácter general como relativas a asuntos específicos, en los términos y alcances establecidos en la ley.
8. Nombrar, de entre los miembros del Ministerio Público, fiscales para asuntos especiales. También podrá nombrar como fiscal especial a un abogado colegiado un caso específico para garantizar la independencia en el ejercicio de la función.
9. Organizar el trabajo del Ministerio Público y efectuar los traslados de los fiscales que crea necesario para su mejor funcionamiento, en los términos que se establecen en esta ley.
10. Proponer al Consejo del Ministerio Público la división del territorio nacional por regiones para la determinación de las sedes de las fiscalías de distrito y el ámbito territorial que se les asigne, así como la creación o supresión de las fiscalías de sección.
11. Las demás estipuladas en la ley.

Con relación a la sustitución en caso de remoción, impedimento, suspensión, falta o ausencia temporal del Fiscal General de la República, este será sustituido por quien designe el Consejo del Ministerio Público entre los fiscales de distrito. En caso de remoción o renuncia la sustitución será hasta que se realice el nombramiento del nuevo Fiscal General, quien completará el período.

Y, con relación a quienes integran el Consejo del Ministerio Público, se señala que serán: la o el Fiscal General de la República, quien presidirá más tres fiscales electos en asamblea general de fiscales,

de entre los fiscales distritales, de sección y los agentes fiscales y otros tres miembros electos por el Organismo Legislativo de entre los postulados a Fiscal General de la República. El Consejo podrá acordar que durante el tiempo en que se reúnan, los fiscales miembros no ejercerán sus funciones excepto respecto del Fiscal General. (Ministerio Público, 1994).

### **Balance en el cumplimiento de las funciones del MP**

Un rasgo que pesa sobre la situación nacional está referido a los altos índices de delincuencia e inseguridad que se viven en el país. Para marzo 2014 un estudioso del fenómeno basándose en datos de la PNC aseguró que de enero a marzo del año 2014 se registraron un total 1,185 homicidios y que este dato comparado con el mismo período sólo que en 2013 fue de 1,410 lo que representó según este autor un descenso del 16% respecto a este año.<sup>19</sup>

Tabla comparativa de delitos contra la vida entre 2012 y 2013

<b>Delito</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Homicidio	5,130	4820
Asesinato	444	441
Femicidio	188	215
Homicidio preterintencional	36	20
Parricidio	21	19
Infanticidio	11	9
Homicidio cometido en estado de emoción violenta	15	10
Homicidio en riña tumultuaria	6	0
<b>Total</b>	<b>5,851</b>	<b>5,534</b>

No obstante, al analizarse la situación por departamentos y municipios hay lugares en que esta tasa es bastante elevada. Con

<sup>19</sup><http://ca-bi.com/blackbox/index.php?s=homicidios>

estos datos se puede decir que el promedio de homicidios diarios actualmente está oscilando 13 diarios. No obstante hay algunos municipios de Escuintla, la ciudad capital y otros municipios que rebasan esta tasa llegando a registrarse 20 o más homicidios diarios.

Dentro de esta condición alta de criminalidad en los delitos contra la vida tales como homicidios, femicidios, infanticidios, parricidios, plagios y secuestros, o bien robos, violencia en contra de la mujer, violación y agresión sexual, el Ministerio Público debe cumplir su mandato de persecución penal.

Esta institución durante muchos había reflejado grandes debilidades para el cumplimiento de su mandato, se habló que del total de denuncias sólo un 3% eran resueltas. No obstante estas estadísticas comenzaron a mejorar durante el mandato del Fiscal José Amílcar Velásquez Zarate.

En la gestión de la Doctora Claudia Paz y Paz, quien dejó el cargo el 16 de mayo del presente año, se produjo un importante incremento en la atención a las denuncias y su respectivo proceso hasta llegar a la sentencia. La siguiente tabla se construyó con datos del Informe de actividades del Ministerio Público que corresponden al año 2013 lo que refleja estos avances que se tuvieron en la referida institución. (MP, 2013)



## Actividad realizada a nivel República Ministerio Público

Recibidas	374,421
Total de resueltas y gestionadas	184,936
Total resueltas	44,499
Total de gestionadas por otras vías	140,437
Total de sentencias	7,704

Año 2013, denuncias presentadas

Como puede apreciarse del total de denuncias recibidas, 374,421 fueron totalmente resueltas, 44,499, es decir, el 11.88%. En tanto que llegaron a sentencia 7,704, es decir un 2 por ciento.

El dato de resueltas por otras vías se refiere a aquellas denuncias desestimadas o bien canalizadas hacia otros mecanismos de atención como el traslado a otras instancias por falta de competencia y en general a la desjudicialización de tales denuncias.

A esto debe agregarse que hubo casos de alto impacto abordados por el Ministerio Público tales como el de la señora Ana Sofía Castañeda Deras, alias "La Sirenita" a quien se sindicó de los delitos de obstrucción de la justicia, conspiración para cometer asesinato y asociaciones ilícitas, esta persona adquirió unas 25 propiedades, con fondos procedentes de lavado de dinero.

Otro caso es el del señor Miguel Ángel Esteban Abadillo Molina y su esposa Aura Alicia Aguilar Falla de Abadío, ambos aprovechando el parentesco con el ex Superintendente de Administración Tributaria (SAT) Marco Tulio Abadío, defraudaron el patrimonio de la SAT, recibiendo la suma de Q 2.173,596.50 por supuestos contratos de compra venta de útiles, utilizando la empresa comercial Chaleón que

estaba a nombre de la empleada doméstica de ambos. El 8 de octubre de 2013, fueron condenados a prisión de seis años y seis meses respectivamente, así como a pagar 1.307,000.00 quetzales de multa y reparación digna de 1.424,897.77 en forma mancomunada.

Fue detenida también una banda que se dedicaba a empacar y vender cloro ya producido de una marca.

Se puede decir que en los últimos años, el Ministerio Público registró importantes avances en el logro de sus funciones, no obstante, es visible que a esta institución le hace falta consolidar sus fortalezas y mantener su planeación estratégica para el logro de mejores resultados. Esta institución también tiene que ser sujeta de un proceso de depuración dentro de sus trabajadores ya que muchos permanecen en la institución a pesar de haber acumulado faltas que motivaron su retiro.

En una información aparecida en el matutino El Periódico a mediados del mes de mayo de 2014, se informó lo siguiente:

“En el Ministerio Público hay 181 funcionarios que han apelado su remoción, amonestación o suspensión que la ahora ex fiscal general, Claudia Paz y Paz, decretó por distintas causas.

En la lista figuran auxiliares, oficinistas, fiscales, agentes de seguridad, entre otros. De estos, 90 personas fueron removidas, algunas en varias ocasiones, pero su despido no ha sido efectivo porque el Consejo del MP no está conformado en la totalidad de sus miembros.

Una de las atribuciones del Consejo es apoyar o vetar las decisiones del Jefe del MP en casos de destituciones o sanciones”.

Por esta razón, los infractores de las normas laborales del MP continúan percibiendo salarios y demás prestaciones en esa entidad”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Información publicada en el matutino El Periódico 17 de mayo de 2014.

Debe considerarse que en el proceso de elección de Fiscal General en el año 2014, la Comisión de Postulación respectiva, tuvo algunos señalamientos desde las organizaciones de sociedad civil, porque a pesar de que la anterior Fiscal General, Claudia Paz y Paz llevaba el segundo lugar en cuanto al punteo acumulado, esta no fue tomada en cuenta dentro de la lista de personas que se presentó al Presidente de la República.

Adicionalmente la Comisión de Postulación no tomó en cuenta la presentación de 6,800 firmas respaldando la candidatura de Paz y Paz, que de acuerdo a la Ley del Ministerio Público, era motivo para que se incluyera en la nómina y de no ser así, la Comisión de Postulación tenía la obligación –de acuerdo a la Ley- de exponer los motivos de no ser incluida.

Es evidente ante la opinión pública que su no inclusión obedeció estrictamente a motivos políticos, fundados en la posición que tuvo la Fiscal General de respetar la decisión de los fiscales que tuvieron a cargo el juicio contra el general Efraín Ríos Montt de investigar estos hechos y formalizar la acusación ante los tribunales para el juicio que fue llevado a cabo.

La Fiscal electa dentro de la nómina propuesta fue la MSc. Thelma Aldana, quien ahora encabeza esta institución y quien a lo largo de su periodo como Fiscal General, tendrá un expediente abierto para demostrar o no, su capacidad para conducir tan importante institución y continuar y ampliar el desarrollo de esta institución política del país.

### **3.12 Corte de Constitucionalidad**

La Asamblea Nacional Constituyente de 1985 promulgó la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; que junto a la Constitución Política de la República de Guatemala, con origen a la Corte de Constitucionalidad. De esta forma, y no obstante que la instalación de la Corte debió llevarse a cabo 90 días después del

Congreso de la República, conforme al artículo 269 constitucional, esta quedó instaurada hasta el 9 de junio de 1986.

La función esencial de la Corte de Constitucionalidad es ser un tribunal permanente de función privativa, la cual es la defensa del orden constitucional; actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley en la materia.

La independencia económica de la Corte de Constitucionalidad, será garantizada con un porcentaje de los ingresos que le correspondan al Organismo Judicial. (Constitución Política, artículo 268).

En cuanto su integración está se encuentra regulada en el artículo 269 de la Carta Magna en donde se establece que se integra con cinco magistrados titulares, cada uno de los cuales tendrá su respectivo suplente. Se advierte que cuando conozca de asuntos de inconstitucionalidad en contra de la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la República, el Presidente o el Vicepresidente de la República, el número de sus integrantes se elevará a siete, escogiéndose los otros dos magistrados por sorteo entre los suplentes.

