

14

ENERO - JUNIO 1984

POLITICA Y
SOCIEDAD



escuela de ciencia política

UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA

POLITICA Y SOCIEDAD

**Instituto de Investigaciones
políticas y sociales.**

escuela de ciencia política

universidad de san carlos

Editada por el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales
Director Rokaël Cardona

Escuela de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria Zona 12
Ciudad de Guatemala-Guatemala, C.A.

CONSEJO DIRECTIVO
DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

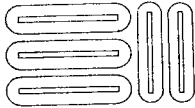
Director
Secretario
Vocal I
Vocal II
Vocal III
Vocal IV
Vocal V

Mario Luján Muñoz
Héctor Orlando Palomo
Víctor Gálvez Borrell
Miguel Angel Barrios Escobar
Héctor de León Sagastume
Oscar González Men
José Angel López Camposéco

Correspondencia y Canje
Revista "Política y Sociedad"
Apartado Postal 2662
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Impresa: Serviprensa Centroamericana

Los colaboradores de la Revista son los únicos responsables de sus artículos. No se devuelven originales.



CONTENIDO

	Página
Datos de los Autores	9
Presentación	11
Artículos y Ensayos	
Estructura Actual de la Administración Pública	15
Restauración Constitucional	51
Controles Constitucionales	57
La Necesidad de un Cambio en el Sistema Político de Gobierno (Crítica del sistema de gobierno presidencialista)	79
Hacia una Efectiva Protección de los Derechos Humanos en Guatemala	97
Crisis del Sistema Electoral y de los Partidos Políticos	107

DATOS DE LOS AUTORES

Haroldo Ramírez Urbina

Abogado y Notario, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con estudios de maestría en Administración Pública.

Edgar Alfredo Balsells

Abogado y Notario, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

José Luis Cruz Salazar

Politicólogo en el grado de Licenciado por la Universidad Católica Rafael Landívar.

J. Mario Castillo

Abogado y Notario, egresado de USAC.
Estudios de post-gradó en Derecho Administrativo en Colombia.

Rokael Cardona

Profesor de Enseñanza Media en Física y Matemática
Sociólogo egresado de la Universidad de Costa Rica
Estudios de post-gradó de Investigación en Caracas

Héctor A. Zachrisson

Abogado y Notario, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

PRESENTACION

En este número de la revista se han reunido artículos y ensayos de profesionales guatemaltecos de las Ciencias Sociales que abordan desde diferentes perspectivas aspectos que se relacionan con la actual coyuntura, después de las recientes elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente, teniendo en perspectiva la posibilidad de alcanzar hacia el futuro una apertura democrática que dé lugar a la expresión real y organizada de las diferentes corrientes políticas.

La Administración Pública es uno de los temas que de diversas maneras ha sido planteado por los partidos más importantes, con representación en la Asamblea Nacional Constituyente. La intencionalidad por introducir reformas a la administración del Estado se percibe en sus lineamientos programáticos o en sus declaraciones, aunque dichos planteamientos no siempre parecen estar sustentados en estudios de fondo sobre dicha temática. El artículo de Luis Ramírez proporciona elementos fundamentales en el estudio analítico de la Administración Pública de Guatemala, aunque el mismo tiene un énfasis jurídico debido a la especialidad del autor. En dicho artículo se analiza la estructura de la Administración Pública de Guatemala antes de 1982, destacándose en él las discrepancias entre lo que la ley dice y la realidad, al analizar las relaciones del ejecutivo con los organismos judicial y legislativo, hecho que incidió en una fuerte concentración del poder en el ejecutivo, en desmedro de un régimen democrático y participativo.

Así mismo se analiza la falta de autonomía de algunos entes descentralizados y otros problemas de estructura y funcionamiento, de interés para el país. Estos elementos contribuyen a comprender la crisis del aparato estatal y del sistema político y a determinar cuál será el sentido real de la nueva constitución de la República; en lo que toca específicamente al campo aludido.

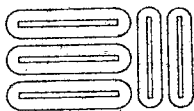
Por otra parte, el logro de un futuro proceso real de democratización va a estar condicionado, entre otros factores, por el sentiaño de las premisas que se establezcan en la próxima constitución de la República y por las transformaciones cualitativas que se produzcan en el sistema político, que hasta ahora ha excluido la representación y participación de sectores significativos de la población. Sobre estos aspectos, los artículos subsiguientes de la Revista sugieren aportaciones que pueden contribuir a la interpretación de la coyuntura política actual y futura. En la Revista No. 15, correspondiente al segundo semestre del presente año, se continuará con artículos y ensayos sobre esta temática, esperándose que constituyan un mínimo aporte en el actual contexto.

LA DIRECCION

Guatemala, julio de 1984.

ARTICULOS Y ENSAYOS





Luis Haroldo Ramirez Urbina

**ESTRUCTURA ACTUAL
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

ESTRUCTURA ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA*

LUIS HAROLDO RAMIREZ URBINA**

1. Sistema de Gobierno Guatemalteco.

En esta segunda parte de nuestra investigación comenzamos a descubrir cuáles son las características de nuestra Administración Pública. Por esta razón, consideramos ineludible analizar, aunque sea someramente, el sistema de gobierno que tiene Guatemala, pues algunas de las características de la Administración Pública están en relación directa con el tipo de gobierno que un país tiene. “La Administración es el Gobierno en acción —decía Wilson— y, en efecto, la Administración constituye los pies y manos y hasta la inteligencia técnica del Ejecutivo”¹.

1.1. Aspecto Formal.

Nuestra Constitución actual se encuentra calcada en los viejos y un tanto caducos moldes del liberalismo que propugnaba por una división del poder, el cual, al concentrarse en una sola persona, tendía a ser absoluto y a ser utilizado abusivamente por parte de quien lo detentaba. La regla es entonces que, a más concentración de poder, se da una mayor centralización administrativa y, cuando la concentración es total, por parte de uno de los tres organismos,

* Capítulo II de la tesis: *Desarrollo y Caracterización de la Administración Pública en Guatemala*, Premio Gálvez. Facultad de Derecho. USAC, 1982.

** Abogado y Master en Administración Pública.

1/ Romero, Cesar Enrique: *Derecho Constitucional*. Documento fotocopiado de la obra original. Biblioteca del INAP. Guate. 1980. p. 203.

generalmente el Ejecutivo, máxime si se arriba a El como consecuencia de una revolución o en virtud de un golpe de Estado, se ve quebrantado el principio de la división del poder y se centralizan hasta las facultades legislativas y aún las judiciales.

Por otra parte, nuestra Constitución reconoce y adapta los conceptos de soberanía e independencia, los que, si bien es cierto que implican autodeterminación, también es cierto que su alcance se ha visto restringido a consecuencia de las relaciones sociales, económicas y políticas que se dan entre los diversos Estados del mundo y que culminan con situaciones de coordinación, colaboración, ayuda e inter-dependencia. Ningún Estado se basta a sí mismo; necesita del resto del mundo ya no solo para coexistir pacíficamente, sino aún para sobrevivir, pues las mismas naciones desarrolladas necesitan estar en interacción constante con las demás, llámese a esta interacción relaciones de dependencia, de colaboración, relaciones comerciales, etc., pero que se realizan con o sin sojuzgamiento de parte de un Estado para con el otro.

En consecuencia, los vocablos de soberanía e independencia que recoge nuestra Constitución, resultan ser muy pobres cuando solo implican, respectivamente, tanto la facultad de darse sus propias autoridades, como la de regirse por sus propias leyes. Hay leyes que traspasan el ámbito espacial del Estado y por ello mismo no podemos asegurar con Kelsen que el Estado se identifica con el Derecho y que el Estado se encuentra recortado por los límites del Derecho; no, el Derecho rebasa esos límites. Hoy en día todos los países ceden parte de su soberanía e independencia en aras de una cooperación que se manifiesta a través de la celebración de pactos económicos, financieros, bélicos, etc. Y mientras tanto ¿Qué sucede con la Administración Pública? pues, sencillamente, va con el Estado a todas partes a donde aquél vaya; rebasa, como sucede con el Derecho, sus límites espaciales; no se identifica con el Estado, pero le da vida, porque es dinamismo, es acción, y ese accionar se manifiesta no solamente en el ámbito nacional, sino en el internacional. Grandes son entonces las implicaciones que el uso y las limitaciones de la soberanía y de la independencia tienen no solamente sobre la Administración Pública y la forma de gobierno, puesto que quien toma la iniciativa en tales relaciones internacionales, automáticamente asume el liderazgo en la conducción del Estado y, por ende, una cuota de poder más grande y acentuada que otro u otros organismos. Valga decir entonces que es el Ejecutivo quien tiene una preeminencia sobre el

Legislativo y el Judicial.

No obstante, desde un punto de vista formal, el ejercicio de la soberanía se delega en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre los cuales no hay subordinación. Hablamos de organismos, porque consideramos que es mejor que hablar de "poderes", dado que el poder es uno y dimana de una misma fuente, la mayoría del pueblo. No resulta técnico hablar de tres poderes. En cambio, desde un punto de vista administrativo, también es conveniente hablar de "funciones". El poder es uno, pero con tres funciones diferentes: legislar, ejecutar y juzgar.

El problema que notamos en nuestra Constitución es que recalca más en el carácter potestativo de los organismos que en el administrativo, es decir, pareciera como que cada "Poder" u organismo es una fracción de soberanía, con vigilancia recíproca que no da cabida a la colaboración orgánica. Desde luego que este dogma del estado liberal, en crisis y en retirada, ha cedido en la práctica, pero en la teoría nos sirve para caracterizar a nuestro sistema de gobierno como un sistema presidencialista adoptado aunque con ciertas deficiencias, de la Constitución de los Estados Unidos.

Sin embargo, cabe mencionar que dicha Constitución no menciona taxativamente la división tripartita de poderes. Esta sí se encuentra bien patente en varios de sus preceptos. Establece, por ejemplo, "que todos los poderes legislativos... estarán confiados a un Congreso". (Artículo 1 inciso 1); "que el poder Ejecutivo se confiere a un Presidente" (Artículo 2o. inciso 1) y "que el Poder Judicial de los Estados Unidos residirá en un Tribunal Supremo" (Artículo 3. Inciso 1) Nuestra Constitución, en cambio, hace alusión taxativa a la división de poderes (Artículo 1.).

Además de la división expuesta, otras características que formalmente distinguen al sistema presidencialista de cualquier otra forma de gobierno, son las siguientes:

- a) En el plano jurídico, no existe subordinación de un poder a otro; todos se encuentran en un plano de igualdad.
- b) La igualdad jurídica trae como consecuencia una igualdad funcional. Sin influir un organismo sobre el otro; el Gabinete es independiente del Congreso, quedándole a este organismo reservado un cierto control "ex post" que puede convertirse en una declaratoria de falta de confianza.
- c) El Jefe de Estado es elegido popularmente; y aún cuando en nuestro medio se practiquen elecciones de segundo grado,

éstas tienden a confirmar en el cargo a la pareja que haya obtenido mayoría de votos.

- d) El Jefe de Estado nombra y separa libremente a sus ministros. (Artículo 198, Inciso 14).

1.2. Aspecto Práctico

Guatemala adapta su sistema de gobierno al régimen presidencialista, copiado desde sus orígenes constitucionales de la Constitución estadounidense. Las características son las ya apuntadas y devienen de la doctrina que sustentó las bases del estado liberal burgués (Montesquieu, Locke), las que en la práctica se han resquebrajado por las circunstancias siguientes:

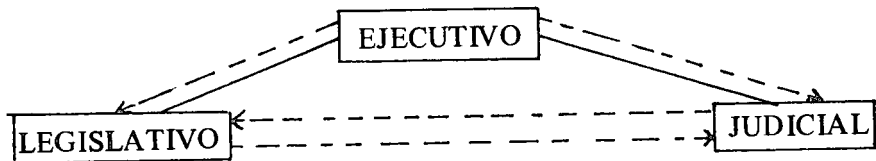
- a) En la realidad no existe una separación absoluta de poderes como se pensó. Baste citar un ejemplo: el Ejecutivo participa en el Legislativo mediante el veto; y en el Judicial mediante el derecho de gracia. Además, el Ejecutivo orienta en mucho el quehacer del Legislativo proponiendo e impulsando las leyes que al primero le convienen o le urjan, porque la crisis generada en el parlamento ha hecho que éste pierda sus funciones específicas, en cuanto a la primacía de iniciativa de ley.
- b) Si analizamos la Constitución de la República, existe una clara preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo pero en la práctica sucede todo lo contrario; hay gran influencia del Ejecutivo sobre los otros dos. La creación y aprobación de muchas leyes y la forma de aplicarlas, así como el sistema administrativo en general los decide el Ejecutivo. El robustecimiento del Ejecutivo es un hecho real en todo el mundo. “El poder dividido (y debilitado), equilibrado, pero coordinado —pese a que siempre constituyó más ficción que realidad ineludible— en la casi totalidad de los Estados contemporáneos se ha amenguado enormemente en aras de una eficacia gubernativa y bajo la presión burocrática”². El mismo autor del párrafo anterior apunta líneas más abajo: “El Ejecutivo Es hoy el poder por excelencia” y las razones para fundamentarlo son varias y se dan hoy día en Guatemala. ¿Quién declara los estados de emergencia y calamidad pública? ¿Quién suspende las garantías

2/ Romero, César Enrique: Op. Cit. p. 19.

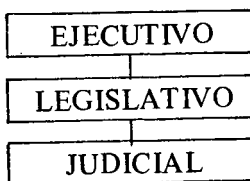
constitucionales? ¿Quién conduce las relaciones internacionales, la política económica y las labores de planificación para el desarrollo social y económico? . Todas son funciones del Ejecutivo a las que, si agregáramos otras, también de importancia, le atribuyen un carácter de liderazgo que nadie lo discute.

- c) La regla histórica es que el partido político al que pertenece el Presidente de la República es el que tiene la mayoría parlamentaria y, por ende, muchas veces Aquel asume el papel de árbitro partidista, porque sucede que los intereses particulares de muchos parlamentarios privan sobre los del partido que los postula y a su vez, los intereses del partido privan sobre los de las mayorías, debido, entre otras causas, a que el partido tiene poca representatividad popular.
- d) Lo anterior hace casi imposible que a un ministro se le otorgue un voto de desconfianza que lo haga dimitir del cargo automáticamente. Este fenómeno socio-político reconocible en todos los países, por razones históricas, ha cobrado vigor en Guatemala, aunque en muchos países ha tendido a invertirse, tal es el caso de Italia, o el de los Estados Unidos, posteriormente el "Caso Watergate".

Dos son entonces las caras de una misma realidad: Por una parte, nuestra Constitución, que separa rígidamente lo que en parte debe estar unido. Esta situación se puede reflejar gráficamente de la manera siguiente, en la que las líneas punteadas nos indican que existe poca comunicación, generalmente de tipo formal, y poca o ninguna comunicación funcional administrativa.



Por otra parte, la realidad, que nos presenta el siguiente esquema:

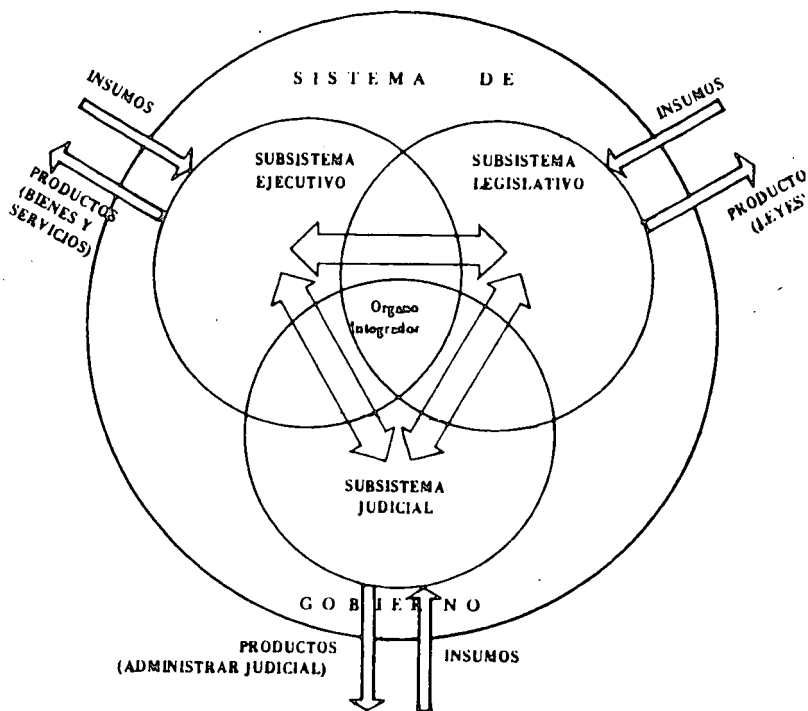


Desde el punto de vista administrativo pensamos que es pernicioso hacer una separación estricta de Organismos, porque entre ellos debe existir cooperación, colaboración y coordinación, características que aspiran a algo más que una pura comunicación política y formal, de tal manera que el desglosamiento de funciones no implica pérdida de la unidad administrativa, ni — mucho menos— subordinación. Pensamos en una intercomunicación sistémica que no es del todo ideal, porque en la práctica se da, pero que necesita más robustecimiento y de un órgano claramente intercomunicador, papel que bien puede jugar el Consejo de Estado o los Presidentes de los tres organismos.

Lo visualizamos de la siguiente manera:

MEDIO AMBIENTE:

Situación Social, económica y política.



Los tres Subsistemas deben estar en interacción constante y recibir uno del otro, así como del medio ambiente, los insumos necesarios para poder satisfacer con sus productos; bienes y servicios, leyes y administración de justicia, las demandas requeridas por la sociedad.

2. El Organismo Ejecutivo.

Una primera forma de conocer una organización en el plano formal es la gráfica, por medio de su organigrama, la cual nos permite tener una visión global de la organización, poseyendo, además, las siguientes características:

- 1o. Representa gráficamente el conjunto de unidades contenidas dentro de la organización;
- 2o. Evidencia cuál es la situación jerárquica de las unidades;
- 3o. Permite visualizar los conductos de mando y de comunicación;
- 4o. Permite analizar a la institución y verificar si su estructura es funcional.

No obstante la importancia que evidencia la representación gráfica de una entidad, no debemos olvidar que tras toda organización formal, siempre se esconden organizaciones informales que pueden dar a la organización formal más dinamismo y creatividad o, por el contrario, pueden entorpecer el funcionamiento de la misma. Además, no siempre la situación jerárquica explica la importancia de las entidades. Una dependencia inferior puede tener más poder que otra que se encuentra en un nivel superior.

La organización administrativa del gobierno de la República de Guatemala nos presenta primeramente los tres Organismos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno posee sus propias dependencias, pero encontramos entidades que por su misma labor, además de las razones formales, no pueden ni deben estar supeditadas a ninguno de los Organismos. Entre estas entidades encontramos la Contraloría de Cuentas, el Registro Electoral, el Registro General de la Propiedad y el Ministerio Público. Las cuatro tienen relación directa con los tres Organismos y el Ejecutivo. La Contraloría de Cuentas está en relación directa con el Ejecutivo y el Judicial, pero en cierto sentido depende del Legislativo, en tanto que su jefe es nombrado y puede ser removido por el Congreso, ante el que rendirá informe anual de su

gestión. En este sentido, las otras tres entidades no solamente se encuentran en relación con el Ejecutivo, sino que de hecho dependen del mismo, pues los jefes del Registro Electoral, del Registro de la Propiedad y del Ministerio Público son nombrados y pueden ser removidos por el Presidente de la República, aunque también tienen relación con el judicial y por lo menos uno de ellos, con el Organismo Legislativo.

La Presidencia de la República dispone para su servicio de cinco Secretarías:

A. La Secretaría General de la Presidencia, encargada de los asuntos que deben ser resueltos o firmados por el Presidente y los ministros. Además, debe refrendar los nombramientos y remociones de los ministros y viceministros.

B. La Secretaría Privada de la Presidencia, la cual, como su nombre lo indica, da servicios de tipo privado y secretarial al Presidente.

C. La Secretaría de Asuntos Personales, la cual tiene que ver con cierto control laboral de los empleados públicos y en forma especial con el nombramiento de los funcionarios públicos.

D. La Secretaría de Asuntos Sociales de la Presidencia, tradicionalmente a cargo de la esposa del Presidente, tiene por objeto promover y mantener programas de protección a la mujer y a la niñez. Tiene bajo su jurisdicción una serie de centros educativos y recreativos para tal efecto, con lo cual invade el área de acción del Ministerio de Educación, del Ministerio de Trabajo y de otras dependencias.

E. La Secretaría de Relaciones Públicas, responsable de toda la información gubernamental para el público.

El fundamento jurídico para crear estas secretarías lo encontramos en la misma Constitución de la República, en cuyo artículo 206 se prescribe que "El Presidente de la República tendrá los secretarios que sean necesarios, con las atribuciones que determine la ley". Líneas abajo hace alusión taxativa a los secretarios Generales y Privados de la Presidencia. Esto descarta la posibilidad de argumentar sobre la inconstitucionalidad de tales secretarías, pero de lo que sí estamos seguros es de que se ha abusado del precepto constitucional con respecto a la creación de alguna de ellas, puesto que llevan a cabo funciones de política nacional, las cuales ya están o deben estar formando parte de la actividad de un ministerio, tal es el caso de la Secretaría de Asuntos Sociales de la Presidencia. Por tal motivo, también

merecería el caso hacer un estudio más detenido y profundo sobre una Secretaría más, que se ha sumado al número de cinco ya existentes. Se trata de la Secretaría de Minería, Hidrocarburos y Energía Nuclear, la cual nació en 1980 de la fusión de la Dirección General de Minería e Hidrocarburos con el Instituto Nacional de Energía Nuclear, desde luego que con ello se busca tener un control y un acceso más directo a la Presidencia de la República, sacándola para ello de la jurisdicción del Ministerio de Economía, y siendo su misión tan importante, como lo es regular los precios y todo lo concerniente con los hidrocarburos, podría haberse elevado a la categoría ministerial y que su actividad reguladora de precios estuviera a su vez regulada por una ley específica. Si fuese un ministerio más, su titular tendría más capacidad de decisión y podría ser interpelado por el Congreso de la República. Todos estos alcances jurídicos se limitan con mantener a la entidad como una secretaría más.

Después de las secretarías encontramos en la organización una serie de entidades que dan apoyo técnico y político a la Presidencia de la República. Dan apoyo técnico: La Oficina Nacional del Servicio Civil, con cuya creación se ha buscado la dignificación de los trabajadores del Estado a la par que la eficiencia administrativa; la Unidad Coordinadora de Proyectos de la Presidencia (UNICOP) donde se han generado y controlado los grandes proyectos hidroeléctricos (Aguacapa, Chulac, Chixoy, etc.), portuarios (Puerto del Pacífico), infraestructurales (Anillo Periférico Nacional) y educacionales (Plan Nacional de Alfabetización); La Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, cuya labor principal radica en elaborar los planes para el desarrollo nacional.

La entidad que da apoyo político a la Presidencia es "Desarrollo de la Comunidad", que nació con la idea de hacer infraestructura física durante la época de la Liberación, en contraposición al Departamento Agrario Nacional de gran influencia durante la época Revolucionaria.

Finalmente, tenemos el Comité Nacional de Reconstrucción Nacional que surgió primeramente como un Comité Nacional de Emergencia destinado a prestar ayuda de salvamento. Los efectos sociales causados por el terremoto de 1976, especialmente en el sector vivienda, hicieron que el fin de tal comité se transformara en coordinar las actividades administrativas hacia los sectores damnificados.

Cercanas a la Presidencia de la República, en calidad de entidades asesoras, encontramos al Estado Mayor Presidencial y el Consejo de Estado.

El Estado Mayor Presidencial es una oficina que tiene relación directa con el Ministerio de la Defensa, pues su función primitiva consistía en dar protección al Presidente de la República, la que actualmente desempeña la Guardia Presidencial. Actualmente tiene una función más de tipo gerencial: Supervisar la realización de los proyectos de la obra pública; coordinar las tareas administrativas y relacionarse con casi todas las dependencias públicas. Actualmente tiene adscrito un comité coordinador, formado por un representante de cada una de las siguientes oficinas: Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC); Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN); Contraloría de Cuentas y de la Dirección Técnica del Presupuesto.

El Consejo de Estado es un órgano de tipo corporativo que desempeña un papel complejo, pero desde el punto de vista administrativo se espera que quien lo preside, el Vicepresidente de la República, genere por parte de todos los sectores sociales apoyo político para la toma de decisiones del Ejecutivo y le brinde asesoría técnica. A la postre, la Institución Vicepresidencial no ha sido muy feliz en Guatemala y no ha logrado el buen funcionamiento del Consejo de Estado. Las serias discrepancias entre el Presidente y el Vicepresidente han propiciado que tres de los cuatro últimos vicepresidentes renuncien a su cargo antes de terminar el período para el que fueron electos. Está integrado de la manera siguiente:

- A. El Vice-Presidente de la República, quien lo preside;
- B. Dos Consejeros por cada uno de los Organismos del Estado;
- C. Un Consejero designado por los presidentes de los colegios profesionales reconocidos por la Universidad de San Carlos;
- D. Un consejero nombrado por las municipalidades de la República;
- E. Un consejero por los trabajadores urbanos y otro por los trabajadores del agro;
- F. Un consejero por cada uno de los cuatro sectores siguientes: Agricultura, industria, comercio y banca privada designados por las asociaciones respectivas.

En idéntica forma se designará un consejero suplente por cada titular.

2.1. Los Ministerios.

En Guatemala, la creación de ministerios es una atribución que compete al Congreso de la República, ya que el número de ministros debe ser establecido por ley, según el Artículo 196 de la Constitución de la República.

En la evolución histórica de la Administración Pública expusimos cómo fueron apareciendo los diferentes ministerios desde la época de Rafael Carrera, cuyo número era de tres, hasta nuestros días en que ha crecido a diez, nueve de los cuales tienen su fundamento jurídico en el Decreto número 93 del Congreso de la República, que data del año 1945. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social se creó según Decreto Número 1117 del Congreso de la República del 16 de octubre de 1956.

La creación de los ministerios ha obedecido en nuestro medio a criterios de tipo político-práctico, más que a un criterio científico. Según el primer criterio, habrá tantas ramas ministeriales según la importancia que se conceda a determinadas necesidades que el país demande.

De conformidad con el Artículo 169, inciso 14, compete al Presidente de la República nombrar y remover a los ministros con solo las limitantes establecidas también por nuestra Constitución en su Artículo 199, que establece los requisitos y calidades para poder ser ministro de Estado; y el Artículo 200, que fija los impedimentos o inhabilidades para ejercer el mismo cargo.

La razón fundamental para que el Presidente de la República pueda nombrar o remover a sus ministros estriba en que él es el jerarca máximo de la administración en su función ejecutiva y principal responsable de ésta, posición que obliga a escoger a las personas que según su criterio realizarán con más eficiencia las tareas político-administrativas que les sean encomendadas. Además, los ministros son asesores del Presidente, sus más cercanos colaboradores, es obvio que deben gozar de su confianza y que tenga derecho a escogerlos y a removerlos cuando ya no compartan la misma tendencia o criterios políticos.

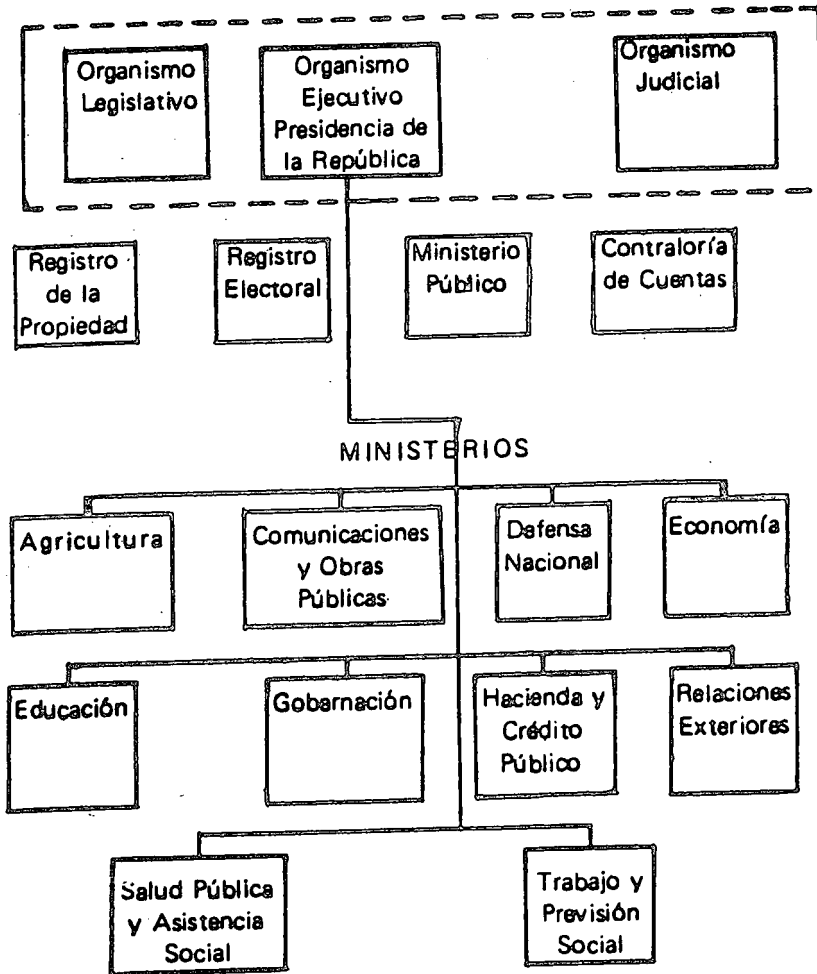
En consecuencia, un ministro no tiene solamente una responsabilidad jurídica (civil, penal o disciplinaria), sino una responsabilidad política que no solo debe estar en consonancia con el parecer presidencial, sino con la conducción política global a nivel nacional de su ministerio. Esa es la razón por la que un ministro de Estado puede ser llamado al Congreso de la República

y responder a las interpelaciones que le formulen los parlamentarios e, incluso, presionarlo para que dimita, situación que por las razones anteriormente indicadas no se ha dado en Guatemala desde mucho tiempo.

El organigrama de la página siguiente nos evidencia como los ministerios, en consonancia con lo descrito, están organizados bajo el sistema administrativo de línea, dependiendo directamente del Presidente de la República. Existe una ferrea comunicación vertical y una escasa comunicación horizontal interministerial y, por lo tanto, con poca propensión a las tareas de coordinación.

Desde luego que en cualquier país, las tareas de comunicación y coordinación dependen en mucho de la capacidad gerencial y del estilo personal de dirección que posea el jefe del Ejecutivo. Aunque legalmente se encuentra institucionalizado el Consejo de Ministros, durante los últimos años no se tiene conocimiento de haberse efectuado una reunión de gabinete con el objeto de deliberar verdaderamente en "Consejo de Ministros".