Los magistrados durarán en sus funciones cinco años y serán designados en la siguiente forma:

- a. Un magistrado por el pleno de la Corte Suprema de Justicia
- b. Un magistrado por el pleno del Congreso de la República
- c. Un magistrado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros
- d. Un magistrado por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala
- e. Un magistrado por la Asamblea del Colegio de Abogados

Simultáneamente con la designación del titular, se hará la del respectivo suplente ante el Congreso de la República.

La instalación de la Corte de Constitucionalidad se hará efectiva noventa días después que la del Congreso de la República.

El artículo 270 de la Constitución Política establece cuáles son los requisitos para ser magistrado de la Corte de Constitucionalidad siendo estos:

- a. Ser guatemalteco de origen
- b. Ser abogado colegiado
- c. Ser de reconocida honorabilidad y
- d. Tener por lo menos quince años de graduación profesional.

Se establece que la Presidencia de la Corte de Constitucionalidad es desempeñada por los mismos magistrados titulares que la integran en forma rotativa, en periodo de un año, comenzando por el de mayor edad y siguiendo en orden descendente de edades.

Ahora se describen las funciones de la Corte de Constitucionalidad:

- a. Conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad.
- b. Conocer en una instancia en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo en las acciones de amparo interpuestas en contra del Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Presidente y el Vicepresidente.
- c. Conocer en apelación de todos los amparos interpuestos ante cualquiera de los tribunales de justicia. Si la apelación fuere en contra de una resolución de amparo de la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Constitucionalidad se ampliará con dos vocales en la forma prevista en el artículo 268;
- d. Conocer en apelación de todas las impugnaciones en contra de las leyes objetadas de inconstitucionalidad en casos concretos, en cualquier juicio, en casación, o en los casos contemplados en la ley en la materia.

- e. Emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyecto de ley a solicitud de cualquiera organismo del Estado.
- f. Conocer y resolver lo relativo a cualquier conflicto de jurisdicción en materia de Constitucionalidad.
- g. Compilar la doctrina y principios constitucionales que se vayan sentando con motivo de las resoluciones de amparo y de inconstitucionalidad de las leyes manteniendo al día el boletín o gaceta jurisprudencial.
- h. Emitir opinión sobre la inconstitucionalidad de las leyes vetadas por el Ejecutivo alegando inconstitucionalidad; e
- i. Actuar, opinar, dictaminar o conocer de aquellos asuntos de su competencia establecidos en la Constitución de la República.

### **Balance en el cumplimiento de las funciones de la Corte de Constitucionalidad.**

Se entiende que la principal función de la Corte de Constitucionalidad es la defensa del Orden Constitucional. No es un nuevo tribunal para juzgar lo ya juzgado. Lamentablemente, aprovechando las funciones que tiene asignadas respecto a conocer de las apelaciones y amparos, se ha ido convirtiendo en el tribunal de los tribunales, es decir en una instancia que viene en algún momento a ser un nuevo arbitro en el país al que puede acudir para votar las sentencias que a sectores de poder económico, político y militar le resultan inaceptables independientemente de si son justas o no y si han sido resueltas conforme a derecho.

Esto puede obedecer a que cada vez más los grupos de poder económico, político y militar se han acercado a juristas candidatos a Magistrados de esta Corte para establecer ciertos compromisos de orden político que afectan a un tribunal de tal naturaleza.

Es una tergiversación que tiene que ver no con los tecnicismos jurídicos en sí, sino en la manipulación que se hace de ellos y de un mandato tan importante como es el de la defensa del orden constitucional, para establecer mecanismos que permita al final de cuentas, hacer prevalecer los intereses de los grupos de poder económico y militar.

Tres ejemplos de lo anterior pueden citarse: el primero fue lo relacionado al juicio emprendido contra el general Efraín Ríos Montt cuya sentencia y juicio fue anulado aduciendo una violación al debido proceso por recursos presentados por el abogado defensor con la abierta intención de denegar justicia a las víctimas del conflicto armado. La sentencia fue anulada por la Corte de Constitucionalidad haciendo uso de tecnicismos jurídicos actuando con abierta parcialidad a favor del poder económico y militar.

El segundo fue la resolución de la Corte en la que declaró que el tiempo de permanencia al frente de las funciones de la Fiscal General por parte de la Doctora Claudia Paz y Paz, terminaba en mayo de 2014 y no en diciembre. La Constitución Política de la República establece que el mandato del o la Fiscal General de la República es por cuatro años. La Fiscal concluyó su periodo antes por resolución de la CC, lo que violentó en esta ocasión el período de tiempo para el que fue electa. Esto tenía evidentemente un trasfondo político, por considerar a Paz y Paz una Fiscal de pensamiento de izquierda que había permitido el juicio contra el general Efraín Ríos Montt.

Otro ejemplo de esta intromisión en las decisiones de juicios ordinarios fue la relativa al caso de Rosenberg, caso en el cual un tribunal ordinario había dictado sentencia contra los hermanos Valdéz y la CC también concedió amparo, lo que beneficia a los sentenciados.

Es importante, que la Corte de Constitucionalidad retome sus funciones originales y realmente su vocación sea la defensa de la Constitución Política como labor fundamental y conserve escrupulosamente su

independencia frente a las presiones del poder económico, político y militar.

Debe fortalecerse el papel y las resoluciones de los jueces. Se insiste no se debe tergiversar el papel de la CC convirtiéndola en un Tribunal de Tribunales, porque entonces pierden total sentido la existencia de los juzgados ordinarios. Es real que eventualmente se podrían presentar anomalías o violaciones del debido proceso pero esto podría ser el extremo y no lo cotidiano. Nadie garantiza que las resoluciones de los Magistrados de la CC también sean objeto de manipulaciones y condicionamientos.

### **Recurso de exhibición personal y Amparo**

El recurso de exhibición personal, contemplado en el artículo 263 de la Constitución de la República establece que cuando alguien se encuentre ilegalmente preso, detenido o cohibido de cualquier otro modo del goce de su libertad individual, amenazado de la pérdida de ella, o sufre vejámenes, aún cuando su prisión o detención fuera fundada en ley, tiene derecho a pedir su inmediata exhibición ante los tribunales de justicia, ya sea con el fin de que se le restituya o garantice su libertad, se hagan cesar los vejámenes o termine la coacción a que estuviese sujeto.

Si el tribunal decretare la libertad de la personal ilegalmente recluida, está quedará libre en el mismo acto y lugar.

Cuando así se solicite o el juez o tribunal lo juzgue pertinente, la exhibición reclamada se practicará en el lugar donde se encuentre el detenido, sin previo aviso ni notificación.

Es ineludible la exhibición personal del detenido en cuyo favor se hubiere solicitado.



No obstante lo pertinente de este artículo para rescatar a personas privadas de libertad aún en los años en que el conflicto armado interno persistía, en la realidad tuvo escasa o nula aplicación para salvar la vida de personas que fueron privadas de libertad en este período.

Sobre todo aquellas personas que fueron detenidas desaparecidas tal es el caso de Edgar Fernando García, quien de acuerdo a la acusación que formulara el Ministerio Público, fue detenido por agentes del quinto cuerpo de la Policía Nacional junto a otro estudiante de nombre Danilo Chinchilla el 14 de febrero de 1984.

Luego de su desaparición forzada en esa fecha en un operativo dirigido por el jefe policial Carlos Gómez, Danilo Chinchilla logró escapar y Edgar Fernando García permaneció secuestrado, en el caso de él y otros cientos de personas desaparecidas en ese período se puso de manifiesto lo inútil de presentar recursos de exhibición personal. Simplemente la detención era negada por las autoridades en tanto permanecían en cautiverio.

Es por eso que jefes policiales como el exjefe del Comando Seis y luego del Cuerpo de Detectives, Pedro García Arredondo a inicios de la década de los ochenta, han sido acusados delitos como la desaparición forzada y de acuerdo a lo que establece el artículo 264 de la Constitución política de la República cometieron el delito de plagio, pues además de ocultar al detenido se resistieron a presentarlo al tribunal respectivo.

Una de los recursos legales que ha sido fuente de controversias y polémica en el ordenamiento legal del país, pero al mismo tiempo genera objetivamente contradicciones y graves debilidades institucionales es lo relativo a la correcta e incorrecta aplicación del recurso de amparo.

El artículo 265 de la Constitución de la República señala "Se instituye el amparo con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos

cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo, y procederá siempre que los actos, resoluciones y disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan”.

No obstante, son numerosos los casos que el amparo han sido un recurso usado sin escrúpulos por abogados defensores que buscan con ello retardar procesos o bien dificultar la realización de juicios y hasta votar las sentencias. Esto ha sido la nota común en muchos de los procesos judiciales que se iniciaron en contra de aquellas personas que cometieron violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado interno.

En el caso del llamado juicio por genocidio emprendido contra el general José Efraín Ríos Montt y del cual se dictó sentencia el 10 de mayo de 2013, los amparos presentados por la defensa no significaban una defensa para el general por no haber cometido tales delitos sino simplemente recursos para votar el juicio. De esta forma llegaron hasta la Corte de Constitucionalidad clamando por la violación al derecho de su defendido de un debido proceso.

## **Comisión y Procurador de Derechos Humanos**

El Congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formada por un diputado por cada partido político representado en el correspondiente período. Esta Comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de un Procurador, que deberá reunir las calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al Congreso. La ley regulará las atribuciones de la Comisión y del Procurador de los Derechos Humanos a que se refiere este artículo. ( artículo 274 de la Constitución Política).

La Carta Magna define al Procurador de los Derechos Humanos como un comisionado del Congreso para la defensa de los derechos humanos que la Constitución garantiza. Este tiene las facultades de supervisar la administración pública, ejercerá su cargo por un período de cinco años, y rendirá informe anual al pleno del Congreso, con el que se relacionará a través de la Comisión de Derechos Humanos.

De acuerdo con el artículo 275 de la Constitución Política de la República las atribuciones del Procurador de los Derechos Humanos son las siguientes:

- a. Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos.
- b. Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;
- c. Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos;
- d. Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado;
- e. Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales
- f. Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente; y
- g. Las otras funciones y atribuciones que le asigne la ley.

Se señala al mismo tiempo al Magistrado de Conciencia para que “durante el régimen de excepción, se garanticen a plenitud los derechos fundamentales cuya vigencia no hubiere sido expresamente restringida”, advirtiendo que para el cumplimiento de sus funciones todos los días y horas son hábiles. (Artículo 275 de la Constitución Política).

### **3.13 Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República**

Los Decretos 54-86 y 32-87 del Congreso de la República de Guatemala, contienen la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

En el Título I, Capítulo I y artículo I de esta ley se define que la comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, es un órgano pluralista que tiene la función de promover el estudio y actualización de la legislación sobre derechos humanos en el país, conociendo con especialidad, leyes, convenios, tratados, disposiciones y recomendaciones para la defensa, divulgación, promoción y vigencia de los derechos fundamentales inherentes a la persona, su dignidad, integridad física y psíquica y el mejoramiento de la calidad de vida, así como el logro del bien común y la convivencia pacífica en Guatemala.

Las funciones que se mandata a esta Comisión cumplir son las siguientes:

d) Proponer, al Pleno del Congreso, dentro del plazo de los sesenta días siguientes a la instalación de la Comisión, una terna de candidatos para el cargo de Procurador de los Derechos Humanos. Si por cualquier motivo quedara vacante dicho cargo, el plazo para hacer las propuestas de sustituto no deberá exceder de diez días.

e) Realizar estudios de legislación vigente, con el objeto de proponer iniciativas de la ley del pleno del Congreso, tendientes a adecuar la existente a los preceptos constitucionales, relativos a derechos humanos y a los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala.

f) Preparar un plan anual de trabajos que incluya estudios, seminarios, investigaciones técnico-científicas sobre derechos humanos, así como participar en eventos nacionales e internacionales sobre tal materia, en representación del Congreso de la República.

g) Dictaminar sobre tratados y convenios internacionales en materia de Derechos Humanos, trasladando al pleno del Congreso de la República y al Procurador los asuntos precedentes.

h) Ser el medio de relación del Procurador de los Derechos Humanos, con el pleno del Congreso, trasladando informes y gestiones que dicho funcionario formule ante el congreso, la Comisión podrá hacer observaciones por separado sobre el informe o los informes al Procurador.

i) Formular recomendaciones a los organismos del Estado para que adopten medidas a favor de los derechos humanos y solicitarles los informes respectivos.

j) Mantener comunicación constante con los organismos nacionales e internacionales de defensa de los Derechos Humanos para consulta e intercambio de información.

k) Plantear al pleno del Congreso la cesación en sus funciones del Procurador de los Derechos Humanos, cuando existiesen las causas que específicamente contempla la Constitución Política de la República y la ley.

L) Recibir y trasladar al Procurador de los Derechos Humanos, las comunicaciones y quejas provenientes del exterior del país que dirijan a personas o instituciones al Congreso de la República, denunciando violaciones a los Derechos Humanos en Guatemala.

M) Examinar comunicaciones y quejas provenientes del exterior del país que dirijan personas o instituciones al Congreso de la República denunciando violaciones a los Derechos Humanos en Guatemala.

Se señala que la Comisión dadas las funciones extraordinarias que le atribuye esta ley, contará con una partida específica para cumplir con sus atribuciones... y que, en caso de renuncia justificada o ausencia definitiva de alguno de los miembros de la Comisión, el Congreso nombrará al sustituto, el que debe pertenecer al mismo partido político

del sustituto. Y, en función de mantener la pluralidad establece que si un miembro de la Comisión renunciara al partido político a que pertenece al momento de hacerse la designación, se hará una nueva para que el Partido Político no deje de estar representado en la Comisión. (Congreso de la República, 1986, 1987).

### **Balance en el cumplimiento de las funciones mandatadas a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso.**

En términos generales esta Comisión, a lo largo de estos años, debió de acuerdo a su mandato, promover el crecimiento de iniciativas tendientes a favorecer el respeto a los derechos humanos de la población guatemalteca. Esto abarca una amplia gama de temas tales como salud, empleo, trabajo, vivienda, seguridad alimentaria, medio ambiente y un largo etcétera.

Existe en la sociedad guatemalteca un claro déficit de normas esenciales que protejan sus derechos, lo que ha propiciado la existencia de una población gobernada sumamente vulnerable a la arbitrariedad de los actores con mayor poder económico dentro del país.

Dentro del balance de decretos y leyes aprobadas dentro de la actual legislatura, no hay una sola que se refiera al tema de los derechos humanos tales como la iniciativa que permanece en el Congreso de la República relativa a la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el conflicto armado. Tampoco se han determinado normativas que obliguen a la constante nivelación de salarios, condiciones para la explotación de cualquier tipo de energía buscando incentivos para las poblaciones. No hay iniciativas relativas a vivienda, alimentos y otros beneficios sociales en un país con los altos índices de pobreza y vulnerabilidad que existen en Guatemala.

### **3.14 Procurador de los Derechos Humanos**

En el Título II, Capítulo I y Artículo 8 de esta ley se define que el Procurador de los Derechos Humanos "es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos establecidos en la Constitución de la Política de la República de Guatemala, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala. Que este no se encuentra supeditado a ningún organismo o institución y que actuará con absoluta independencia.

La magistratura de conciencia es incompatible el desempeño de otros cargos públicos, de cargos directivos de partidos políticos, de organizaciones sindicales, patronales o de trabajadores, con la calidad de ministro de cualquier culto o religión y con el ejercicio de la profesión.

Se establece que el Procurador, deberá reunir las mismas calidades que se requieren para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados del Congreso.

La ley específica también en su artículo 10 regula que el Procurador será electo para un período improrrogable de cinco años, por el pleno del Congreso, por dos tercios del total de votos, en sesión especialmente convocada para el efecto, dentro del plazo de treinta días a contar de la fecha de haber recibido de la Junta Directiva del Congreso, la terna de candidatos postulados por la Comisión.

Adicionalmente el artículo 11 establece que el Procurador para el cumplimiento de sus funciones, tendrá dos procuradores adjuntos, quienes además le sustituirán por orden de nombramiento, en caso de impedimento o ausencia temporal, y ocuparán el cargo en caso quedare vacante, mientras se elige al nuevo titular. Deberá reunir las

mismas calidades requeridas para el cargo de Procurador, y serán designados directamente por éste.

El Congreso de la República con el voto de las dos terceras partes del total de diputados, hará cesar de sus funciones al Procurador y declarará vacante el cargo por cualquiera de las siguientes causas:

- b) Incumplimiento manifiesto de las obligaciones que le atribuye la constitución y la esta Ley
- c) Participación material o intelectual, comprobada, en actividades de política partidista
- d) Por renuncia
- e) Por muerte o incapacidad sobreviniente.
- f) Ausencia inmotivada del territorio nacional por más de treinta días consecutivos.
- g) Por incurrir en incompatibilidad conforme a lo previsto por esta ley
- h) Por haber sido condenado en sentencia firme por delito doloso.

En cuanto a sus atribuciones la ley del Procurador de los Derechos Humanos establece:

- a) Promover el buen funcionamiento y agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos.
- b) Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas
- c) Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos
- d) Recomendar privada o públicamente a los funcionarios, la modificación de un comportamiento administrativo objetado.
- e) Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales



- f) Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos que sea precedente.
- g) Las otras funciones y atribuciones que le asigne esta ley

No obstante en el artículo 14 de la ley respectiva, se adicionan otras funciones siendo estas:

- h) Promover y coordinar con las dependencias responsables, para que en los programas de estudio en los establecimientos de enseñanza, oficiales y privados, se incluya la materia específica de los Derechos Humanos, que deberá ser impartida en horarios regulares y a todos los niveles educativos.
- i) Desarrollar un programa permanente de actividades para se examinen aspectos fundamentales de los Derechos Humanos, se realicen informes, compilaciones, estudios, investigaciones jurídico-doctrinales, publicaciones campañas divulgativas y cualesquiera otra actividades de promoción, con el propósito de hacer conciencia en los diversos sectores de la población sobre la importancia de estos derechos.
- j) Establecer y mantener comunicación con las diferentes organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeras, encargadas de la defensa y promoción de los Derechos Humanos.
- k) Divulgar en el mes de enero de cada año, por los medios de comunicación social, el informe anual y los informes extraordinarios a que se refiere esta ley.
- l) Participar en eventos internacionales en materia de Derechos Humanos.
- m) Recibir, analizar e investigar toda denuncia de violación a los Derechos Humanos, que presenten en forma oral o escrita cualquier grupo o persona individual o jurídica.

- n) Iniciar de oficio las investigaciones que considere necesarias en los casos que tenga conocimiento sobre violaciones a los Derechos Humanos.
- o) Investigar en cualquier local o instalación, sobre indicios racionales que constituyan violación sobre cuales quiera de los Derechos Humanos, previa orden de juez competente. La inspección no requiere la notificación previa a funcionarios o encargados de quien directa o indirectamente, dependen los locales o instalaciones.
- p) Exigir de particulares, funcionarios y empleados públicos de cualquier jerarquía al presentarse a los locales o instalaciones referidos en la literal anterior, la exhibición inmediata de toda clase de libros, documentos, expedientes, archivos, incluso los almacenados en computadora, para lo cual se acompañará de los técnicos necesarios, queda a salvo, 24 y 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En cuanto a su competencia, la cual se produce en todo el territorio nacional, el PDH y sus adjuntos pueden prevenir y solicitar a quien corresponda la suspensión y hasta la destitución de los servidores públicos o funcionarios, que con su actuación material, decisión, acuerdos, resolución o providencia menoscabare, denegara, obstaculizare o de cualquier forma lesionare el disfrute o ejercicio de los derechos, libertades o garantías a las que se refiere el artículo que procede sin perjuicio de iniciar las acciones legales pertinentes.