ORGANIZACION DEL GOBIERNO DE GUATEMALA



FUENTE: Elaboración del autor.

2.2. Las Entidades Descentralizadas.

Centralización y Descentralización.

Dos son las modalidades fundamentales de organización administrativa: La centralización o administración directa y la descentralización o administración indirecta. Ambas pueden coexistir y no se excluyen, aunque en cada país puede predominar una u otra forma, e inclusive generan modalidades intermedias.

En toda organización encontramos siempre un conjunto más o menos complejo de normas jurídicas que determinan la competencia de los órganos, sus relaciones jerárquicas, su situación jurídica, sus mecanismos de control y de coordinación, pero las características que fungen como presupuestos de toda organización centralizada o descentralizada son: la competencia, es decir, el señalamiento de atribuciones; y la jerarquía, es decir, la situación de subordinación en que los individuos y los órganos se encuentran con respecto a otro u otros individuos y órganos, y que tiene por objeto evitar que todos o ninguno den órdenes y de que todos o ninguno obedezcan, en pocas palabras, evitar la desorganización.

Hemos dicho que un gobierno puede asumir las dos modalidades de organización, pues en realidad tratamos de demostrar que una no se opone a la otra y que mas bien conviene darle a determinadas entidades cierto grado de independencia respecto de la Administración Central, que esté en armonía con los objetivos para los que fue creada esa institución, de tal manera que los pueda cumplir más fácilmente al no encontrarse atada a un lento y complejo proceso de decisiones. Esto se comprende más al señalar las principales características que diferencian a las entidades centralizadas de las descentralizadas. Las primeras no están dotadas de personalidad jurídica, la jerarquía es el elemento medular de su organización y carecen de patrimonio propio. Las entidades descentralizadas, por el contrario, poseen en general personalidad jurídica propia, diferente de la del Estado; un ámbito de competencia territorial o funcional exclusivos; se les dota de recursos especiales para que logren su cometido, es decir, administran su propio patrimonio y tienen capacidad para contraer derechos y adquirir obligaciones. Es pues, por su función específica que estas entidades deben desarrollar, que se les coloca fuera de la estructura jerarquizada de la Administración Central,

sin que por ello eludan su control.

Difícil resulta decir si la Administración Pública de Guatemala es centralizada o descentralizada; lo cierto es que en las últimas décadas ha tendido a descentralizarse, aunque existen muy pocas entidades descentralizadas verdaderamente autónomas. La mayor parte son semiautónomas y nos atrevemos a asegurar que nuestra Administración Pública es fuertemente centralizada. Esta característica la determina, además de lo expuesto, nuestro tipo de gobierno presidencialista, proclive a esa tendencia por centralizar en el Presidente de la República grandes poderes de decisión, fruto de una ideosincrasia propia heredada a través de varios siglos de colonialismo, de poca experiencia realmente democrática y con casos prolíficos de dictadura e inestabilidad política. Tampoco abogamos por una descentralización total ya que también la centralización tiene sus cualidades:

“Si bien es cierto que con la Administración centralizada se logra unidad de dirección y la consolidación del poder político, también corresponde decir, a modo de valoración los variados inconvenientes que ofrece como figura anacrónica para estos tiempos. En vez de la fuerza centrípeta que cohesiona a los órganos del Estado, la Administración contemporánea debe ser impulsada por una fuerza centrifuga que descongestione el centro y distribuya las actividades en variados órganos”³.

Pero una tendencia improvisada a la descentralización también, es no solo inoperante, sino perniciosa. Viene a nuestra memoria el caso de la Administración mexicana que cuenta con casi mil entidades descentralizadas lo que de por sí ya acarrea grandes problemas administrativos, de los que no escapa Guatemala con sus treinta y ocho entidades de esta naturaleza.

“La excesiva autonomía o la excesiva proliferación de organizaciones autónomas instituidas por simple improvisación, pueden crear serios problemas en relación con la capacidad ejecutiva del Presidente. Pueden ocurrir dificultades en la coordinación de

3/ Dromi, José Roberto: Instituciones de Derecho Administrativo. Ed. Astrea. Buenos Aires, 1973. p. 433.

actividades, la pérdida de control centralizado de servicios, y la dificultad de obtener unificación de planeamiento"⁴.

He ahí el por qué de los esfuerzos para lograr una planificación única que oriente a todas las entidades descentralizadas, a efecto de que coordinen sus actividades. Este es el espíritu que desentrañamos del artículo 142 de nuestra Constitución y todo mecanismo de control debe estar primordialmente empapado de esa filosofía, pues la razón por la que estas entidades están colocadas fuera de la estructura jerarquizada de la Administración Central es la función específica que deben desarrollar y que por los requisitos técnicos de las mismas no pueden ser desplegados por un ministerio. No obstante, las entidades descentralizadas se encuentran en Guatemala adscritas al ministerio que mayor afinidad tenga con las funciones que están destinadas a cumplir en el ramo de la educación, la economía, la agricultura, etc.

¿En qué momento aparece una clara tendencia descentralizadora en Guatemala? Indiscutiblemente que es durante la década de los gobiernos Revolucionarios (1944-1954), cuando se hacen los primeros estudios formales de descentralización. Debemos hacer notar que muchas de las funciones preexistían a las entidades descentralizadas, y que muchas de esas entidades, preexistieron a la concesión misma de su autonomía, tal es el caso del Banco de Guatemala, el de AVIATECA, uno de cuyos accionistas era Jorge Ubico y que por expropiación entró a formar parte de la Administración Pública. Pero las primeras entidades descentralizadas autónomas que existieron en Guatemala fueron los ayuntamientos, origen de nuestras municipalidades, y la Universidad de San Carlos de Guatemala, cuya autonomía, robustecida por la lejanía de la metrópoli, les fue negada en más de una oportunidad durante la vida independiente, pero se les concede definitivamente en 1944.

De 1954 a 1966 se suceden tres gobiernos: El de Castillo Armas, en el que se crean dos instituciones descentralizadas, el INFOM para prestar ayuda técnica y financiera a las municipalidades y la Empresa Portuaria de Champerico, que surge

4/ Luján, Herman D. *Estudios de Administración Pública en Guatemala*. Universidad de Kansas-INAP. Guatemala 1967. pág. 61.

por compra de las instalaciones portuarias a la compañía "Agencias de Champerico, S.A." encargada de su manejo y cuya concesión venció en 1956; el gobierno de Ydígoras Fuentes durante el que se notó una tendencia a la descentralización, pero sin orientación definida, más bien como consecuencia de dar solución a ciertas necesidades y a ciertos problemas detectados, o bien con el propósito de beneficiar a un sector social o económico determinado: los productores de trigo (GNT y ORIT), las municipalidades (INFOM-FYDEP), el régimen agrario (INTA), la industria (INDE); y el gobierno de Peralta Azurdia con tendencia similar, durante el que se crearon para beneficiar a la Institución Armada, el Instituto de Previsión Militar (I.P.M.) y tratando de favorecer a los trabajadores, se creó el Banco de los Trabajadores.

Durante el gobierno de Méndez Montenegro (1966-1970) tampoco se notó una política definida para ampliar la descentralización. Solamente se crean cuatro entidades: La Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (C.D.A.G.), que preexistía, pero sin autonomía; la empresa Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA), que surge tras haber declarado la caducidad de la concesión otorgada a la empresa Ferrocarriles Internacionales de Centro América (IRCA) a fines de 1968; se descubre la importancia del rubro del turismo y para promoverlo de una manera adecuada se crea el INGUAT; en ese mismo sentido se crea el Consejo Nacional de Protección de Antigua Guatemala (COPANTIGUA).

Durante el gobierno de Carlos Arana Osorio se nota claramente una política tendiente a ampliar la descentralización. En tan solo cuatro años de gobierno aparecen catorce de las actuales entidades descentralizadas, algunas surgen por transformación o fusión de entidades anteriores: INAFOR, INTECAP, BANVI, GUATEL. El sector que más se beneficia y el que mejor se organiza, hasta la fecha, es el agrícola: INAFOR, ICTA, BANDESA, INDECA. La iniciativa privada también se ve favorecida por la creación de muchas entidades especialmente en los sectores económicos de la industria, el comercio y el agro, cuyas cámaras tienen representantes en las diferentes entidades: COPEREX, GUATEXPRO, INTECAP, IRTRA, ZOLIC. Finalmente, durante este período surgen CORFINA para brindar apoyo a la industrial, la minería y el turismo; PROLAC, para apoyar a los pequeños productores de leche; y el BANVI (antes

INVI) para ayudar a resolver el problema de la vivienda especialmente en la población de menores ingresos.

Las más recientes instituciones descentralizadas que aparecieron son: en 1978 el Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP), que tiene por objeto fomentar el cooperativismo, función que anteriormente estaba centralizada; y finalmente, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que absorbió las funciones que venía desempeñando el Instituto Nacional para el Desarrollo (INAD), el cual dependía directamente del Presidente de la República. Por medio de su Ley Orgánica el INAP ha retomado y vigorizado sus objetivos definiéndosele como un promotor de eficiencia y eficacia de las instituciones y dependencias públicas, para cuya labor se le ha dotado de semiautonomía, de personalidad jurídica y patrimonio propios.

El cuadro de la página siguiente nos da la visual comparativa del surgimiento de las diferentes entidades descentralizadas, a partir de 1944.

CUADRO COMPARATIVO DEL SURGIMIENTO DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Gobiernos Revolucionarios	Castillo Armas Ydígoras Fuentes Peralta Azurdia	Méndez Montenegro	Arana Osorio	Laugerud G.	Lucas García
1944-1954	1954-1966	1966-1970	1970-1974	1974-1978	1978-1981
USAC	INFOM	C D A G	INDECA		INACOP
Municipalidades	Empresa Portuaria Champerico	FEGUA	GUATEL		INAP
IGSS	FYDEP	COPANTIQUA	PROLAC		
AVIATECA	INTA	INGUAT	ZOLIC		
Banco de Guatemala	F H A	OAPEM	BANDESA		
	Empresa Portuaria Sto. Tomas.		BANVI		
	INDE		CORFINA		
	ORIT		IRTRA		
	I P M		INTECAP		
	Banco de los Trabajadores		ICTA		
			GUATEXPRO		
			COPEREX		
			INAFOR		
			O P M		

Fuente: Elaboración propia del autor de la tesis.

3. Algunas Clasificaciones de las Entidades Descentralizadas

Nuestro ordenamiento jurídico es tan variado con respecto a las entidades descentralizadas, en cuanto al señalamiento de objetivos, a la relación con el poder central y a la conformación de los órganos administrativos superiores, que existe en Guatemala toda una gama de formas y estructuras jurídicas que ciertamente enriquecen nuestro Derecho Administrativo y propicia la formación de nuestra propia doctrina administrativa, pero para la Administración en sí misma le plantea un problema, si esa variedad de formas y objetivos que tamizan nuestro sistema no va acompañado de una fuerte dosis de coordinación y un mejor criterio para conformar la organización de dichas entidades, pues solo ordenarlas conceptualmente ya es de por sí difícil y se prestan para hacer diferentes clasificaciones y tipologías. Aún los organismos gubernamentales no poseen una clasificación definida, siendo la que más se utiliza la empleada por la Dirección Técnica del Presupuesto, que es la que a continuación exponemos:

- A. Entidades de fomento y promoción económica.
 - a. Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA)
 - b. Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT)
 - c. Empresa de Fomento y Desarrollo de El Petén (FYDEP)
 - d. Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA)
 - e. Centro Nacional de Promoción de las Exportaciones (GUATEXPRO)
 - f. Comité Permanente de Exposiciones (COPEREX)
 - g. Consejo Nacional de Planificación Económica (CNPE)
 - h. Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP)
 - i. Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala (COPANTIGUA)
 - j. Gremial Nacional de Trigueros y Oficina Reguladora de la Importación de Trigo (ORIT)
 - k. Instituto de Ciencias y Tecnología Agrícola (ICTA)
 - l. Instituto Nacional Forestal (INAFOR)
- B. De asistencia y previsión.
 - a. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)
 - b. Instituto de Previsión Militar (IPM)
 - c. Oficina Administrativa del Plan de Prestaciones del Empleado Municipal.
- C. Educativas.

- a. Confederación Deportiva de Guatemala (CDAG)
 - b. Instituto de Recreación de los Trabajadores (IRTRA)
 - c. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
 - d. Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)
- D. Comerciales, de Servicio, Transporte y Comunicaciones.
- a. Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita (PROLAC)
 - b. Zona Libre de Industria y Comercio "Santo Tomás de Castilla" (ZOLIC)
 - c. Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla (EPNAC "STC")
 - d. Empresa Portuaria Nacional de Champerico (EPNCH)
 - e. Empresa Guatemalteca de Aviación (AVIATECA)
 - f. Empresa Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA)
 - g. Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL)
 - h. Instituto Nacional de Electrificación (INDE)
- E. Financieras
- a. Instituto de Fomento Municipal (INFOM)
 - b. Banco de Guatemala
 - c. Corporación Financiera Nacional (CORFINA)
 - d. Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala (C.H.N.)
 - e. Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (F.H.A.)
 - f. Banco Nacional de la Vivienda (BANVI)
 - g. Banco Nacional del Desarrollo Agrícola (BANDESA)
 - h. Fondo de Regulación de Valores
 - i. Superintendencia de Bancos (Entidad Fiscalizadora)
- F. De Autonomía técnica y administrativa.
- a. Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)
 - b. Municipalidades.

Esta clasificación sirve a la Dirección Técnica del Presupuesto para sus fines prácticos, pero si le aplicásemos un poco de más rigor académico podemos decir, por ejemplo, que el Consejo Nacional de Planificación Económica y su respectiva Secretaría no son entidades descentralizadas, ya que esta Secretaría es una entidad centralizada y lo que sucede es que el Secretario General actúa con cierta independencia en vista de que el Consejo Nacional de Planificación Económica, formado básicamente por los ministros, casi nunca se reúne para tan importante tarea. Por otra parte, no se crea que las empresas públicas contenidas en el inciso

D son las únicas de su género. Empresas de este tipo encontramos entre las descentralizadas de fomento y promoción económica como GUATEXPRO, COPEREX y algunas otras que merecen un mejor estudio por cuanto efectúan transacciones económicas; también encontramos empresas estatales entre las financieras, por ejemplo, el Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, el Banco Nacional de la Vivienda, etc. Y es muy importante señalar cómo algunas entidades descentralizadas poseen pequeñas y aún grandes Empresas Públicas, la municipalidad de Guatemala tiene su Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA) e incluso, el INFOM ha instituido varias empresas municipales y maneja un programa con estos fines.

3.1. Clasificación de las entidades descentralizadas por el grado de autonomía.

Originariamente nos habíamos planteado la hipótesis de que en las entidades descentralizadas podríamos descubrir tres clases de autonomía: autonomía mínima, autonomía media y autonomía máxima. Para probarlo argumentábamos (y aún lo sostenemos) de que existen instituciones que poseen una fuerte influencia del Ejecutivo, siendo uno de sus indicadores el hecho de poder nombrar y remover a sus titulares administrativos. De por sí, este hecho ya les resta a varias instituciones bastante autonomía, por lo cual decíamos que la tienen en grado mínimo. Dentro de este grupo podrían figurar instituciones como el INTA, FYDEP, las empresas Portuarias, etc.