Se advierte dentro de la ley que el Procurador “podrá iniciar proceso en contra de cualquier persona, funcionario, empleado público, instituciones públicas o privadas, que violen o atenten contra los derechos humanos” (artículo 23, decretos 54-86 y 32-87).

El Procurador para el desempeño de sus funciones, podrá solicitar el auxilio y colaboración de los funcionarios, autoridades o instituciones que están obligadas a brindarlas en forma pronta efectiva y los

tribunales deberán darle prioridad a estas diligencias. (artículo 24, decretos 54-86 y 32-87).

En relación a las facultades que permiten al Procurador ejercer su autoridad se encuentra la solicitud de informe circunstanciado a la autoridad denunciada de cometer violación de los derechos humanos, luego emite una resolución en la que puede consignarse a) que no existen razones suficientes para presumir la violación de los Derechos Humanos, en cuyo caso se ordenará el archivo del expediente. b) que existen razones suficientes para presumir la violación de los Derechos Humanos, señalando un plazo que no excederá los treinta días para continuar y finalizar la investigación o las acciones correctivas o preventivas que estime conveniente y c) que ha comprobado la violación de los Derechos Humanos y, por lo tanto, procederá de conformidad con lo estipulado por la ley. De acuerdo a la ley del Procurador esta resolución inicial debería emitirse 8 días después de que se ha presentado la solicitud de investigación.

Establecida la responsabilidad de un funcionario en la violación de derechos humanos puede a) ordenar la inmediata cesación de la violación, y la restitución de los Derechos Humanos conculcados; b) según la gravedad de la violación promoverá el procedimiento disciplinario, inclusive la destitución del funcionario o empleado respectivo y cualquier otro procedimiento punitivo c) si de la investigación se establece que existe la comisión de delito o falta formulará de inmediato la denuncia o querrela ante el órgano jurisdiccional competente.

Adicionalmente se señala que "en caso de que la violación a los derechos humanos proceda de un particular, éste quedará sujeto a las sanciones que para el efecto correspondan".

## **Balance en el cumplimiento de sus funciones**

El Procurador de los Derechos Humanos, Jorge De León Duque, (2012 – 2017) en su más reciente Informe Anual Circunstanciado que corresponde al año 2013, plantea en su introducción algunos rasgos de la situación de los derechos humanos en Guatemala:

“El 39.32% de personas en edad de trabajar no está integrado a la PEA, siendo la tasa de desempleo en el área rural de 2.4, y de 8.5 en el área urbana, existiendo subempleo visible, que afecta más a las mujeres. El 70% de la población ocupada no cuenta con seguridad social.

No hay programas de vivienda popular; el déficit de estas es de 1.7 millones, lo que representa igual número de familias.

El subsidio para el transporte público urbano, que es un servicio esencial, asegura solamente que se mantenga la tarifa de Q1.00 por persona, pero no se invierte en el mantenimiento de las unidades, aunado a ello existe riesgo de violencia en este servicio público: en 2013 al menos 251 personas fueron víctimas en las unidades de transporte.

La explotación inmoderada de los recursos naturales y el deterioro del ambiente conllevan la reducción de la cobertura forestal, al igual que la contaminación ambiental por residuos y emisiones que provienen tanto de la actividad económica como de otras actividades: tala de árboles, deforestación, basura, desechos sólidos, entre otros.

La actividad extractiva y la producción de energía por hidroeléctricas se ha incrementado en el país, sin que haya una regulación y control adecuados por parte de las autoridades, lo que ha generado conflictividad social en la que se ven involucradas empresas y comunidades. El Estado tiene la responsabilidad de regular y controlar dicha actividad para detener el deterioro ambiental y la destrucción de los bienes naturales, así como proteger la vida y la salud de la

población. Además, está obligado a consultar a los pueblos indígenas sobre los proyectos que puedan afectarles, a la luz de que Guatemala es signataria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo". (PDH, 2013: 23).

Esta constatación habla de que en general las instituciones y dependencias del Estado guatemalteco mantienen un serio descuido del respeto a los derechos humanos de la población guatemalteca. El mandato del Procurador de los Derechos Humanos se cumple con pocas facultades coercitivas para llevar a feliz término la importante labor que debe cumplir el Magistrado de Conciencia.

Es evidente que los sucesivos Procuradores de Derechos Humanos han puesto poco empeño al impulso de la labor educativa en derechos humanos que debe cumplir esta institución. Sobre todo si se tiene presente la poca formación humana de la que adolece el funcionariado público. En general, en la sociedad guatemalteca, se percibe un alto desconocimiento de lo que son los derechos humanos. Se ha vuelto regla dentro de ciertos sectores de la sociedad guatemalteca que los derechos humanos son "para defender delincuentes". Esta afirmación ha sido promovida y acuñada por sectores del poder económico, político y militar, interesados en descalificar la labor de protección de los derechos humanos.

También la función del PDH ha sido incumplida por cuanto las denuncias presentadas a esta institución no se procesan con la agilidad esperada sobre todo en términos de efectividad para corregir las conductas arbitrarias de funcionarios de la administración pública. El problema radica en la urgencia de revisar la ruta de la denuncia y en agilizar los procesos de resolución de la misma.

En teoría la ley del Procurador de los Derechos Humanos, como se vio en la parte descriptiva tiene ocho días para dictar una primera resolución en la que define si a lugar un proceso de investigación para determinar si hubo o no hubo violación a los derechos humanos y

luego un plazo de treinta días para concluir tal investigación. No obstante existe una presa de resoluciones atrasadas durante años.

Pero el problema fundamental estriba en cómo el Magistrado de Conciencia puede lograr el cambio de actitud del funcionario. La resolución en la que dicta violación a los derechos humanos es una resolución dictada en conciencia. Es importante que el Estado tome en cuenta estas resoluciones y tengan un nivel decisorio en otorgamiento de empleos o como requisito para optar a plazas dentro de la administración pública.

El Procurador de los Derechos Humanos debe promover a través de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República iniciativas de ley que permitan al PDH contar con elementos coercitivos y preventivos que le permitan tener una mayor incidencia en el respeto a los derechos humanos de los habitantes del país.

Sigue siendo importante realizar una evaluación de la institución del Procurador de los Derechos Humanos para mejorar el funcionamiento de importantes dependencias dentro de esta institución tales como la Dirección de Procuración, la Dirección de Educación, la Coordinación de Auxiliaturas y la Coordinación de Defensorías a fin de lograr tener un mejor impacto en el objetivo de educar en derechos humanos y procurar de manera efectiva la defensa de los derechos humanos de las y los habitantes de Guatemala.

## **CAPITULO IV**

### **Sistema Electoral y de Partidos Políticos**

Dentro de la teoría general de sistemas, el sistema se define como un conjunto de objetos unidos por alguna forma de interacción o interdependencia. Cualquier conjunto de partes unidas entre sí puede ser considerado un sistema, desde que las relaciones entre las partes y el comportamiento del todo sea el foco de atención”.<sup>21</sup>

En principio se puede considerar el marco normativo que fundado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, como instrumento de regulación de las relaciones que se establecen en el sistema. A esto se agregan los hechos y las acciones que se producen, la cultura política, que puede resumirse como la manera de reproducir la acción política, los comportamientos etcétera. Hay autores que consideran que existe una diferencia en la normativa y los hechos políticos en donde cuenta el peso de ciertos poderes fácticos.(Álvarez, 2013: 15).

Sin embargo, la especificidad de las relaciones en torno al quehacer de los partidos políticos nos lleva a un sistema o subsistema particular. Al sistema o bien subsistema electoral y de partidos políticos.

Refiriéndose al sistema electoral y de partidos políticos dice Bobbio:

Un sistema partidista surge a partir las fracturas sociales y sobre ellas se consolida, es también verdad que adquiere inmediatamente una dinámica en gran medida autónoma y hasta una cierta viscosidad que le permite absorber con extrema lentitud los cambios sociales que se verifican. (Bobbio, 1987)

¿Qué necesidades deben satisfacer los sistemas electorales?: la estabilidad del gobierno, y en general del sistema político, y la

---

<sup>21</sup>[http://www.angelfire.com/planet/computacionysociedad/teoria\\_gral\\_sistemas\\_bertanlanffy.pdf](http://www.angelfire.com/planet/computacionysociedad/teoria_gral_sistemas_bertanlanffy.pdf)

representación de todos los grupos de intereses en que la sociedad está vinculada.

La acción de los sistemas electorales debe ser examinada de manera dinámica, partiendo que no son sino una parte del más amplio sistema político, en el ámbito del cual interactúan con otras variables no menos importantes, como son por ejemplo las instituciones constitucionales, los partidos políticos y la cultura política en general (Bobbio, 1987.).

En Guatemala como ya referimos en esta investigación, el Tribunal Supremo Electoral es la institución encargada de regular los procesos de organización y participación política de los ciudadanos. Se presentan ahora algunas de estas regulaciones.

**ARTICULO 125. \* Atribuciones y obligaciones.** El Tribunal Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones y obligaciones:

- a) Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos;
- b) Integrar la institución, encargada de emitir el documento único de identificación personal;
- c) Convocar y organizar los procesos electorales; declarar el resultado y la validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaración de su elección;
- d) Resolver, en definitiva, acerca de las actuaciones del Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento, en virtud de recurso o de consulta;



- e) Cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organizaciones políticas y procesos electorales, así como dictar las disposiciones destinadas a hacer efectivas tales normas;
- f) Resolver en virtud de recurso acerca de la inscripción, sanciones, suspensión y cancelación de organizaciones políticas;
- g) Resolver, en definitiva, todo lo relativo a coaliciones o fusiones de partidos políticos y comités cívicos electorales;
- h) Nombrar a los integrantes de las Juntas Electorales Departamentales y Municipales y remover a cualquiera de sus miembros por causa justificada, velando por su adecuado funcionamiento;
- i) Velar por la adecuada y oportuna integración de las juntas receptoras de votos;
- j) Investigar y resolver sobre cualquier asunto de su competencia, que conozca de oficio o en virtud de denuncia;
- k) Poner en conocimiento de las autoridades competentes, los hechos constitutivos de delito o falta de que tuviere conocimiento, en materia de su competencia;
- l) Requerir la asistencia de la fuerza pública para garantizar el desarrollo normal de los procesos electorales, la cual deberá prestarse en forma inmediata y adecuada;
- m) Resolver las peticiones y consultas que sometan a su consideración los ciudadanos u organizaciones políticas, relacionadas con los asuntos de su competencia;

- n) Resolver los recursos que deba conocer de conformidad con la ley;
- ñ) Examinar y calificar la documentación electoral;
- o) Nombrar, remover y sancionar a los funcionarios y al personal a su cargo;
- p) Dictar su reglamento interno y el de los demás órganos electorales;
- q) Elaborar y ejecutar su presupuesto anual y cumplir con lo que para el efecto establece la Constitución Política de la República;
- r) Compilar y publicar la jurisprudencia en materia electoral;
- s) Publicar la memoria del proceso electoral y sus resultados dentro de los seis meses después que el proceso electoral haya concluido;
- t) Aplicar de conformidad con la Ley del Organismo Judicial, las disposiciones legales referentes a la materia electoral y a la inscripción y funcionamiento de organizaciones políticas;
- u) Diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación cívico electoral; y,
- v) Resolver en definitiva todos los casos de su competencia que no estén regulados por la presente ley.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>[http://tse.org.gt/descargas/Ley\\_Electoral\\_y\\_de\\_Partidos\\_Policos.pdf](http://tse.org.gt/descargas/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Policos.pdf)

## **4.1 Balance en el cumplimiento de sus funciones**

Indudablemente la constitución del TSE representó un paso importante para la regularización de los procesos electorales en Guatemala. No obstante subsisten carencias inherentes a la precariedad institucional que en general poseen las instituciones políticas del sistema, a las que se añaden vacíos e insuficiencias de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, lo que favorece la estrechez del sistema.

Como se conoce, el sistema electoral y de partidos políticos en Guatemala combina el carácter mayoritario y proporcional a partir de tres circunscripciones nacionales, (presidente, lista nacional y parlamento centroamericano) una departamental (diputados departamentales) y otra municipal (alcaldes municipales) (Torres Rivas y otros, 2001).

El sistema de partidos políticos puede catalogarse como multipartidario débil pues para 2011 se encontraban inscritos 27 partidos, pero estos se caracterizan por su alto grado de volatilidad y porque ningún partido ganador ha repetido como tal, otro período presidencial. El último reporte de 2013 desde el TSE hablaba de 29 partidos políticos.

La alta volatilidad de los partidos políticos, principalmente de 1985 a la fecha, se refiere a su corta vida electoral. “La edad promedio de los partidos políticos en Guatemala, tras la desaparición de la DCG (Democracia Cristiana Guatemalteca) en las pasadas elecciones, (se refiere a las de 2011) se encuentra alrededor de los 10 años” (Blanco, 2012).

En cuanto al nivel de representatividad real que produce el sistema electoral guatemalteco conviene citar la siguiente reflexión escrita a inicios del siglo XXI: “se puede convenir que las elecciones han contribuido a seleccionar a las élites políticas y a otorgar un –débil-mandato representativo fundado sobre una base electiva, pero es

evidente que hasta ahora no han permitido reflejar dentro de las estructuras e instituciones políticas, el pluralismo de la sociedad. Y no lo han hecho posible desde el punto de vista étnico, social, ni de género, y sólo escasamente desde una perspectiva geográfica (Torres Rivas y otros, 2001, p. 58).

Un principio fundamental de la democracia liberal y pluralista es precisamente “el reconocimiento del sufragio universal, igual, directo y secreto. La designación democrática de las autoridades políticas constitucionalmente establecidas –en particular del parlamento y en sistemas presidenciales también del presidente (Nohlen, 1994: 19). Lo anterior permite afirmar que nuestro sistema político tendría que lograr una combinación de dos cualidades inherentes, la democracia y el pluralismo.

Para Giovanni Sartori al debatir el concepto propuesto por Popper sobre sociedad abierta o cerrada, se pregunta abierta a qué y hasta qué punto, luego de cuestionarse si este concepto de apertura puede incluir una sociedad multicultural y multiétnica, señala que el código genético de la sociedad abierta es el pluralismo.

El referido autor admite la complejidad y a la vez el desgaste que tiene el concepto de pluralismo, pero señala que la idea de pluralismo presupone tolerancia y por consiguiente que un pluralismo intolerante es un falso pluralismo. En esta línea de análisis plantea el origen del concepto de partido, como la parte de un todo. Dice Sartori los partidos ven la luz sólo cuando se afirma la creencia de que es mejor un mundo variado y múltiple que un mundo monocromático. (Sartori, 2001).

Esto conllevaría a reflexionar que la definición de partido expresaría que el espectro político se constituiría en la partición de las diferentes posturas políticas que se han construido dentro del sistema político. Si éste tiene un componente fundamental en su contexto histórico, habrá que retomar –para el caso de Guatemala- el momento de cierre

establecido en 1954 y entonces restituir la apertura y pluralidad del sistema. (Álvarez, 2013 p. 19)

No obstante, en la posición cultural de la política guatemalteca sigue habiendo rechazo a la posición política de izquierda, puesto que a partir de 1954 hubo una proscripción de los partidos políticos de esta tendencia, lo que se vio reforzado en el desarrollo del conflicto armado, la implantación de la doctrina de seguridad nacional y la vigencia del conflicto Este –Oeste, con la definición del enemigo interno. Aunque legalmente, con la apertura política de 1985 se eliminó esta proscripción, aún prevalece una posición política adversa a esta parte del espectro político desde las condiciones mismas del sistema. Es decir, legalmente no hay prohibición, pero la reglas del juego en un sistema político hacen que de hecho, ganen los procesos quienes pueden invertir grandes cantidades de dinero y las agrupaciones que desde la cultura política son admitidas fuera del extremo de la izquierda (Ídem).

Adicionalmente debe hacerse referencia al concepto de democracia. Este concepto en la perspectiva de Sartori siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno. Pero el autor prefiere hacer una diferenciación entre democracia con sentido prescriptivo y otro con sentido descriptivo. Esto marca la diferencia entre democracia como deber ser y cómo ser. Lo anterior señala la diferencia entre democracia como objetivo y democracia como realidad siempre en proceso de avance (Sartori, 2007).

El autor (Sartori) analiza el tema de la elección y la decisión que implican grandes diferencias, lo relacionado con la opinión pública y la participación. Todo ello comporta una complejidad de relaciones en las que el concepto de democracia adquiere diferentes connotaciones.

“En Guatemala se observa que la democracia es aún incipiente y precaria, adolece de muchos vacíos e insuficiencias. El sistema electoral y de partidos políticos recorre caminos en donde podemos decir que todavía hay mucho por hacer. Una larga historia de

militarización es ahora precedida por la búsqueda de la consolidación del establecimiento de un Estado de Derecho que pueda configurarse como un modelo de democracia republicana”. (Álvarez, 2013: 20).

¿Por qué se afirma esto? Como ocurre en muchos países de América Latina al concluir un período histórico de dictaduras de derecha, se ha entrado a largos procesos de transición donde no se establecen las condiciones, en los diferentes niveles, que hagan efectiva la democracia. Se llega a dudar, incluso, que realmente se trate de una transición a la democracia y sólo sea una especie de situación autoritaria persistente, sólo que ahora con formalidades y elementos ornamentales del sistema democrático de derecho. (Ídem).

Bobbio hace notar las diferentes facetas de la democracia, tales como la democracia política, la democracia social, la democracia económica y cultural. Para el caso de Guatemala, su incipiente democracia reúne grandes precariedades institucionales que la hacen vulnerable y fácil presa de las acciones autoritarias y fácticas, o bien fórmulas de remilitarización como factor para enfrentar los altos niveles de conflictividad política y social en donde el modelo económico muestra claros rasgos de agotamiento e inviabilidad.

El sistema político, el sistema electoral y de partidos políticos y los partidos políticos en Guatemala, constituyen aún una institución estrecha y débil en la que sus funciones se cumplen más de manera formal que real. Se establecen claras diferencias en la normativa y en el hecho político derivado de otro tipo de condicionantes y prácticas. Todo ello permite contextualizar el abordaje de la situación del partido político como institución de derecho y como ente que debe mediar entre la sociedad política y el Estado.

Desde el punto de vista normativo y de las condiciones que derivan de la Ley Electoral y de Partidos Políticos que regula el régimen político vigente en Guatemala, conviene citar otras leyes que lo definen. Por ejemplo, ¿Cuál es la normativa que establece las condiciones para la inscripción de un partido político? Se cita el artículo 19 de esta ley.