Mientras tanto, existen otras instituciones cuyos titulares administrativos son electos en forma democrática: las municipalidades, la Universidad de San Carlos, hecho que les confiere mayor autonomía. Aquellas entidades que no pertenezcan a uno u otro grupo, podríamos decir que poseen un grado medio de autonomía. Ahora bien, consideramos que para el criterio de clasificación no quede tan ambiguo, necesita ser más operacionalizado e incluirle otras variables para probar su validez total, porque si nos fijamos por ejemplo en el Banco de Guatemala, sus principales funcionarios son nombrados y pueden ser removidos por el Presidente de la República, pero su actividad regulatoria es de tal importancia y sus decisiones son tan vitales para la economía nacional y las toma en tal forma que puede concedérsele un grado máximo de autonomía.

Por su parte, nuestro sistema jurídico solo admite dos clases de entidades descentralizadas, las autónomas y las semiautónomas, mas no precisa el alcance de dichos conceptos, con lo cual crea cierta confusión, pues muchas de las leyes orgánicas no mencionan la característica de las entidades e inclusive utilizan indistintamente los indicadores para uno u otro (personalidad jurídica propia, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones). Es probable que al hacer un análisis más profundo se puedan descubrir diferencias más sustanciales. Tal intención escapa a los alcances de nuestro trabajo.

También resulta difícil clasificar el Banco de los Trabajadores, entidad que para algunos, ni siquiera debe formar parte del Sector Público, sin embargo, para nosotros existen ciertas variables que la hacen encajar dentro de ese sector: Una Ley Orgánica para su creación; aporte de capital estatal en su inicio; nombramiento del gerente por parte del Ejecutivo, etc.

3.2. Clasificación de las Entidades Descentralizadas atendiendo a la conformación de su junta Directiva.

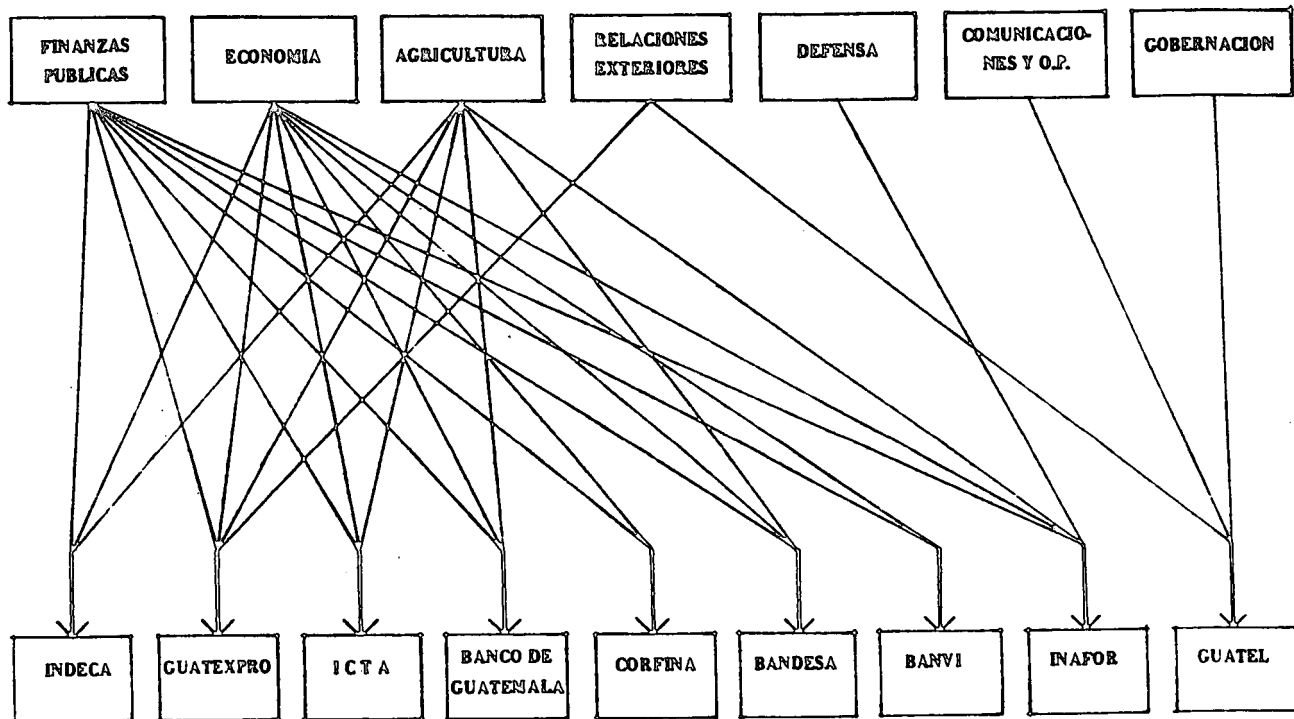
- a) **COMPLETAMENTE ESTATALES:** Aquellas, cuyas juntas directivas están conformadas sólo por funcionarios Públicos o nombrados por entidades públicas: INTA, FYDEP, INFOM, I.P.M., INDE, GUATEL, AVIATECA, OAPEM.
- b) **MIXTAS:** Cuyas Juntas Directivas están conformadas por funcionarios públicos y por representantes de entidades privadas: COPEREX, GUATEXPRO, ICTA, INAFOR, BANCO DE GUATEMALA, INGUAT, IGSS, ZOLIC, F.H.A., CORFINA, BANVI, INTECAP, FEGUA, COPANTIGUA, C.H.N., EEGSA, BANTRAB.
- c) **ATÍPICAS:** No encajan dentro de ninguno de los criterios anteriores: USAC, MUNICIPALIDADES.

Al analizar la conformación de las juntas directivas de casi todas las instituciones, especialmente de las que llamamos mixtas y atípicas notamos que existe manifiesto el sistema corporativo, haciendo presencia en ellas ciertos grupos de presión que matizan casi todo el sistema político de Guatemala. Esa tendencia comenzó a manifestarse con la Revolución de Octubre de 1944 en el IGSS, luego en el Banco de Guatemala, en la USAC etc., esta última en el sentido de que en su máximo órgano se encuentran representados

todos los sectores profesionales y estudiantiles. Actualmente esa participación no es precisamente de la clase trabajadora, sino de ciertos sectores empresariales, los que estando dentro de una institución ejercen ya no solo presión, sino poder de decisión.

Notamos también que en muchas juntas directivas se encuentran presentes varios ministros de Estado, lo que consideramos inadecuado desde el punto de vista funcional administrativo, pues hay ministros que además de atender su propio ministerio tienen que atender varias entidades descentralizadas, lo que materialmente le es imposible por lo que consideramos esto como una deficiencia de nuestro sistema legal, pues si lo que se busca es el control, éste se puede implantar por otros medios que no requieran la presencia de un ministro. Los Ministros de Economía y Finanzas Públicas, por ejemplo, forman parte de nueve y ocho diferentes juntas directivas, respectivamente. Más adelante indicamos como a nuestro parecer cada Ministro debe coordinar su ministerio y su respectivo sector. El cuadro de la página siguiente nos da idea visual de la forma en que se entrelazan los diferentes ministros al conformar las juntas directivas de varias entidades descentralizadas.

Este gráfico indica el estrechamiento que se da al relacionarse los ministros con las entidades descentralizadas formando parte de sus juntas directivas.



Fuente: Elaboración propia del autor

El Organismo Legislativo.

La base legal del Organismo Legislativo la encontramos en la propia Constitución de la República (Título V., Artículos 156 al 180); y en el Decreto No. 1359 del Congreso de la República de Guatemala.

De acuerdo a estas disposiciones legales, sus autoridades superiores son las siguientes:

1. Pleno del Congreso;
2. Junta Directiva;
3. Presidente del Congreso; y
4. Comisión Permanente.

La estructura orgánica del mismo está integrada por sus autoridades superiores y además, por las siguientes:

5. Comisiones de Trabajo y Comisiones Especiales; y
6. Sector Administrativo.

Funciones e Integración de las Unidades Principales

1. Pleno del Congreso de la República

Está compuesto por la totalidad de diputados, que son electos por un período de cuatro años. Les concierne asistir puntualmente a todas las sesiones parlamentarias; participar con voz y voto en todas las deliberaciones del pleno, a fin de decretar, reformar, derogar las leyes; presentar a través del conducto respectivo y con los requerimientos que fije el Reglamento Interior, los anteproyectos de leyes y resoluciones, a efecto de que sean conocidos y discutidos por el Pleno; ejercer las demás funciones que les corresponden con base en la legislación y disposiciones aplicables.

2. Junta Directiva y Comisión de Régimen Interior

Los miembros de la Junta Directiva duran un año en el ejercicio de sus atribuciones y se integra de la manera siguiente:

- a. Un Presidente
- b. Un Primer Vice-Presidente
- c. Un Segundo Vice-Presidente
- d. Un Primer Secretario
- e. Un Segundo Secretario
- f. Un Tercer Secretario; y
- g. Un Cuarto Secretario.

El Presidente y los Vicepresidentes son electos por mayoría absoluta de votos secretos, mientras que los Secretarios únicamente por mayoría relativa; la Junta Directiva forma el Gobierno Interior del Organismo Legislativo; los Vicepresidentes en su orden, ejercen las funciones del Presidente en caso de ausencia o cuando aquél desee tomar parte en el Pleno debatiendo algún asunto; los Secretarios tienen obligación de redactar en términos claros y sencillos, los acuerdos, actas y resoluciones del Congreso y comunicarlos a quien corresponda; deben hacer el escrutinio de las votaciones y publicar su resultado; dirigir los trabajos de oficina, velar por la buena presentación de los expedientes y documentos y desempeñar las demás funciones que les corresponden con base a la Ley y al Reglamento Interior del Congreso.

Presidente del Congreso

Constituye el órgano ejecutivo del Organismo Legislativo. Entre sus principales atribuciones están: Ser el máximo representante del Legislativo; presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso; dirigir la Comisión Permanente y la Comisión de Régimen Interior; refrendar con su firma todas las leyes y actos administrativos que se lleven a cabo en el Organismo; velar por la observación del Reglamento Interno y dar posesión de sus cargos al Presidente y Vicepresidente de la República.

Comisión Permanente

Tiene carácter temporal en tanto que su funcionamiento e integración se realiza cada año antes de que el Congreso de la República clausure sus sesiones. Se reúne cuando sea convocada por el Presidente o cuando así lo acuerde la mayoría de sus miembros. Sus funciones principales son: tramitar los asuntos que hayan quedado pendientes; convocar al pleno a sesiones extraordinarias; llamar a los diputados suplentes para cubrir las vacantes.

Esta Comisión se integra con el Presidente del Organismo Legislativo y ocho diputados electos de entre el total de miembros del mismo.

Comisiones de Trabajo y Comisiones Especiales

Estas se integran con los distintos miembros que componen el pleno del Congreso y tiene por objeto emitir dictámenes, rendir informes sobre puntos resolutiveos y demás proyectos de ley, que sobre diversos aspectos y relacionados con su comisión específica les presenten los legisladores.

Cada Comisión tiene siete representantes; su presidente será electo por mayoría relativa de votos del pleno y cada una de ellas nombrará un Vice-Presidente y un Secretario. Las Comisiones son las siguientes:

- A. Régimen Interior;
- B. Gobernación;
- C. Legislación y Puntos Constitucionales;
- D. Hacienda y Crédito Público;
- E. Comunicaciones y Obras Públicas;
- F. Educación;
- G. Agricultura;
- H. Relaciones Exteriores;
- I. Salud Pública y Asistencia Social;
- J. Trabajo y Previsión Social;
- K. Defensa Nacional.
- L. Reformas Sociales;
- M. Economía; y
- N. Integración Económica Centroamericana.

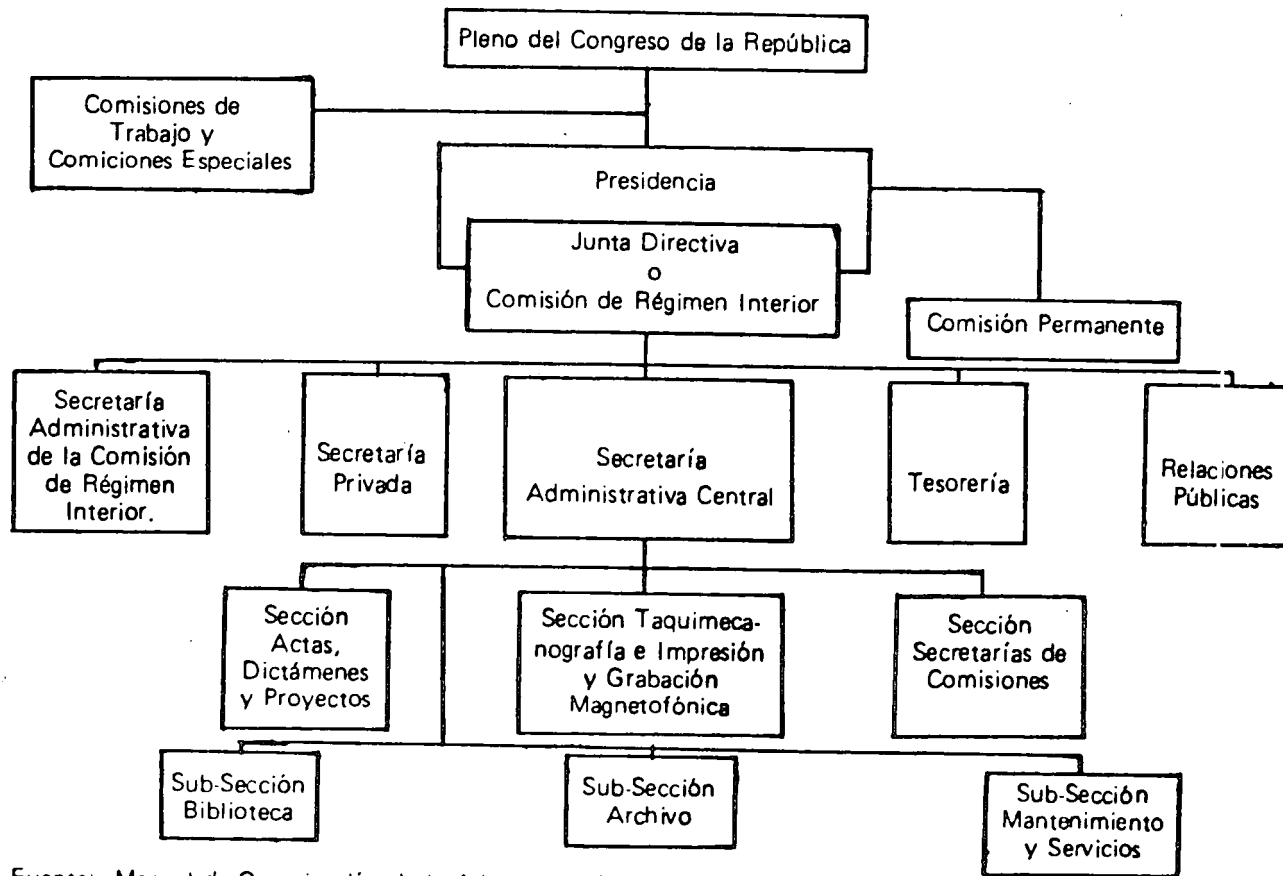
Sector Administrativo

Tiene a su cargo el desempeño de todas las tareas de tipo administrativo que sirven de apoyo al Organismo Legislativo. Este sector ejecuta labores generales y trabajos específicos de secretaría y oficina. Proporciona información a la opinión pública acerca de las actividades parlamentarias. Diferentes departamentos efectúan estas labores y otras como la de transcribir actas, dictámenes y proyectos, labores de tesorería, taquigrafía, mecanografía, impresión y grabación magnetofónica, tareas de biblioteca, archivo, servicios de mantenimiento. Depende directamente de la Junta Directiva o Comisión de Régimen Interior. Su estructura orgánica es la siguiente::

- I. Secretaría Administrativa Central, Oficialía Mayor y Jefatura de Personal:

- a) Sección de Actas, Dictámenes y Proyectos;
 - b) Sección de Taquigrafía, Mecnografía, Impresión y Grabación Magnetofónica;
 - c) Sección de Secretarías de Comisiones;
 - d) Sección de Mantenimiento;
 - e) Sección de Biblioteca;
 - f) Sección de Archivo; y
 - g) Sección de Servicios.
- II. Secretaría Administrativa de la Comisión de Régimen Interior;
- III. Secretaría Privada;
- IV. Tesorería
- V. Relaciones Públicas.