**ARTICULO 19. \* Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos.** Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere:

- a) Que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad debe 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; y,
- d) Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.<sup>23</sup>

Como se verá más adelante, este artículo modificó uno anterior en el que los requisitos para la inscripción de un partido político requerían un mayor número de afiliación. La condición actual teniendo en cuenta que la población ha crecido a 14.713,763 habitantes y que el padrón electoral es de 7.340,841 <sup>24</sup>inscritos, representa que para inscribir a un partido político haría falta la afiliación de aproximadamente un poco más de 22 mil afiliados y que de ellos más de 11 mil sepan leer y escribir.

Lo anterior favorece que, en la configuración del sistema, se ha generado una gran cantidad de partidos políticos pero como se ha señalado, con poca vinculación a la base social y sin planteamientos políticos y pensamiento claramente diferenciado. Nótese que en la ley no hay ningún requisito que verifique el pensamiento y la promoción a la formación política del partido. Muchos partidos encuentran formas de cumplir con el requisito legal pero haciendo inscripciones falsas o

---

<sup>23</sup>[http://tse.org.gt/descargas/Ley\\_Electoral\\_y\\_de\\_Partidos\\_Policos.pdf](http://tse.org.gt/descargas/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Policos.pdf)

<sup>24</sup><http://www.elecciones2011.tse.org.gt/noticias.php?num=1092>

anómalas y ha existido poca capacidad para sancionar este tipo de infracciones.

Por su importancia otro artículo de la Ley que conviene citar y que tendrá una fuerte connotación en la forma que adquiere el sistema electoral y de partidos políticos y más concretamente el funcionamiento de los partidos políticos en los procesos electorales, es el relativo a la regulación del financiamiento que se cita a continuación.

### **ARTICULO 21. \* Del financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales**

Corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña. El reglamento regulará los mecanismos de fiscalización. El Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón del equivalente en quetzales de dos dólares de los Estados Unidos de América, por voto legalmente emitido a su favor, siempre que haya obtenido no menos del cinco por ciento (5%) del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales. El cálculo se hará, tomando como base la mayor cantidad de votos válidos recibidos para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República o en el Listado Nacional para los cargos de Diputados al Congreso de la República. Se exceptúa del requisito del cinco por ciento (5%), a los partidos que obtengan por lo menos una diputación al Congreso de la República, quienes recibirán igualmente el financiamiento. El pago del financiamiento se efectuará dentro del período presidencial correspondiente, en cuatro cuotas anuales iguales y durante el mes de julio de cada año.<sup>25</sup>

Respecto a este artículo se hace una observación que permite visualizar su repercusión en la vida política del país. El TSE no ha

---

<sup>25</sup>[http://tse.org.gt/descargas/Ley\\_Electoral\\_y\\_de\\_Partidos\\_Politicos.pdf](http://tse.org.gt/descargas/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Politicos.pdf)



cumplido ni cumple con el control y fiscalización de los fondos que reciben las organizaciones políticas.

Aunque en los últimos procesos electorales los techos de financiamiento privado han sido claramente excedidos, no ha habido capacidad del TSE para sancionar y garantizar el cumplimiento de esta norma. Adicionalmente debe considerarse que los fondos públicos, dados los volúmenes de fondos gastados en tales campañas, resultan sumamente escasos para provocar una regulación de igualdad de condiciones a los contendientes.

Tomando como parámetro al ganador de las elecciones generales presidenciales de 2012, al Partido Patriota que obtuvo 2.300,874 votos le correspondería un financiamiento público de Q. 34.513,100. Pero este monto, relacionado con los gastos de campaña de 2011 del Partido Patriota, fue apenas entre la sexta o séptima parte de lo gastado. Sólo el techo de gastos de campaña que regulaba la ley era de 48.5 millones, lo cual hace evidente que la ley o la falta de regulación de la misma, en los hechos ponga el factor definitivo en la posibilidad del financiamiento privado. (Álvarez, 2013: 22)

Si se citan los gastos efectuados en el proceso electoral de 2011, que claramente excedieron el techo de gastos que se establecía, puede comprenderse hasta qué punto se violentan las regulaciones de la ley y se evidencia la fragilidad del TSE. En su orden se citan los gastos efectuados por los tres partidos que reflejaron mayor cantidad de gastos:

- 1) Partido Patriota Q 236 millones 061, 670.04
- 2) Partido Líder Q 145 millones 643, 867.40
- 3) Partido UNE Q 91 millones 246, 951.28<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>[http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/mom2012-2\\_guatemala\\_proceso\\_electoral\\_2011.pdf](http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/mom2012-2_guatemala_proceso_electoral_2011.pdf)

Esto determina que para ganar procesos electorales en Guatemala se debe contar con un fuerte financiamiento privado, el cual partirá principalmente de poderosos empresarios que tendrán en este elemento la herramienta para imponer su decisión al conjunto de una sociedad que mayoritariamente es de escasos recursos y luego el condicionamiento y límites al futuro gobernante. Como se comprenderá esto contradice el fondo y naturaleza de un proceso electoral, la posibilidad de elegir libremente a las autoridades de gobierno. (Ídem).

De esta cuenta se puede afirmar que el sistema electoral y de partidos políticos en sus actuales condiciones produce en la práctica el resultado de un sistema político cerrado que tiene formalidades de pluralismo pero que en la práctica se cierra a las posiciones enmarcadas en la izquierda del espectro. El sistema es sumamente vulnerable y frágil frente a los poderes fácticos que por la vía de los recursos económicos y las prácticas políticas imponen sus intereses al conjunto de la sociedad guatemalteca.

En Guatemala, al igual que países como Honduras y Paraguay, se viene produciendo una crisis y agotamiento del sistema político en su recorrido transitorio hacia la democracia. Eso resulta singular si se examina la situación de la mayor parte de países de América Latina y la región central. Esta crisis se expresa en su cerrazón a expresiones políticas realmente renovadas que expresen y consoliden propuestas políticas amplias a los intereses del conjunto de la sociedad y eviten la arbitrariedad y el autoritarismo como medidas de gobierno. El espectro político que se genera está enmarcado del centro a la derecha.

A fin de esclarecer desde un punto de vista teórico lo de la conceptualización de derecha e izquierda se enmarca una manera de acercarse teóricamente a esta definición:

“El abordar el significado de los conceptos izquierda, centro y derecha es complejo debido a que estos conceptos más que definir de manera

estática la posición política e ideológica, debe hacerse en el marco de la concreción histórica que le da el contexto en el que se emplean.

Sobre este tema hay un fuerte debate. Por ejemplo, autores como Francis Fukuyama que planteó, en 1989, un único puerto de arribo a la humanidad: la economía de mercado y la democracia liberal y representativa. (Figueroa Ibarra, 2010). Como se adelantó líneas arriba, en un momento se pensó que el fracaso de las experiencias socialistas marcaba un derrotero único de derecha con lo cual se rompía la dicotomía. Por ello resulta importante abordar esta discusión del concepto de derecha e izquierda.

Según la opinión de Confrancesco, citado por Norberto Bobbio, lo de izquierda y derecha no son conceptos absolutos sino históricamente relativos. Si se acepta como válido este punto de vista, la connotación de la izquierda y la derecha puede entenderse como dos posiciones. Una que va por la perpetuación de la tradición, el conservadurismo y los intereses consagrados y la otra por la liberación, la emancipación y búsqueda constante de socialización del poder y los recursos.

Desde la perspectiva anterior, la posición de derecha se caracteriza por salvaguardar la tradición y lo ya establecido y dominante; la izquierda, en cambio, es la que tiende, por encima de cualquier cosa, a liberar a sus semejantes de las cadenas, que les han sido impuestas por los privilegios de raza, casta, clase, etcétera.<sup>27</sup> La dicotomía derecha e izquierda, marcaría de esta manera la permanente confrontación de intereses entre el grupo dominante y quienes son dominados. Puede decirse que expresaría la lucha permanente en la humanidad por la búsqueda de la igualdad.

El anhelo de igualdad entre quienes padecen la injusticia económica, política, social, cultural, de género, etcétera, marca esa división en el espectro político en donde se expresa la lucha por el control del poder

---

<sup>27</sup><http://espacioagon.blogspot.com/2009/04/norberto-bobbio-derecha-e-izquierda.html>

y las decisiones que repercuten en la distribución de los bienes. (Álvarez, 2013, p. 25).

Parece saludable distanciarse entonces de los ejes doctrinarios que enmarco el conflicto Este Oeste, en efecto, no se trata de discutir ahora en las actuales circunstancias históricas, la vieja dicotomía entre capitalismo – socialismo que ha justificado los argumentos de la oligarquía guatemalteca y los grupos militares que los sustentan, porque los problemas de pobreza, oportunidades de vida, versus concentración del poder son concretos e históricos e independiente de esa dicotomía siguen afectando profundamente a la sociedad guatemalteca.

El sistema electoral y de partidos políticos está hoy produciendo a la clase política que accede a las instituciones del sistema, pero esta clase política con muy escasas excepciones obedece a un patrón elitista sumamente excluyente y sin que la izquierda como fuerza política tenga hoy por hoy, posibilidades reales de gobernar.

El uso crítico de los dos conceptos es posible, según Confrancesco, sólo si se renuncia a concebirlos como indicadores de totalidades históricas concretas, y se los interpreta como actitudes de fondo, como intenciones. (Bobbio, 1995).