ORGANISMO LEGISLATIVO



El Organismo Judicial

Tres tipos de unidades componen la estructura orgánica del Organismo Judicial: Las Unidades con función judicial de jurisdicción ordinaria; las Unidades con función judicial de jurisdicción privativa; y las Unidades de apoyo o con función administrativa.

Entre las primeras unidades existen algunas que brindan apoyo a todo el Sistema Judicial de la República, como la misma Corte Suprema de Justicia y su Presidencia, cuyas funciones no son exclusivamente jurisdiccionales, sino que tienen funciones marcadamente administrativas. Lo mismo sucede con las unidades de jurisdicción privativa. Los jueces cumplen doble función: una jurisdiccional, impartir justicia; otra administrativa, velar por la buena marcha del tribunal que se les ha encomendado. Difícil e innecesario resulta deslindar la una de la otra, van unidas como el sol y la luz. Una buena organización administrativa tribunalicia es condición para poder impartir justicia de una manera más eficaz y eficiente.

A decir verdad, es urgente realizar un análisis de tipo administrativo en el Organismo Judicial para diagnosticar si realmente las unidades administrativas ejercen un verdadero apoyo a todo el sistema jurisdiccional nacional. Tales unidades son las siguientes:

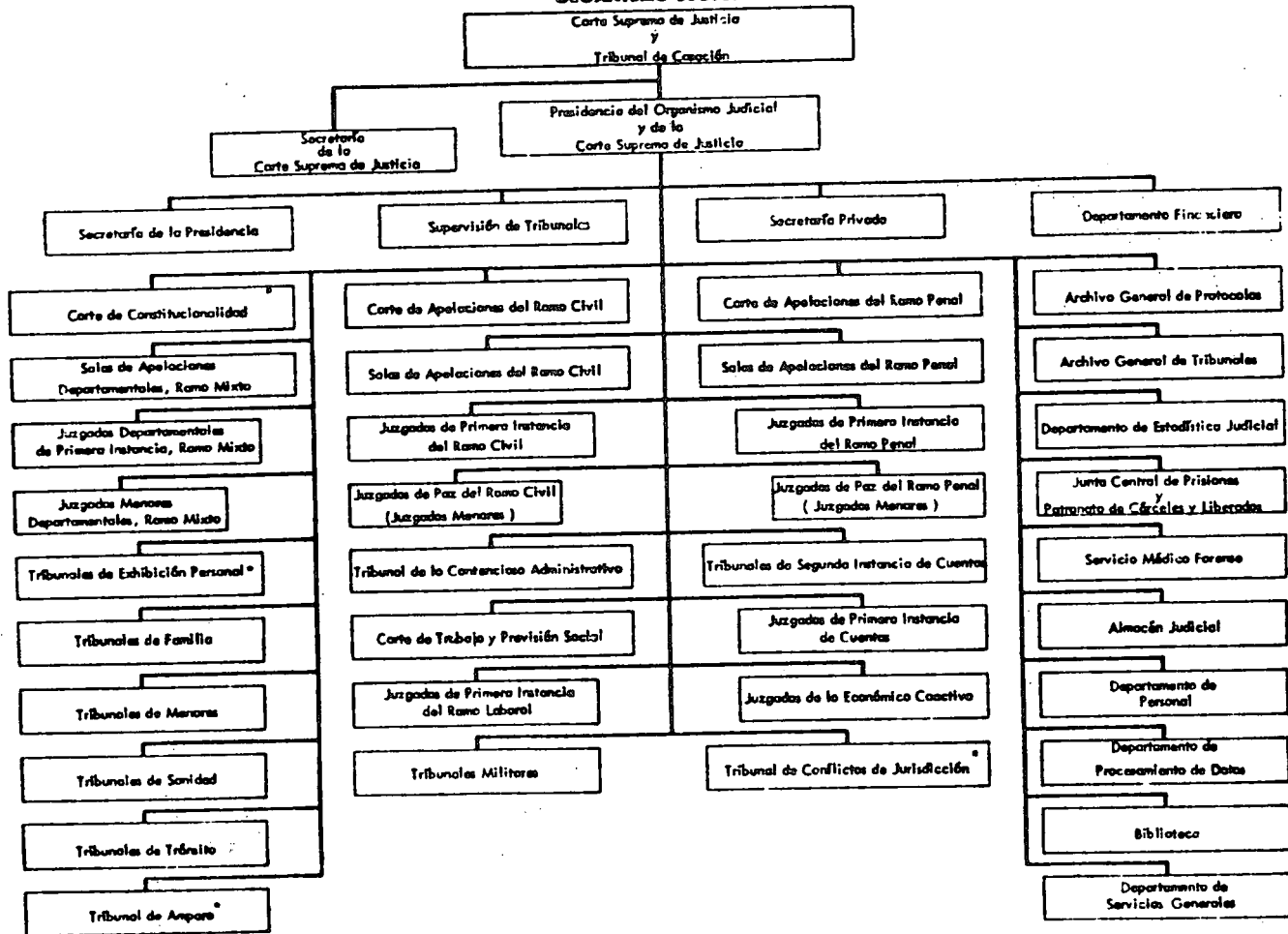
1. Presidencia del Organismo Judicial;
2. Secretaría General de la Presidencia del Organismo Judicial;
3. Secretaría Privada;
4. Supervisión de Tribunales;
5. Departamento Financiero;
6. Archivo General de Protocolos;
7. Archivo General de Tribunales;
8. Departamento de Estadística Judicial;
9. Departamento de Personal;
10. Junta Central de Prisiones;
11. Patronato de Cárceles y Liberados;
12. Servicio Médico Forense;
13. Almacén Judicial;
14. Biblioteca;
15. Departamento de Procesamiento de Datos;
16. Departamento de Servicios Generales.

La presidencia del Organismo Judicial tiene autoridad en toda

la República, en lo que se refiere a la parte administrativa y disciplinaria de todos los tribunales y funcionarios judiciales; es el órgano de comunicación con los otros Organismos del Estado; debe dictar las providencias y acordar las medidas necesarias para la mejor administración de justicia; librar la orden de libertad de los reos que hayan extinguido sus condenas; nombrar a los funcionarios y empleados administrativos del Organismo Judicial; cuidar de los fondos de justicia y firmar documentos de egresos que afecten partidas del presupuesto y de los fondos privativos y otras funciones inherentes a su cargo y de conformidad con la ley.

Las demás unidades sirven de órganos de comunicación entre la propia Presidencia del Organismo Judicial y los demás Organismos, dependencias públicas y privadas, así como con las particulares; controlan que la justicia sea pronta y cumplidamente administrada (Supervisión de Tribunales); se encargan de los asuntos relacionados con la Tesorería del Organismo Judicial; tener bajo su custodia los protocolos de los Notarios ya fallecidos, llevar un registro de poderes y mantener un archivo de los testimonios especiales que depositen los Notarios; llevar un control de archivo de los diferentes procesos ya fenecidos; tener un control de los antecedentes penales de los ciudadanos (Procesamiento de Datos); atender asuntos referentes a la administración de personal; tramitar los expedientes referidos a la reducción de penas de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal y en otras leyes; ejercer la tutela y vigilancia de los liberados; mantener la custodia de aquellos objetos que por diversas causas pasan a formar parte del patrimonio del Organismo Judicial; prestar servicios de Biblioteca y todos aquellos servicios que faciliten el debido cumplimiento de la administración de justicia.

ORGANISMO JUDICIAL



* Unidad de Integración y funcionamiento temporal, cuya disolución se produce inmediatamente después de resolver el caso presentado.

NOTA: Las líneas generales de mando del Organismo Judicial son:



Héctor A. Zachrisson

RESTAURACION CONSTITUCIONAL

RESTAURACION CONSTITUCIONAL*

HECTOR A. ZACHRISSON

“La constitución guatemalteca de 1965 fue discutida, redactada y promulgada por una Asamblea que no representó, en momento alguno, la voluntad popular. Por tal razón puede afirmarse que la nueva constitución guatemalteca es ilegítima.”.

Adolfo Mijangos López.

“Los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder; la verdadera constitución de un país sólo reside en los factores reales de poder que en ese país rigen; y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social...”. “...llevado de su instinto de conservación, adiestrado por la experiencia, (el Estado militar absolutista) echa mano de un recurso, el único de que dispone para permanecer en el poder el mayor tiempo posible: este recurso es el PSEUDOCONSTITUCIONALISMO...”. “...El Pseudoconstitucionalismo no es, por tanto, una conquista del pueblo, sino, por el contrario, un triunfo del absolutismo, con el cual consigue mantener su régimen el mayor tiempo posible”.

Son palabras de F. Lassalle en la conferencia dictada en Berlín, Alemania, en el año de 1862 con el epígrafe de ¿QUE ES UNA CONSTITUCION? y son palabras sobre las que debemos meditar quienes nuevamente nos vemos en el trance de que nos estén empujando a “escribir” otra Constitución.

* Colegio de Abogados de Guatemala. Jornadas Constitucionales, 10-11-12 de mayo 1984.

PLANTEAMIENTOS:

La tendencia generalizada a que nos demos otra Constitución escrita, se ha dado en llamar “Proceso Constituyente”. En relación al dicho “proceso” hay dos posiciones perfectamente definidas: una es la sostenida por el Gobierno militar, los Partidos y Agrupaciones políticas, las Universidades y los Colegios Profesionales y el mayor número de organizaciones de toda otra índole y la cual consiste sencillamente EN QUE SE CONVOQUE A UNA NUEVA ASAMBLEA CONSTITUYENTE para que REDACTE OTRA CONSTITUCION ESCRITA. La otra posición, es diametralmente opuesta a esa idea. Sostiene, en primer lugar, que bajo el actual “Estado Militar” las condiciones no son propicias para proceder a integrar un “Cuerpo Constituyente”; que hay, como consecuencia de nuestros antecedentes históricos, un desprecio generalizado hacia las Asambleas Constituyentes y un irrespeto a las Constituciones que las mismas han escrito; que los “factores reales de poder” no han tenido ningún desplazamiento significativo en el último cuarto de siglo y que por tal motivo el Ejército sigue siendo el depositario del factor más decisivo del Poder organizado, teniendo en el actual momento bajo su total control el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Con base en lo expuesto “la otra posición” hace el siguiente PLANTEAMIENTO: DADOS LOS DERROTEROS QUE HA VENIDO SIGUIENDO LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE GUATEMALA, Y EL HECHO DE QUE AQUI NO HA TRIUNFADO NINGUNA REVOLUCION, HAY ALGUNA RAZON O NECESIDAD DE HACER —ahora y bajo las actuales condiciones— OTRA CONSTITUCION ESCRITA.

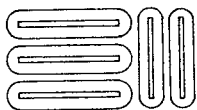
Si la respuesta al anterior planteamiento fuese positiva, es decir que si de las investigaciones, estudios y análisis se llegara a la conclusión DE QUE NO ES RAZONABLE NI CONVENIENTE PARA EL PAIS INTEGRAR UNA NUEVA CONSTITUYENTE, plantear como posible solución: LA RESTAURACION CONSTITUCIONAL CON BASE EN LA CONSTITUCION GUATEMALTECA DE 1965.

Esta alternativa la expreso así:

“SEGUNDO PLANTEAMIENTO: de confirmarse el hecho de que los factores reales del poder no han sufrido ningún desplazamiento significativo en los

últimos dieciséis años (período de vigencia de la constitución promulgada en 1965); y, que las actuales condiciones no son favorables para la integración de un poder constituyente, modificar el actual "proceso constituyente" poniéndose en vigencia —como instrumento de gobierno— la constitución de 1965." Las leyes políticas, de Organización del Tribunal y Registro Electoral, Registro de ciudadanos, etc. se utilizaría para el efecto de restaurar ese Gobierno, elegir una Asamblea legislativa, el Presidente del ejecutivo y los demás organismos del Estado previstos en la constitución promulgada en el año de 1965."

Guatemala, mayo 11 de 1984.



Lic. Jorge Mario Castillo González

CONTROLES CONSTITUCIONALES

CONTROLES CONSTITUCIONALES

LIC. JORGE MARIO CASTILLO GONZALEZ*

1. INTRODUCCION

La derogatoria de la Constitución de 1965 representa la culminación de una fase en el largo proceso de crisis que sufre el país a consecuencia de la forma de gobierno totalitaria.

Después de la década 1944-1954 en que se ensaya un incipiente Estado de Derecho, nuevamente se restablece el tradicional Estado-policía que impera en Guatemala desde la época colonial.

Con el nombre de Estado-policía nos referimos —dice Garrido Falla— a la etapa histórica del Estado moderno en la que la forma de gobierno es la monarquía absoluta; la obra de configuración del Estado que realiza la monarquía se produce justamente al compás de un progresivo aumento de poderes en manos del monarca. En líneas generales, puede decirse que lo característico en cuanto al ejercicio de estos poderes es el modo *arbitrario* como pueden ser utilizados. Arbitrariedad no es sinónimo de injusticia; significa solamente ausencia de límites formales.

El Estado-policía, modernamente, se refiere a toda forma de gobierno absoluto; de ahí que abarque, aparte de la monarquía, la dictadura personal o de grupo y la dictadura constitucionalista.

* Colegio de Abogados de Guatemala. Jornadas Constitucionales. 10-11-12 de mayo 1984.

Guatemala ha vivido casi permanentemente bajo la dictadura, desde la época indígena, pero a partir de 1954 se profundiza y se afianza la dictadura constitucionalista, la cual consiste en ejercer el gobierno con el apoyo de una Constitución, con un Presidente de la República a la cabeza que en nombre propio o de un grupo oligarca gobierna discrecionalmente, desconociendo la autoridad de los tribunales y la soberanía del Congreso de la República, violando los derechos humanos y atropellando todas las libertades ciudadanas.

La dictadura constitucionalista no sólo ha desprestigiado al verdadero constitucionalismo sino que, principalmente, ha causado una creciente desmoralización entre los guatemaltecos.

Siendo lo descrito el origen de la crisis que se vive en el país y en el supuesto de que los juristas concurrimos a la búsqueda de una solución permanente por su estabilidad, debemos principiar por estar seguros y conscientes de lo que queremos y que no puede ser sino el restablecimiento del Estado de Derecho o Estado Constitucional.

El Estado de Derecho es una construcción-jurídica posible una vez que se consagran los principios políticos inspirados de la Revolución francesa. Estos principios son, en primer lugar, los típicos del constitucionalismo: la declaración de los derechos humanos, que se conciben incluso con anterioridad al Estado; la división de poderes, como principio de estructuración orgánica de la comunidad política; y el aseguramiento de la libertad de los ciudadanos a través de leyes formales.