Ahora bien si queremos enfocar el significado de lo que puede considerarse como Centro dentro del espectro político, resulta ilustrativo este planteamiento de Bobbio: "la relatividad de dos conceptos se demuestra también observando que la indeterminación de los contenidos, y por tanto su posible movilidad, hace que una cierta izquierda respecto a una derecha pueda convertirse, con un desplazamiento hacia el centro, en una derecha respecto a la izquierda que se ha quedado parada, y, simétricamente, una cierta derecha que

se desplaza hacia el centro se convierte en una izquierda respecto a la derecha que no se ha movido”.<sup>28</sup>

Ejemplos de ello, fue la decisión de la Comandancia General de la URNG de adscribir la legalidad del Frente Democrático Nueva Guatemala a la ficha ya existente del Partido Revolucionario (PR), en las elecciones de 1995 y establecer una alianza con esta agrupación política que duró hasta 1999. O bien, el establecimiento de la Alianza Nueva Nación que promovió la candidatura de Álvaro Colom Caballeros, buscando claramente desenmarcar la posición de izquierda. De igual forma el surgimiento del partido político Encuentro por Guatemala, que tomó distancia de la izquierda propiamente dicha.

Para la derecha, el centro resulta también un espacio cómodo ante períodos de desgaste de esa derecha, por ejemplo luego del desgaste que sufrió el gobierno de Álvaro Arzú por la privatización de buena parte de los activos estatales el relevo promovido por el FRG, agrupación también de derecha o centro derecha, debió hacer un corrimiento al centro del espectro político.

El movimiento del FRG hacia el centro tuvo medidas concretas. Por ejemplo en el gobierno de Alfonso Portillo Cabrera del FRG, impulsó medidas como la distribución de fertilizantes, el control de precios, el intento de romper con la imposición de precios de los azucareros guatemaltecos exportando azúcar de otros países. No en balde Portillo provocó el rechazo de importantes sectores dentro del CACIF.

---

<sup>28</sup>Ibíd.

## **CAPITULO V**

### **Caracterización general del sistema político guatemalteco**

El contexto histórico que dio como resultado la Asamblea Nacional Constituyente de 1985 que aprobó la Constitución Política vigente, tuvo sus principales motivaciones en la necesidad de retornar a la institucionalidad dentro de la estrategia contrainsurgente que tuvo como plan de campaña el denominado Reencuentro Institucional 84, que se derivó de un periodo histórico de confrontación armada que principalmente privó al sistema de libertades políticas y ejercicio de derechos.

La apertura política que se inaugura con la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente en mayo de 1985 no devino de un proceso de acumulación de fuerzas en favor de la democracia y el estado de derecho, sino de la necesidad del sistema de oxigenarse, lo cual representó de inicio, una debilidad fundamental, porque ese proceso no se abre con la participación de la pluralidad de fuerzas del sistema.

En el momento en que se define la Constitución Política, mayo de 1985, no están presentes aquellas fuerzas que se encontraban en el teatro de operaciones de la guerra, habían salido al exilio, ó simplemente fueron anuladas por la fuerza, del espectro político. Esto implicó los asesinatos de Manuel Colom Argueta, Alberto Fuentes Mohr, Adolfo Mijangos y otros más. En la Asamblea Constituyente de 1985, fue una pléyade de partidos políticos que devenían principalmente de los del centro a la derecha con el agravante de ser partidos políticos que crecieron en la subordinación a la contrainsurgencia. Ellos fueron los autores de la Carta Magna que da inicio al Sistema.

La antesala de la apertura política (1978 – 1985), había sido un despliegue de represión tal que estableciera las condiciones limitadas y excluyentes, sobre la que se edificaría la apertura política y la vuelta a la institucionalidad.

El pluralismo político que existió en la década de 1944 a 1954, jamás se recuperó, pues la estrategia de las fuerzas de seguridad del Estado fue la desarticulación de la organización social y política de aquella época y firmar el fin del conflicto con una insurgencia ya mermada y relativamente aislada del conjunto social. De acuerdo a Norberto Bobbio y su definición de pluralismo, el sistema guatemalteco

tendría que haber recuperado y re establecido la tolerancia a la oposición política y esto pasaba por una serie de reformas, algunas de ellas contempladas en los Acuerdos de Paz, que nunca se cumplieron, tal es el caso de la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

La nueva institucionalidad, surgida que involucra a las instituciones contraloras, como se verifica en este informe, no ha tenido la capacidad de garantizar un sistema electoral donde la competencia sea realmente en igualdad de condiciones, los techos de financiamiento se abren sin límites a aquellos partidos que cuentan con el apoyo de los sectores económicos poderosos del país.

El espacio publicitario es ampliamente extenso para esas agrupaciones, mientras otras, con escasos recursos, no logran darse a conocer suficientemente y cuentan con grandes adversidades establecidas desde las condiciones mismas que propicia este sistema. La conformación del sistema político es de un sistema multipartidario débil y los partidos que lo conforman, con muy escasas excepciones, adolecen de falta de pensamiento y propuestas, las que son impuestas de hecho por los grupos de poder que imponen sus intereses al conjunto de la sociedad.

La izquierda del espectro participa en los procesos electorales más como un elemento marginal y decorativo, sin unidad ni estrategias de largo aliento, como lo demuestran los resultados obtenidos por estas agrupaciones en los procesos electorales que van de 1995 a la fecha.

Las demandas sociales, las reivindicaciones populares dentro del sistema político guatemalteco se han interpretado en un marco de polarización, como parte de las estrategias de un supuesto enemigo de la democracia y la libertad. Bajo esta premisa el Estado históricamente ha tenido la incapacidad de configurarse como una república democrática que tenga en la demanda social, un factor de desarrollo y de generación de elementos que contribuyan al establecimiento de un mercado interno.

En esta tesis hemos descrito a las instituciones que conforman el sistema político guatemalteco que en términos formales y, de acuerdo a los que se establece en la Constitución Política de la República, puede ser considerado un sistema presidencialista, democrático y republicano como lo define el artículo 140 de la Constitución Política.

Las instituciones contraloras, dadas sus debilidades intrínsecas, como puede verificarse en este informe, no han garantizado la independencia y separación de poderes, principio básico de la República y el Estado de Derecho.

Al realizar la descripción de las instituciones que lo conforman, sus funciones y mandatos y se hace el balance del cumplimiento de sus funciones, encontramos en constante deterioro y crisis que viene experimentando este sistema. Entonces nos vemos precisados a reacomodar el concepto y constatamos que el Estado guatemalteco y sus instituciones vienen definiendo, en sus resultados, la presencia de un Estado corporativo con instituciones que constantemente se pliegan a otros factores de poder tales como las estructuras paralelas al Estado, los grupos de poder económico, el crimen organizado, el narcotráfico etcétera.

No es un Estado fallido, porque es utilizado en dirección de intereses corporativos pero es claro que no es un Estado Republicano y de Derecho, dado que no se subordina a la ley, y la ciudadanía tiene cada vez menos garantizados sus más fundamentales derechos. Esta situación pone sobre la realidad, la importancia de emprender una ruta de reformas y refundación del Estado guatemalteco.

Estas reformas verificando lo que ocurrió en el pasado, tendrían que ser el producto de un proceso participativo e incluyente que ponga sobre la mesa los problemas del conjunto de la sociedad en su conjunto y no única y exclusivamente de los factores tradicionales del poder económico y militar del país.

Estas reformas deberán dirigirse a refundar la Ley Electoral y de Partidos Políticos a fin de reconfigurar el Sistema de Partidos Políticos, con organizaciones partidarias que sustenten propuestas efectivas de gobierno. Que propicien la realización de procesos electorales que se basen en un sistema partidario que propicie la igualdad de condiciones para eliminar las costosas campañas electorales financiadas por el sector privado.

Adicionalmente se deben reformar los mecanismos de las Comisiones de Postulación para garantizar que estas se atengan a lo establecido en la Ley y verifique la propuesta de nóminas con las mejores personas para ocupar Magistraturas y Jefaturas de la institucionalidad del país. Debe en síntesis promoverse la refundación del Sistema Político Guatemalteco para superar las graves debilidades derivadas de su condicionado surgimiento en mayo de 1985.



## **CAPITULO VI**

### **Conclusiones y recomendaciones**

- La debilidad del Sistema Político Guatemalteco está estrechamente relacionado con su origen contrainsurgente. Las instituciones políticas guatemaltecas siguen siendo muy débiles y se condicionan frente a los factores de poder económico, político, social y militar.
- El sistema político guatemalteco ha sido incapaz desde 1985 de dar respuesta a las principales demandas de la sociedad guatemalteca tales como empleo, salud, educación, vivienda, seguridad y servicios, dado que es un sistema político que ha respondido principalmente a los intereses de la oligarquía y grupos de poder económico, político y militar.
- El Estado guatemalteco y sus fuerzas de seguridad encajaron a la lucha y la demanda social, como una expresión del enemigo interno, como un recurso de la guerrilla en el marco del conflicto. Quizá en esta premisa reside el más grave error en la concepción contrainsurgente lo cual afecta la armonización de los actores del sistema político guatemalteco.
- La persona que ocupa el cargo de Presidente de la República de acuerdo a lo que establece la constitución debe gobernar para toda la población, es importante que en cumplimiento de la ley, se diferencien las actividades partidarias de aquellas que se hacen en el cumplimiento de un cargo que implica la representatividad del conjunto de la población del país.
- El promulgar, sancionar, pero principalmente garantizar que se cumpla con las leyes del país debería ser la principal función del

Ejecutivo. A lo largo de los gobiernos civiles, electos desde 1986, han habido diferentes momentos de transgresión a esta norma fundamental.

- El autogolpe de estado de 1993 dado por el entonces presidente Jorge Serrano Elías también representa un momento de violación del cumplimiento de la Ley por parte del Ejecutivo, las operaciones de limpieza social realizadas durante el gobierno de Oscar Berger o el crecimiento de fuerza militar durante el gobierno de Álvaro Colom, contradicen la norma fundamental del Ejecutivo de garantizar el cumplimiento de la ley.
- Se puede señalar que el Organismo Ejecutivo a lo largo de estos años no ha dado cumplimiento al mandato constitucional de procurar el bien común y garantizar el cumplimiento de las leyes del país.
- En las últimas legislaturas se ha entrado en un proceso de desprestigio para el Organismo Legislativo. En buena medida esto obedece a la poca capacidad que se ha tenido para cumplir en tiempo la aprobación de leyes o normativas urgentes para el buen desempeño público.
- Los largos interrogatorios a las y los miembros del gabinete de gobierno, que mantienen estancada la discusión y aprobación de leyes por varios meses, se han hecho más bien con propósitos políticos de negociación con el Ejecutivo, lo que impide el genuino ejercicio de fiscalización de los funcionarios.
- Una consideración importante es que la función fiscalizadora que debe ejercer el Legislativo con el Ejecutivo se ve afectada por el número de diputados que tiene determinada legislatura del

partido oficial. Esto en lo que repercute es en una subordinación de la bancada oficial lo que afecta el mandato del Legislativo.

- El transfuguismo de los diputados en el Congreso, expresa una conflictividad de intereses de grupos dentro de los mismos partidos, ya que la mayoría de partidos representan la misma ideología y por lo tanto es comprensible el cambio entre partidos, puesto que no está siendo afectada la ideología sino sus intereses.
- Durante 2014 ha existido un claro déficit de aprobación de leyes vinculadas a los sectores sociales que demandan desarrollo rural y oposición a la instalación de la industria extractiva en sus comunidades o bien a iniciativas vinculadas al respeto de los derechos humanos de la población guatemalteca.
- A lo largo de estos años (1985 – 2014) el Organismo Judicial ha sido objeto de presiones desde factores de poder estructuras del Estado y paralelas al Estado. Esta situación se ha producido con el objetivo de mantener la impunidad sobre delitos como violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno; sobre actos de corrupción cometidos desde altos funcionarios del aparato estatal, la presencia del crimen organizado, el narcotráfico y otros.
- Al igual de lo que ocurre con el Organismo Judicial, una de los problemas principales con la Contraloría General de Cuentas (CGC) ha sido el poder garantizar su independencia del Organismo Ejecutivo y sustraerse plenamente de las presiones que ejercen los gobiernos a nivel nacional, departamental y municipal de turno para evitar su correcta fiscalización.

- En los últimos años, el Ministerio Público registró importantes avances en el logro de sus funciones, no obstante, es visible que a esta institución le hace falta consolidar sus fortalezas y mantener su planeación estratégica para el logro de mejores resultados.
- Se entiende que la principal función de la Corte de Constitucionalidad es la defensa del Orden Constitucional. No es un nuevo tribunal para juzgar lo ya juzgado. Lamentablemente, aprovechando las funciones que tiene asignadas respecto a conocer de las apelaciones y amparos, se ha ido convirtiendo en el tribunal de los tribunales, es decir en una instancia que viene en algún momento a ser un nuevo arbitro en el país al que puede acudir para votar las sentencias que a sectores de poder económico, político y militar le resultan inaceptables.
- Es importante, que la Corte de Constitucionalidad retome sus funciones originales y realmente su vocación sea la defensa de la Constitución Política como labor fundamental y conserve escrupulosamente su independencia frente a las presiones del poder económico, político y militar.
- La Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República debió, a lo largo de estos años, promover el crecimiento de iniciativas tendientes a favorecer el respeto a los derechos humanos de la población guatemalteca. Esto abarca una amplia gama de temas tales como salud, empleo, trabajo, vivienda, seguridad alimentaria, medio ambiente y un largo etcétera.
- Existe en la sociedad guatemalteca un claro déficit de normas esenciales que protejan sus derechos, lo que ha propiciado la existencia de una población gobernada sumamente vulnerable a la arbitrariedad de los actores con mayor poder económico dentro del país.

- El mandato del Procurador de los Derechos Humanos se cumple con pocas facultades coercitivas para llevar a feliz término la importante labor que debe cumplir el Magistrado de Conciencia.
- Es evidente que los sucesivos Procuradores de Derechos Humanos han puesto poco empeño al impulso de la labor educativa en derechos humanos que debe cumplir esta institución. Sobre todo si se tiene presente la poca formación humana de la que adolece el funcionariado público. En general en la sociedad guatemalteca se percibe un alto desconocimiento de lo que son los derechos humanos.
- La resolución en la que dicta violación a los derechos humanos es una resolución dictada en conciencia. Es importante que el Estado tome en cuenta estas resoluciones y tengan un nivel decisorio en otorgamiento de empleos o como requisito para optar a plazas dentro de la administración pública.
- El Procurador de los Derechos Humanos debe promover a través de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República iniciativas de ley que permitan al PDH contar con elementos coercitivos y preventivos que le permitan tener una mayor incidencia en el respeto a los derechos humanos de los habitantes del país.
- Indudablemente la constitución del Tribunal Supremo Electoral (TSE), representó un paso importante para la regularización de los procesos electorales en Guatemala. No obstante subsisten carencias inherentes a la precariedad institucional que en general poseen las instituciones políticas del sistema, a las que se añaden vacíos e insuficiencias de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, lo que favorece la estrechez del sistema.
- En cuanto al nivel de representatividad real que produce el sistema electoral guatemalteco conviene citar la siguiente reflexión escrita a inicios del siglo XXI: “se puede convenir que las elecciones han contribuido a seleccionar a las élites políticas

y a otorgar un –débil- mandato representativo fundado sobre una base electiva, pero es evidente que hasta ahora no han permitido reflejar dentro de las estructuras e instituciones políticas, el pluralismo de la sociedad.

- En la posición cultural de la política guatemalteca sigue habiendo rechazo a la posición política de izquierda, puesto que a partir de 1954 hubo una proscripción de los partidos políticos de esta tendencia, lo que se vio reforzado en el desarrollo del conflicto armado, la implantación de la doctrina de seguridad nacional y la vigencia del conflicto Este –Oeste, con la definición de enemigo interno. Aunque legalmente se eliminó la proscripción prevalece una posición política adversa a esta parte del espectro político desde las condiciones mismas del sistema.
- Para ganar procesos electorales en Guatemala se debe contar con un fuerte financiamiento privado, el cual partirá principalmente de poderosos empresarios que tendrán en este elemento la herramienta para imponer su decisión al conjunto de una sociedad que mayoritariamente es de escasos recursos y luego el condicionamiento y límites al futuro gobernante.
- Es saludable distanciarse de los ejes doctrinarios que enmarcó el conflicto Este Oeste, en efecto, no se trata de discutir ahora en las actuales circunstancias históricas, la vieja dicotomía entre capitalismo – socialismo que ha justificado los argumentos de la oligarquía guatemalteca y los grupos militares que los sustentan, porque los problemas de pobreza, oportunidades de vida, versus concentración del poder son concretos e históricos e independiente de esa dicotomía siguen afectando profundamente a la sociedad guatemalteca.

## Bibliografía

Álvarez, MT. (2013), Los Factores que condicionan la participación de los partidos políticos del centro a la izquierda, después de la firma de los Acuerdos de Paz. Tesis de Maestría, Universidad Rafael Landívar de Guatemala.

Álvarez V. Urrutia E. y otros (2012), Guatemala Historia Reciente (1954-1996), Tomo I, Proceso Político y Antagonismo Social, Guatemala, Flacso.

Blanco, Ligia (2012), Un Sistema de Partidos Políticos en Decadencia, Plaza Pública, Guatemala,

Bobbio, Norberto (1987). Diccionario Político,.

Congreso de la República (1985) Constitución Política de la República, Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1986) Decretos 54-86 y 32-87, Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1994) Decreto 40-94, Ley Orgánica del Ministerio Público, Guatemala, Ediciones Arriola.

Ministerio Público (2013). Memoria de Labores 2013, Guatemala.

Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG) (1998). Informe del Proyecto Arquidiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, Guatemala Nunca Más, 1ª edición, Guatemala.

Rosada G. H. (1999). Soldados en el poder: Proyecto Militar en Guatemala (1944-1990) Costa Rica, FUNDAPEM.

Secretaría de la Paz (SEPAZ), Dirección de los Archivos de la Paz (DAP), (2011a). El Estado Mayor Presidencial, Una aproximación, Guatemala.

Secretaría de la Paz, Dirección de los Archivos de la Paz (DAP), (2011b) Dignidad a pesar de lo vivido, Guatemala.

Torres Rivas, Edelberto y otros (2001). Construyendo la Democracia Electoral en Guatemala, Guatemala, Flacso.

Vela Castañeda M. (2008). Masas armas y élites. Guatemala 1820-1982. Análisis sociológicos de eventos históricos, Guatemala, Flacso.

#### Páginas electrónicas citadas:

[www.google.com.gt/?gws\\_rd=cr&ei=GdeHUq7iOsqUkQfi14G4DA#q=latinobar%C3%B3metro+201](http://www.google.com.gt/?gws_rd=cr&ei=GdeHUq7iOsqUkQfi14G4DA#q=latinobar%C3%B3metro+201)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), autor Mario Fuentes Destarac. Sin fecha.

<http://lta.reuters.com/article/companyNews>

[http://es.wikipedia.org/wiki/Congreso\\_de\\_la\\_Rep%C3%BAblica\\_de\\_Guatemala](http://es.wikipedia.org/wiki/Congreso_de_la_Rep%C3%BAblica_de_Guatemala)

[www.prensalibre.com/noticias/justicia/Cicig-jueces-favorecer-impunidad-procesarlos\\_0\\_819518246.h](http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Cicig-jueces-favorecer-impunidad-procesarlos_0_819518246.h)

[http://www.angelfire.com/planet/computacionysociedad/teoria\\_gral\\_sistemas\\_bertanlanffy.pdf](http://www.angelfire.com/planet/computacionysociedad/teoria_gral_sistemas_bertanlanffy.pdf)

<http://www.congreso.gob.gt/index.php>