Cuando planteamos el restablecimiento del Estado de Derecho pensamos en nuestra realidad social. No proponemos llegar de golpe al constitucionalismo argentino o colombiano, porque el desarrollo alcanzado por ambos países no se produce con la simple redacción de las leyes o la creación de instituciones nuevas; el constitucionalismo representa tradición, experiencia, educación y evolución de principios e instituciones; pero tampoco proponemos volver al constitucionalismo espúreo prevaleciente antes de 1982.

Los juristas renunciaríamos a nuestra calidad si dejáramos pasar la oportunidad política actual sin proponer por lo menos, la formación del Estado de Derecho guatemalteco.

Nuestro análisis debe tomar en cuenta la definición del Estado de Guatemala.

El Estado de Guatemala es centralizado con un mínimo de

descentralización, por cuanto centraliza sus competencias en un único nivel de decisión (la Presidencia de la República); su régimen político presenta la confusa mezcla de la concentración de poderes en un titular único que determina la dictadura del Ejecutivo, y la separación de poderes que determina un gobierno presidencialista con un Presidente de la República a la cabeza; y su ideología oscila entre el liberalismo clásico y el fascismo, incluido el corporativismo que fuera experimentado después del golpe de Estado de 1982 a través del nombramiento de personajes de grupos o entidades privadas para los cargos del gobierno o la integración del Consejo de Estado.

La anterior es la radiografía del Estado de Guatemala, la cual, sirve para elaborar un diagnóstico jurídico que nos permita perfeccionar nuestra realidad social a corto plazo.

En primer término, hay que aumentar la descentralización. La nueva Constitución debe acoger el *principio del centralismo político y la descentralización administrativa*. De acuerdo con este principio, las funciones constitucionales y legislativas se reservan a los órganos de carácter nacional (Congreso y Presidente de la República) pero como técnica gubernamental se adopta la descentralización administrativa con la finalidad de que los funcionarios y las entidades locales se administren a sí mismas. Previsto constitucionalmente este principio establece la descentralización con el carácter de obligatoria para el gobierno que no podrá hacerla a un lado sin violar la Constitución Nacional.

En segundo término, hay que abandonar la tesis obsoleta de la separación de los poderes y adoptar la teoría de la colaboración de las funciones del poder público que es único.

Y en último término, hay que perfeccionar el tradicional presidencialismo guatemalteco.

Se ha dicho tantas veces que el Estado constituye una realidad social que se funda en la unidad de población, territorio, poder y fin. El Estado es una unidad y su descomposición en elementos sólo es posible cuando se tiene un propósito académico. Estado y realidad política es lo mismo pero el Estado es la institución de las instituciones, inmersa en la realidad social. El Estado asume el poder organizador y la representación del interés general, ejercitando su personalidad jurídica a través de órganos o de autoridades permanentes que componen el aparato estatal. Estado y política son momentos de una misma totalidad estructural. La política es el momento práctico, tanto así que si al

Estado le quitáramos la práctica, quedaría una nada. Entre los elementos del Estado debe merecernos especial atención *el poder*, no sólo para estudiarlo políticamente sino para establecer sobre él mismo los controles constitucionales necesarios.

Las claves del correcto funcionamiento del sistema presidencialista son el **control** del Congreso y de los tribunales sobre las actuaciones del Presidente de la República, y el funcionamiento del Ejecutivo dentro del sistema de colaboración de poderes.

El presidencialismo no ha funcionado con eficiencia en Guatemala, precisamente, porque el Congreso y los tribunales no han ejercido un *verdadero control* sobre los actos del Presidente de la República, y tanto el Congreso como los tribunales han estado subordinados al Ejecutivo.

El **control constitucional del poder público**, el cual es ejercido básicamente por el Presidente de la República, se plantea como el tema de fondo que determina en este campo jurídico, el contenido de la nueva Constitución.

2. EL PODER PUBLICO.

El estado se concibe, por lo general, como la organización jurídica de la comunidad y esta organización jurídica, a su vez, se funda en el poder público. Organización jurídica y poder público, son elementos propios del Estado.

Analizado por el Derecho Administrativo, *el poder público es competencia, imperativo jurídico y medio* para realizar el fin fundamental del Estado .

En cuanto competencia, el poder se manifiesta en actos de voluntad que se imponen a los demás con el objeto de mantener la organización jurídica de la comunidad. En su más amplio sentido, el poder resulta útil al Estado-persona para ponerse en movimiento, imponiéndole decisiones concretas para realizar su fin fundamental; pero en un sentido restringido, esa misma competencia es un proceso dinámico que se materializa en tres funciones: legislativa, administrativa y jurisdiccional, ejercidas por órganos estatales, precisamente, competentes.

El poder no puede ni debe confundirse con el Estado, por cuanto el Estado posee el poder (o la competencia) como parte del mismo Estado.

En cuanto imperativo jurídico, el poder se realiza a través de

los imperativos de la ley y de la coacción jurídica. La comunidad se rige por normas jurídicas y no se concibe actualmente, una comunidad sin normas, o normas sin poder. En su más amplio sentido, el poder público es la facultad de crear el derecho, definirlo en normas y aplicarlo usando la coacción cuando ésta sea necesaria. La creación del derecho o del ordenamiento jurídico alcanza su más alto grado en la Constitución Nacional y ésta a su vez, es la única que debe estructurar el ser del Estado. Este presupuesto es necesario para reconocer al Estado como una autoridad institucionalizada; pero en un sentido restringido, el poder público está inmerso en la jurisdicción para garantizar el orden jurídico.

Finalmente, en cuanto medio, el poder público es la vía de derecho para realizar el fin fundamental del Estado. La comunidad que es el Estado; tiene un fin: el bien común.

El poder público no es el único poder que existe en el Estado, pero es el poder coordinador de otros poderes en la medida en que el propio Estado distribuya competencias o funciones, o establezca limitaciones con el objeto de alcanzar su fin fundamental: el bien común. Eustorgio Sarria define el bien común como el interés público o social cuya primacía no se cuestiona.

En el Estado moderno coexisten diversidad de "poderes" heterogéneos: económicos, religiosos, gremiales, militar, universitario, políticos, etc., y sobre todos, el poder público se reserva la coordinación y la supremacía; esta última no asume un carácter absoluto por la circunstancia de que los poderes pueden ser discutidos y la discusión es la base por la cual se acrecientan unos a costa de los otros.

Materialmente, el poder público se ejerce por medio de un aparato de gobierno conformado por órganos administrativos y políticos. El aparato de gobierno mantiene la coordinación y la supremacía, y su acrecimiento es permanente. En este sentido, el poder público del Estado de Guatemala experimenta un acrecimiento constante e inevitable. Este acrecimiento plantea actualmente una crisis de crecimiento cuyos efectos se observan en *la no solución de los problemas*. Esta situación, sin embargo, conduce al poder público a una mayor intervención en la economía, la cultura, los conflictos sociales, etc., intervención que no inventó el Estado moderno por cuanto la intervención es un fenómeno tan antiguo que con toda certeza nació junto con el Estado.

El crecimiento del poder público puede y debe ser controlado mediante diversos mecanismos técnicos, entre los cuales ocupa un lugar preferente la planificación política y administrativa, y la adopción de parte del gobierno, de principios, conceptos e instituciones jurídicas nuevas. En este orden de ideas debemos aceptar que la administración del Estado es eficaz y rápida cuando se especializan sus organismos, esto es, cuando se crea la descentralización a nivel constitucional con carácter de obligatoria. Debemos aceptar que los conceptos tradicionales han sufrido significativas modificaciones; la actividad del Estado, tradicionalmente policial, actualmente se concibe como una actividad de servicio público. La administración sometida al derecho excesivamente formalista, actualmente es desplazada por la administración que concibe el derecho como un eficaz instrumento, no de la ley sino de la justicia. El administrado no desea tanto que la administración respete sus derechos y libertades sino que los haga efectivos, con el único fin de resolver sus problemas. El administrado actual sólo espera de la administración auxilios, prestaciones y servicios. El Estado liberal ya fue superado por la realidad social. El poder público dejó de ser conservador (y ya no puede ni debe serlo sin grave riesgo), para convertirse en *poder transformador*. El poder basado en la fórmula liberal del dejar hacer y dejar pasar ya fue sustituido en muchos Estados por un poder basado en la fórmula del *poder eficaz*.

Eustorgio Sarria enseña que “no existen en el Estado moderno, poderes públicos. El poder es uno, nos dice, pero sus funciones se ejercen por distintas ramas que a la vez se integran con varios órganos”. Esto significa que el poder público no puede fraccionarse en los tres poderes que tradicionalmente ha establecido nuestro constitucionalismo y que debe ser regulado como *poder único distribuido en funciones (o ramas)* estableciendo entre las mismas la *colaboración*. Mauricio Duverger expone las tres ideas esenciales de la colaboración de funciones:

a) La distinción entre las tres funciones del Estado, las que son confiadas a distintos órganos (legislativo, administrativo y jurisdiccional);

b) Los distintos órganos no están específicamente especializados en sus funciones, o sea que pueden desempeñar las funciones propias y las funciones de los otros dos órganos; y,

c) Los órganos dependen entre sí recíprocamente, o sea que

cada uno colabora con los demás en las actividades del Estado; no hay subordinación; no hay independencia; hay colaboración¹³.

3. NUEVO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PODER PÚBLICO DEL ESTADO DE GUATEMALA.

La terminología jurídica y la conceptualización del poder público a nivel constitucional y legal, es obsoleta, en el sentido de anticuada o inadecuada para las circunstancias actuales. Constitucionalmente, el Estado de Guatemala, en extensas áreas jurídicas, incluida el área del poder público, requiere actualización.

El problema de fondo es constitucional. La estructura del Estado de Guatemala se basa en "organismos" o "poderes" (legislativo, ejecutivo y judicial), creándolos la Constitución Nacional al amparo del principio de la no subordinación.

La expresión "organismos" tiene varios sentidos: 1) Conjunto de leyes que rigen cada uno de los tres organismos; 2) Conjunto de partes organizadas que constituyen el Estado y el gobierno; y 3) Conjunto de oficinas, cargos o dependencias de cada uno de los tres organismos del Estado.

La expresión es evidentemente antitécnica cuando se la usa en el sentido de conjunto de órganos del cuerpo de los seres vivientes y se llega al extremo de afirmar que los organismos del Estado, la administración por ejemplo, poseen cabeza, pies y manos igual que un ser humano.

Los tradicionales organismos, sin embargo, han servido de base doctrinaria para sostener reiteradamente la división o separación de poderes, o la no subordinación. Constitucionalmente, el poder público no ha sido regulado por ramas y tampoco se ha previsto la colaboración como única base de la separación de las funciones del Estado. La regulación en este sentido servirá para modernizar la Constitución y la volvería objetiva y real. En Guatemala, históricamente, ha prevalecido la no colaboración que es característica del Estado policía y esto nos explica en parte por qué el "organismo ejecutivo" subordina permanentemente a los otros organismos del Estado de Guatemala.

La Constitución del 65 había previsto que el ejercicio del poder público está sujeto a las disposiciones contenidas en la Constitución y en las leyes (artículo 143). En otras palabras, había previsto que el poder público se ejerciera en la forma establecida por la propia Constitución Nacional. Esta disposición es muy

importante por cuanto nos revela que nuestro constitucionalismo ha instituido el poder público al más alto nivel jurídico, consagrándole todo un capítulo único.

Analizada la regulación constitucional del poder público, se llega a la conclusión de que la misma es incompleta y deficiente.

El ejercicio del poder público se sujeta a las normas de la Constitución y demás leyes, o sea que este poder se desempeña o se ejerce de acuerdo con normas de derecho público previstas por la propia Constitución o por remisión de ésta, a la ley.

La regulación debe ser precisa e ir a fondo. El poder público se debe ejercer a través de ramas que actúen separadamente pero guardando entre sí la armonía necesaria por cuanto cada una concurre a realizar el fin esencial del Estado, o los fines establecidos por la Constitución.

El poder público, constitucionalmente, descansa en un *PRINCIPIO GENERAL: EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIA*. Los elementos de este principio son los siguientes:

a) Los funcionarios públicos son depositarios de la autoridad y como tales, responsables legalmente por su conducta oficial, omisiones y extralimitaciones; y,

b) Los cargos y empleos públicos, sin excepción, deben tener funciones señaladas por la ley o reglamento.

Los elementos anteriores permiten enunciar el principio en la siguiente forma:

“Los funcionarios de cualquiera de las ramas del poder público pueden hacer aquello que les está expresamente permitido; por el contrario, los particulares pueden hacer todo lo que no les está prohibido”.

El principio constitucional de competencia, por un lado es el método de repartir las funciones públicas entre los funcionarios que en un momento dado ejercerán el poder público, y por otro, también es el método para limitar la competencia con la cual la Constitución inviste a los funcionarios públicos. En síntesis, el principio es atributivo y limitativo del poder público. El esbozo de este principio figura en la Constitución del 65 en los artículos 45 y 145.

De acuerdo con este principio, las atribuciones de un funcionario público tienen que ser necesariamente expresas, esto es que no pueden ser implícitas o deducibles por analogía, excepto cuando la propia Constitución haya previsto el primer supuesto

ante situaciones de emergencia económica y social y el segundo, para casos específicos en que no exista norma jurídica aplicable y que se podrán solucionar mediante la aplicación de normas que regulen materias semejantes. Lo expuesto quiere decir que el principio constitucional de competencia informa a las ramas del poder público y su funcionalidad se apoya en la colaboración.

Cada rama del poder público se compone de órganos que se tienen por competentes para actuar *UNILATERALMENTE Y OBLIGATORIAMENTE*; unilateralmente significa que los órganos actúan por decisión propia dentro del marco de la subordinación; obligatoriamente, significa que la Constitución les impone el deber de actuar con base en normas objetivas de derecho. El poder público instituido jurídicamente asume, por lo tanto, carácter unilateral y obligatorio. El poder público así concebido es la característica fundamental del Estado de Derecho, o Estado Constitucional, en que dicho poder se presenta sometido a las normas objetivas de derecho y como tales normas son de naturaleza constitucional o legal con base en la propia Constitución, tienen obligatoriedad porque interesan al orden público.

Los órganos que componen las ramas del poder público, en una u otra forma, actúan mediante actos o hechos; en términos generales, estos actos y hechos son emitidos unilateralmente pero sin eliminar la posibilidad de la *revisión* y de la *responsabilidad*.

Las actividades del Estado se realizan en forma jurídica y son jurídicas hasta que no se demuestre lo contrario, pero cuando causan daños o perjuicios, el Estado debe asumir su responsabilidad reparando el daño o el perjuicio causado. En los Estados modernos, por lo tanto, el principio constitucional de competencia se afirma paralelamente al *PRINCIPIO GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO*, el cual tiene como presupuesto la convicción de que todo daño o perjuicio debe indemnizarse.

Es cierto que los órganos del Estado actúan unilateralmente, imponiendo sus decisiones dentro del marco señalado por el derecho objetivo, pero tal actuación necesariamente tiene sus límites. Los gobernados tienen el deber de obediencia a los preceptos unilaterales de los órganos del Estado, y a la par, tienen el derecho de afirmar la juricidad y reclamar por cuanto daño o perjuicio se les haya causado.

Los principios generales de competencia y de responsabilidad

se constituyen en los presupuestos jurídicos modernos del *poder institucionalizado* del Estado. Ambos principios regulados expresamente constituyen el control esencial que la propia Constitución Nacional establece sobre el ejercicio del poder público.

Los capítulos de la Constitución que se reservan a los derechos individuales y a los deberes sociales sobre el trabajo, la educación y la salud, originan obligaciones y responsabilidades para los habitantes y para el Estado mismo. Estos capítulos, modernamente, se tienen como la estructura de la responsabilidad administrativa del Estado.

Ninguna Constitución guatemalteca ha desarrollado el tema de la responsabilidad con la profundidad alcanzada en los Estados modernos; sin embargo, la responsabilidad no ha sido excluida de la última Constitución, por ejemplo.

La Constitución de 1965, *obliga al Estado* a garantizar los derechos inherentes a la persona humana: la vida, integridad corporal, dignidad, seguridad personal y seguridad de los bienes (artículo 43). La misma Constitución indicaba que las autoridades están obligadas a proceder sin demora a la protección de las personas y de sus derechos, y toda omisión en el cumplimiento de este poder hará responsables a las autoridades (artículo 147).

La Constitución contenía otras disposiciones vinculadas con la responsabilidad como la llamada *acción pública* (sin caución, a través de simple denuncia y sin formalidades), para enjuiciar a los infractores de los derechos y garantías individuales y sociales de carácter constitucional (artículo 78); y la *resistencia adecuada* para hacerlos valer y la *nulidad* de las leyes y disposiciones gubernativas políticas y administrativas contrarias a los derechos constitucionales (artículo 77). Este conjunto de disposiciones cumplía la finalidad de controlar la observancia de las obligaciones de los funcionarios y empleados públicos en el campo de la responsabilidad.

La Constitución del 65 no llegó a regular el principio general de responsabilidad del Estado, debido a que constitucionalmente se había establecido la responsabilidad subsidiaria (artículo 148 y 149).

En otras disposiciones de la Constitución derogada, se reconoció el derecho de toda persona de deducir responsabilidades procedentes de actos innecesarios y de medidas no autorizadas por

la Ley de Orden Público que tuvieran lugar durante el período de restricción de garantías individuales, cuando por ejemplo, se establecía el Estado de Sitio (artículo 154); y por aparte, desde el año de 1928, la Ley de Responsabilidades prescribe la responsabilidad de “todo empleado o funcionario público” por las infracciones u omisiones en que pueda incurrir en el desempeño de su cargo.

Formalmente, se ha contado con normas de *responsabilidad indirecta* como también se denomina a la *responsabilidad subsidiaria*, pero materialmente, en la vida práctica, esta responsabilidad se ha hecho efectiva en contadísimos casos. *Por lo general, el Estado de Guatemala es irresponsable.*

Si deseamos colocar a Guatemala entre los Estados modernos, la nueva Constitución debe prever **LA RESPONSABILIDAD DIRECTA DEL ESTADO**, con base en la cual, el Estado deberá indemnizar cuanto daño o perjuicio causen los funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus cargos.

En esta forma se daría vigencia en el campo del derecho público al principio de que todo daño debe indemnizarse.

La responsabilidad directa se fundamenta objetivamente en el deber del Estado de reparar los daños que cause a los ciudadanos por el funcionamiento inadecuado de los servicios públicos, con secundaria consideración a los funcionarios o empleados públicos encargados legalmente de poner en actividad tales servicios. Entonces, la culpa del funcionario es la culpa del Estado. La culpa ya no radica en el funcionario o empleado público sino en la persona jurídica llamada Estado, puesto que su agente, sea funcionario o empleado, no obra en nombre propio sino en nombre de la persona jurídica.

Al redactarse la nueva Constitución se debe tener presente que en los Estados modernos que se caracterizan por ser Estados de Derecho o Estados Constitucionales, la responsabilidad es inherente al mismo Estado y éste es el directamente responsable por los daños y perjuicios que se deriven de sus actuaciones públicas.

4. CONTROLES ESPECIFICOS SOBRE EL PODER PUBLICO.

Es conocida la afirmación de que el poder se ejerce convenientemente mediante un sistema de pesos y contrapesos, por cuanto el poder se controla de poder a poder, o como sostuvo

en un tiempo el liberalismo clásico, el poder detiene al poder. Como sea que fuere, lo que no es conveniente ni aceptable desde ningún punto de vista es que el poder se ejerza discrecionalmente, o con arbitrariedad, o con libertad absoluta.

Actualmente asistimos a un fenómeno casi inevitable: la concentración del poder público en el Ejecutivo, con la idea de establecer un "Ejecutivo fuerte", dotado de suficiente capacidad para tomar decisiones rápidas y eficaces como lo demandan los múltiples y complejos problemas diarios que encara todo gobierno. Este fenómeno lo experimenta por igual el Estado desarrollado tipo Francia, Inglaterra o Estados Unidos de Norteamérica, y el Estado subdesarrollado tipo Guatemala. El fenómeno ha obligado a los juristas a idear *limitaciones racionales y menos formalistas*, depositadas en el Congreso y en los tribunales.

La idea de que el Ejecutivo puede autolimitarse o autocontrolarse, si nos atenemos a las experiencias vividas en Guatemala en los últimos treinta años, se tiene que descartar por utópica y descabellada. Nuestra realidad aconseja, al contrario, la creación de instituciones o entidades incorporadas al propio poder público y a la estructura del Estado, sin descartar la conservación de las instituciones o entidades existentes que se consideran como conquistas irrenunciables, pero todas, las futuras y las presentes, sólo pueden concebirse *encabezadas por la Constitución Nacional*, en la cual se deposita *el control fundamental*.

Karl Loewenstein concibió los controles verticales y los controles horizontales y ambos nos sirven de guía para formular un cuadro de los controles del poder público de Guatemala.

Sabemos que los controles verticales se derivan de la vinculación jerárquica que existe en la organización político-administrativa del Estado. Esta organización en Guatemala se ha caracterizado por su *excesiva centralización*, cuando los Estados modernos consideran la centralización como una figura anacrónica para nuestros tiempos.

La Constitución debe poner término a la excesiva centralización del poder en el Presidente de la República, normando como ya se indicó, la descentralización administrativa como forma obligatoria de hacer gobierno. La autonomía reconocida por algunos artículos constitucionales a unas cuantas entidades públicas y que se ha tenido como una garantía expresa ante el poder público centralista, simplemente debe generalizarse. Además, la descentralización no se concibe actualmente sin la

desconcentración y la delegación de la función pública. La descentralización tampoco se concibe sin el inmediato restablecimiento de la autonomía de los municipios y la cada vez más evidente necesidad de organizar a los departamentos como entidades descentralizadas agrupadas por regiones.

A los controles verticales se agrega modernamente la *ORGANIZACION DEL ESTADO*, la cual se debe precisar en la propia Constitución sobre la base de reservar al Congreso de la República la potestad exclusiva de crear las entidades públicas, y al Ejecutivo, fijar los cargos y la escala de remuneración correspondiente.

La organización del Estado regulada expresamente por la Constitución, atribuye a toda la estructura del Estado: jerarquía constitucional, supremacía y estabilidad.

La organización del Estado no se concibe sin la reorganización de los ministerios y de las empresas públicas la cual demanda la creación de los *Departamentos Administrativos* cuya finalidad es distinguir entre los cargos políticos o de confianza (de libre nombramiento y remoción) y los cargos administrativos, basados en la carrera administrativa (que gozan de inamovilidad). Los Departamentos administrativos pueden convertirse en el control más apropiado contra la excesiva politización de las entidades públicas, convirtiéndolas en entidades técnicas al servicio de los intereses generales del Estado.

Sabemos asimismo que los controles horizontales son aquellos que operan en los principales organismos del Estado, entre sí, en paridad de situación según lo haya previsto la propia Constitución. De ahí su indiscutida importancia.

Conviene exponerlos por separado.

Controles en el Organismo Ejecutivo.

La Constitución adopta una determinada forma política organizativa. Esta forma para el Estado de Guatemala no puede ser otra que el *gabinete ministerial correspondiente al régimen presidencialista*. En esta forma se exige que todos los actos gubernamentales estén refrendados por el ministro competente, o que las funciones de todos los cargos públicos, sin excepción, sean expresamente reguladas por la ley.

Controles en el Organismo Legislativo.

La Constitución regula expresamente lo que unos autores denominan soberanía del Congreso, o lo que otros prefieren llamar autonomía funcional; las mayorías cualificadas y los controles políticos de rutina. Estamos ante tres tipos de controles que se consideran “claves” del Legislativo.

En lo que se refiere a la *autonomía funcional del Congreso*, éste debe tener su auto-gobierno interno, el cual se manifiesta a través de la facultad de dictar sus propias reglas jurídicas y técnicas necesarias que aseguren su funcionamiento, el cual se materializa en: la agenda del día, apertura y clausura de sesiones, quórum, etc., regulados en el Reglamento Interno.

En lo que se refiere a las *mayorías cualificadas*, la técnica decisoria en el Congreso se hace por el sistema de votaciones, en las que, para asuntos de trascendencia política nacional, se requieren mayorías cualificadas para proteger así a las minorías y racionalizar el proceso político. La Constitución puede establecer como medios de control para determinados asuntos o negocios, la mayoría absoluta, la mayoría de dos tercios, tres cuartos o la unanimidad.

Dentro de la funcionalidad del Congreso y como parte de los controles en el Organismo Legislativo, se ha propuesto en Guatemala la adopción del *sistema bicameral*. El bicameralismo es apropiado para los Estados federales y Guatemala es un Estado Unitario en el cual, históricamente, ha prevalecido el unicameralismo.

En lo que se refiere a los *controles políticos de rutina*, la Constitución debe contener los siguientes:

1) Las preguntas verbales o escritas que los diputados puedan formular libremente a la administración y la obligación de ésta de emitir al respecto, informes escritos.

2) La interpelación, como discusión o debate político general entre diputados y funcionarios del Ejecutivo, sin previa reglamentación.

3) Las comisiones de investigación del Congreso.

4) La enmienda de los proyectos o propuestas al Congreso del Ejecutivo.

5) El control financiero, en la discusión y aprobación de los presupuestos de todas las entidades públicas.

6) Facultad exclusiva del Congreso de crear los impuestos.

7) Control del Congreso en la política internacional, mediante la ratificación de tratados y convenios internacionales; y control de la política interna, principalmente en la declaratoria de los estados de excepción.

8) La institución del voto de confianza o de censura (desconfianza) sobre la actuación de los funcionarios públicos.

9) El antejuicio político.

10) La fiscalización administrativa a través de un órgano independiente nombrado por el Congreso para vigilar a la administración contra los excesos y abusos de los funcionarios y empleados públicos.

Sobre estos controles se alza por su gran trascendencia la *independencia funcional del Congreso*, la cual siempre es producto de:

- a) La elección directa de los diputados, mediante votación popular;
- b) La ausencia de control gubernamental sobre la convocación, suspensión y disolución de las sesiones del Congreso; y,
- c) El sistema de inmunidades e incompatibilidades de los diputados como medio para evitar las presiones gubernamentales.

Controles en el Organismo Judicial.

La imparcialidad e independencia que es característica del Organismo Judicial, no excluye los medios técnicos de control cuya finalidad es garantizar el sometimiento de los tribunales a las leyes, evitando la arbitrariedad, el exceso o abuso de los jueces, o un gobierno de los jueces.

La organización alcanzada por los tribunales comprende controles que se consideran necesarios, aunque estén sujetos a su perfeccionamiento, como son los tribunales colegiados, los recursos ordinarios y extraordinarios y la supervisión general de los tribunales.

La especial importancia del Organismo Judicial (últimamente denominado jurisdiccional), radica en el hecho de que es el encargado de resguardar la supremacía de la Constitución, cuidando que las decisiones del Estado se ajusten al orden jurídico fundamental.

Los jueces por lo general son considerados los guardianes de

la Constitución y de los derechos por ella reconocidos. El control de la arbitrariedad, de la ilegalidad y de los excesos de poder, para alcanzar la tutela de los derechos públicos subjetivos de los particulares, está objetivamente confiado a los jueces.

La Constitución, además, como principio general de justicia reconoce a todos los habitantes el derecho a la intervención judicial, o el derecho de acudir en procura de justicia para requerir del tribunal competente, un control judicial suficiente.

El Estado de Guatemala cuenta con un *sistema judicialista* que actúa como mecanismo de control para dirimir los conflictos de intereses privados, el cual ha funcionado deficientemente produciendo una creciente pérdida de fe en los tribunales y desalentando a quienes aún creemos en la solución judicial de las controversias.

El control judicial se ha fundado tradicionalmente en los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios como el de inconstitucionalidad, amparo y habeas corpus. Siguiendo estas vías como nos dice Vedel, quien reclama la tutela de un derecho público subjetivo puede obtener pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, siguiendo esta vía el control judicial ha sido deficiente y los particulares utilizan los recursos por desesperación, o para dejar constancia de su inconformidad, pero *sin la convicción* de que son el camino directo hacia la juricidad o la justicia.

Por tanto, los juristas, tal como corresponde a nuestra calidad, debemos proponer una *solución única*:

La Constitución debe prever la autonomía de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto presupuesto ineludible para eliminar la intromisión política del Ejecutivo en los tribunales y para restablecer la credibilidad en la justicia; autonomía entendida en el sentido técnico-administrativo que aconseja el Derecho Administrativo moderno, con los elementos de: administración propia, elección de sus propias autoridades y presupuesto y patrimonio propio, dentro del marco de la *carrera judicial*. **NO HAY OTRA FORMULA APLICABLE AL ESTADO DE GUATEMALA** que sirva para garantizar la independencia y la imparcialidad de los jueces.

La Constituyente debe prever este paso trascendental en la vida jurídica del Estado de Guatemala, facultando al Congreso de la República a efecto de que nombre por *primera y única vez* a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, depositando en los

funcionarios judiciales así designados, el gobierno autónomo de los tribunales, así como el control jurisdiccional de la constitucionalidad.

Actualmente no se concibe el control jurisdiccional sin un control específico sobre la administración pública. En este sentido, la Constitución debe sentar los principios que permitan reorganizar lo que modernamente se denomina *jurisdicción administrativa*, definiendo que ésta será ejercida por *tribunales administrativos especiales*. Hay que tener presente que en los Estados democráticos hay resistencia al control sobre la administración en manos de los tribunales comunes. El control sobre la administración es más efectivo cuando los litigios o los conflictos administrativos se someten a tribunales administrativos especiales.

Esto implica derogar la caduca Ley de lo Contencioso Administrativo, redactar un Código Procesal Administrativo, organizar el proceso administrativo ordinario y especial, y ante todo, decidir si la Corte Suprema de Justicia será el tribunal supremo en los asuntos administrativos, o si se deposita esta categoría, por primera vez en la historia jurídica del país, en el *Consejo de Estado*.

CONCLUSIONES

Primera:

La Constituyente deberá restablecer el Estado de Derecho o Estado Constitucional de Guatemala. Consecuentemente, el control fundamental sobre el ejercicio del poder público deberá corresponder a la Constitución Nacional.

Segunda:

El fundamento constitucional del poder público comprende:

- A) El principio general de competencia, en su doble aspecto:
 - a) Los funcionarios públicos son depositarios de la autoridad y como tales, responsables por su conducta oficial, omisiones y extralimitaciones;
 - b) Los cargos y los empleos públicos, sin excepción, tendrán las funciones previstas por la ley.

Por lo tanto, de conformidad con el principio, los funcionarios públicos podrán hacer exclusivamente aquello que les esté expresamente permitido por la ley.

- B) El principio de responsabilidad del Estado, que se basa en el presupuesto de que todo daño o perjuicio causado por los funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus cargos, debe indemnizarse.

En el Estado de Derecho, la responsabilidad es inherente al Estado y éste es *directamente* responsable por los daños y perjuicios que se deriven de sus actuaciones administrativas. La irresponsabilidad del Estado es insostenible por cuanto objetivamente es imposible separar el órgano administrativo del funcionario o empleado público; éstos son personas humanas que por sus actos, hechos u omisiones pueden causar daños o perjuicios. Los funcionarios y empleados públicos actúan en nombre del Estado y no por cuenta propia.

Por lo tanto, deberá descartarse de la Constitución por insostenible la Teoría de la Responsabilidad Indirecta, o Responsabilidad Subsidiaria, sostenida por la última Constitución (artículo 148 y 149) y por la ley (artículo 1665, Código Civil).

Ambos principios constituyen los presupuestos jurídicos modernos del poder institucionalizado del Estado.

Tercera:

La Constitución deberá prever el principio del centralismo político y la descentralización administrativa, con la finalidad de que se adopte la descentralización como nueva técnica de hacer Gobierno, dándole carácter obligatorio. La descentralización deberá apoyarse en la desconcentración y en la delegación administrativas.

Específicamente, la descentralización debe comprender: la autonomía de los municipios y la organización de los departamentos como entidades locales, agrupados por regiones.

Cuarta:

La Constitución deberá establecer con base en que el poder público es único, su ejercicio distribuido en ramas: Legislativa, Administrativa y Jurisdiccional, entre las cuales no habrá separación sino colaboración, adoptando la Teoría de la Colaboración de las funciones públicas.

Quinta:

La Constitución deberá prever expresamente la organización del Estado, con la finalidad de atribuir a toda la estructura estatal: jerarquía constitucional, supremacía y estabilidad. La organización deberá comprender: la reorganización de los Ministerios de Estado y de las entidades descentralizadas, mediante la creación de los Departamentos Administrativos basados en la Carrera Administrativa.

Sexta:

La Constitución deberá reafirmar el tradicional presidencialismo, adoptando como forma política organizativa: el gabinete ministerial. El presidencialismo guatemalteco requiere actualización.

Séptima:

La Constitución deberá prever el auto-gobierno funcional del Congreso, las mayorías cualificadas y los controles políticos de rutina.

Octava:

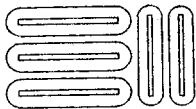
La Constitución deberá prever la obligatoriedad de los tribunales colegiados, los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios y la supervisión de los tribunales.

Novena:

La Constitución deberá prever la autonomía de la Corte Suprema de Justicia, de alcance técnico-administrativo, con elementos de: administración propia, elección de sus propias autoridades, y presupuesto y patrimonio propio. La autonomía deberá fundarse en la carrera judicial.

Décima:

La Constitución deberá prever la organización de la jurisdicción administrativa (tribunales administrativos) reconociendo al Consejo de Estado la categoría de tribunal supremo administrativo.



Lic. José Luis Cruz Salazar

**LA NECESIDAD DE UN CAMBIO EN EL
SISTEMA POLITICO DE GOBIERNO
(Crítica del sistema de gobierno presidencialista)**

LA NECESIDAD DE UN CAMBIO EN EL SISTEMA POLITICO DE GOBIERNO (Crítica del sistema de gobierno presidencialista)

LIC. JOSE LUIS CRUZ SALAZAR*

I. Metodología del análisis del sistema presidencialista:

El momento político que vive el país es coyuntural en cuanto a la oportunidad que ofrece la redacción de una nueva Constitución de la República; es decir la ocasión es propicia para meditar sobre el fracaso del sistema de gobierno presidencialista que ha regido a la Nación desde hace ciento sesenta y cuatro años, y consecuentemente, considerar la posibilidad de un cambio en el sistema, como una nueva experiencia que puede ofrecer alguna esperanza para resolver el futuro político guatemalteco.

¿Cómo es posible abordar la crítica del régimen imperante de forma que pueda ser comprendida en su expresión de síntesis y que, además, nos deje una visión global del problema? . Como una forma metodológica, puede pensarse en dos perspectivas: la primera, un análisis formal del régimen; es decir, tratar de recoger el aspecto puramente normativo de las leyes fundamentales y sus reformas en el transcurso de más de un siglo buscando la conformación estructural en el marco del derecho y que nos muestre con toda su realidad las deformaciones que ha sufrido el modelo político traído de los Estados Unidos en 1821. Esta será la perspectiva que usaremos; pero debe dejarse claro que el problema planteado en esa dirección ofrece una visión ficticia porque no es enteramente coherente con la realidad histórica del país. Un análisis sustantivo del régimen presidencialista no puede estar exclusivamente restringido a los formulismos normativos del derecho; para que ofrezca una visión de la realidad objetiva, es imperativo someter los efectos de este sistema a cuidadoso

* Colegio de Abogados de Guatemala. Jornadas Constitucionales. 10-11-12 de mayo 1984.

escrutinio porque es a este nivel que puede estimarse el sufrimiento del pueblo y la razón de su subdesarrollo político.

Sin embargo, esta segunda perspectiva tiene serias implicaciones en cuanto investigación porque presupone una observación muy laboriosa de las épocas históricas por las que ha pasado la Nación y, consiguientemente, obtener conclusiones valederas que sean producto de una larga dedicación a este trabajo. De forma que para el fin que ahora perseguimos nos quedaremos en el análisis comparativo del derecho constitucional en el marco histórico, restringiendo el enfoque a la manifiesta tendencia ocurrida de limitar el poder de decisión de los organismos Legislativo y Judicial, en favor de uno mayor del organismo Ejecutivo.

II. La Desviación del poder de decisión hacia el Ejecutivo

El marco de referencia habrá de ser la Constitución Política Federal de 1824. No solamente por ser la primera constitución, sino porque, a la luz de las comparaciones con las subsiguientes, parece esta constitución en su aspecto orgánico, la más eficiente y mejor concebida.

La Ley Fundamental de la República Federal Centroamericana aprobada el 22 de Noviembre de 1824, fue indudablemente concebida siguiendo el modelo político norteamericano de 1776. Ahora bien, la intención política del iluminismo criollo de 1823 y 24 no tomó en cuenta los factores políticos que influenciaron la construcción de un sistema político muy sui generis en aquella época. En él se encuentran, hechas praxis, las teorías revolucionarias de John Locke en Inglaterra, y de Montesquieu en Francia, sin que pueda en algún sentido minimizarse los efectos de la doctrina de Hobbes, Burke y Constant. En otras palabras retrospectivamente se advierte que la comunidad norteamericana era dueña de una tradición de luchas civiles que se realizaron en Inglaterra desde el Siglo XIV que dieron al pueblo inglés la Carta Magna y un concepto de participación general que modeló las estructuras políticas en dirección democrática. En oposición a esa tradición, el Imperio Español, que se hizo en menos de un cuarto de siglo, se inició casi inmediatamente después de salir de ocho siglos de dominación árabe, sin otra tradición política que aquella de las luchas intestinas de unificación y expulsión del opresor. Estas diferencias

fueron muy determinantes en la calidad del liderazgo que sucedió a los regímenes monárquicos en Estados Unidos y en América Latina.

Probablemente a esa tradición se refiere Alexis de Tocqueville cuando considera que el éxito del régimen político norteamericano *no se debe tanto a las leyes como a las costumbres*. En efecto, el sociólogo francés, en su obra *La Democracia en América*, publicada en 1835, dice: “México (nosotros decimos que esto es valedero para toda hispanoamérica) que está felizmente situado como la Unión Angloamericana, se ha apropiado de esas mismas leyes y no puede acostumbrarse al gobierno de la democracia”, y luego agrega que a su juicio son las costumbres más que las leyes las que le han sido responsables del buen resultado del sistema político norteamericano, porque las leyes “ejercen menos influencia que las costumbres.....la importancia de las costumbres es una verdad común, a lo que el estudio y la experiencia conducen sin cesar”. No queda sino suponer que a eso de “las costumbres” él le ha dado una connotación muy amplia para abarcar el carácter, la tradición, el grado de educación ciudadana y el origen político mismo. En todo caso, el sociólogo francés nos dá un punto de partida para explicarnos el fracaso del sistema presidencialista en nuestros países, copiado de la Unión Americana.

El primer componente estructural a considerarse es el centralismo heredado que acepta inicialmente reformas pluralistas, pero que con el tiempo reaparece con igual o mayor fuerza, debido, primeramente a que la acción política y militar de la emancipación política partió del mismo centro de dominación existente, antes monárquico y ahora libertario, y después porque el idealismo independentista, económicamente y políticamente condicionado, se pronunció por un sistema de gobierno que contradecía la estructura de dominación para ellos irrenunciable. O sea que jamás hubo coincidencia entre los fines de dominación y la tolerancia de la libertad y de los derechos que el nuevo sistema político de gobierno exigía. Es, por eso, históricamente cierto que esa dicotomía prevaleciente dió paso a la tendencia centrípeta de gobierno y que la oligarquía conservadora seguidora de la Iglesia no tuvo la capacidad de ajuste a las nuevas fórmulas políticas de conducta.

Los otros componentes de la estructura-ideológica prevaleciente son fácilmente identificables en la distribución tan

típica de los asientos humanos; en la escasez de la población urbana, la nula comunicación intragrupal y la pobre calidad de la población en general, que debía, en todo caso, ser la beneficiaria del sistema político importado; es decir, que hablamos de una comunidad social enferma y analfabeta en un etnos en el que los modos de producción feudal y semifeudal fueron predominantes. Esta es, pues, la calidad de población que recibió el cambio político y la que, con el correr de las décadas, habría de ser, con mínimas alteraciones, la que viera y sufriera las deformaciones patológicas políticas del sistema.

Todos estos ingredientes han sido los responsables del fracaso del sistema político presidencial tomado del modelo norteamericano y sobre el cual la ideología actual insiste con tanto ahínco. Pero insistamos en la perspectiva formal.

La Constitución Federal de 1824 formalizó el sistema de gobierno democrático y republicano, en tres órganos primordiales de decisión: el Poder Legislativo bicameral, ambas cámaras fueron elegidas popularmente; el Poder Ejecutivo, también elegido popularmente y, el Poder Judicial elegido por el pueblo. Las atribuciones del Poder Legislativo muestran la intención de control y de equilibrio prevalecientes: 1) Fija los gastos de la administración pública; 2) Señala los sueldos del Congreso, del Presidente y Vicepresidente; de los senadores; de los individuos de la Suprema Corte, y de todos los empleados de la Federación. A nadie puede pasársele desapercibido el poder que significa el control de la burocracia que este Organismo detentaba. 3) el Senado proponía al Poder Ejecutivo el nombramiento, por ternas, de los diplomáticos; del Comandante de Armas de la Federación; de todos los oficiales del Ejército de Coronel inclusive; de los comandantes de puertos y fronteras; de los ministros de la tesorería general y de los jefes de rentas generales. Con el presupuesto y el nombramiento de los burócratas encargados de las finanzas e impuestos, el Ejecutivo no era tan poderoso. Cabe también observar que los diplomáticos no eran de nombramiento exclusivo del Ejecutivo, por el contrario, los elegía de una terna enviada a él por el Senado. Esto a la luz de nuestra experiencia actual en referencia a la calidad del cuerpo diplomático guatemalteco obliga a una seria meditación. 4) Al Senado incumbía vigilar el cumplimiento de la Constitución y a velar por el cumplimiento de las leyes así como vigilar la conducta de los funcionarios del gobierno. 5) Correspondía al Congreso abrir

caminos y canales de comunicación, así como habilitar puertos y establecer aduanas marítimas. En otras palabras, se encargaba de las obras públicas. 6) La educación era materia jurisdiccional del Congreso. 7) Creaba los tribunales inferiores y 8) el Senado aconsejaba al Ejecutivo en cuestiones de relaciones exteriores. 9) Levantar el Ejército y la Armada nacional era una responsabilidad del Congreso. 10) El Congreso designaba el número de secretarios del despacho y tenía la obligación de organizar las secretarías, y fijar los negocios que a cada uno correspondía. 11) El Ejecutivo, no tenía poder de veto sobre las leyes emitidas. Finalmente, la concesión de amnistías e indultos era responsabilidad del Congreso.

Como puede observarse el equilibrio orgánico del gobierno estuvo bien concebido. El Presidente duraba en sus funciones cuatro años y podía ser reelegido por una sola vez. La cuestión fundamental, en todo caso, es que el modelo norteamericano sirvió bien para la estructuración de esta ley fundamental y en ese sentido es pertinente mencionar la autonomía del municipio popularmente electo y también que el gobierno departamental estuvo a cargo de un Jefe nombrado por el Ejecutivo; pero siempre a propuesta del Consejo, esto a nivel de la constitución del Estado.

1. Las reformas decretadas en 1835

En las reformas introducidas en este año, el Ejecutivo tiene el derecho de veto sobre las leyes emitidas por el Congreso según el artículo 92. **ESTA REFORMA FORMALIZA LA INGERENCIA DEL EJECUTIVO EN LA FORMACION DE LA LEY, PARTICULARIDAD QUE NO EXISTIA ORIGINALMENTE.**

Según el Artículo 110, el Ejecutivo tiene iniciativa de ley para pedir aclaraciones o reformas a las leyes emitidas. **OTRA PARTICULARIDAD INEXISTENTE EN LA LEY DE 1824.**

El Artículo 113 quita al Senado la potestad de presentar una terna para la selección de diplomáticos y **DEJA AL EJECUTIVO EL DERECHO DE NOMBRAMIENTO.** El mismo artículo transfiere al Ejecutivo la atribución de nombrar a los administradores de rentas y “los ministros de la tesorería general”, una facultad que era propia del Congreso.

El Artículo 114 faculta al Ejecutivo para nombrar a los secretarios del Despacho. Previamente los escogía el Congreso. También lo faculta para nombrar a los oficiales del Ejército de

manera que el Congreso transfiriere este derecho. ESTAS REFORMAS CONTRIBUYEN A CONSOLIDAR EL PODER DEL EJECUTIVO SOBRE EL CONGRESO.

El Ejecutivo, según el Artículo 115, es ahora el que nombra a los jueces menores a propuesta de la Corte de Justicia. OTRA FACULTAD EXTRAIDA DE LAS OBLIGACIONES DEL CONGRESO.

El Artículo 117, faculta al Ejecutivo para usar la fuerza cuando se trate de repeler invasiones o contener insurrecciones. Esto según el inciso 4o. del Artículo 69 de la Constitución era obligación propia del Congreso y solamente autorizaba al Ejecutivo para realizarlo. PUEDE FACILMENTE COMPRENDERSE COMO EL CONTROL DEL EJERCITO PASA A MANOS DEL EJECUTIVO.

Según el Artículo 127, es el Ejecutivo el encargado de la administración de las rentas federales y de su inversión, Esto en oposición al inciso 8o. del Arto. 69 de la Constitución que determina esta función como atribución del Congreso.

Finalmente, según la Constitución de 1824, era el Congreso el que designaba el número de secretarios del despacho, a propuesta del Ejecutivo, organizaba las secretarías y fijaba sus funciones. La reforma a la ley otorga esa atribución a las dos cámaras (Senado y Congreso); debilitando el poder del Congreso.

2. El Acta Constitutiva de la República de Guatemala

A la separación del Estado de Guatemala de la Federación Centroamericana, se convoca en el año de 1848, una asamblea constituyente para redactar la constitución que habría de regir el destino del país. Esta constitución, denominada Acta Constitutiva es aprobada y emitida en Octubre de 1851.

El régimen de gobierno contenido en esa Acta, se aparta radicalmente de la estructura política vigente desde 1824; el Poder Ejecutivo se hace absoluto y las normas de equilibrio en las decisiones de poder se inclinan deliberadamente al Presidente de la República, éste ya no es ELEGIDO POPULARMENTE SINO QUE ES ESCOGIDO POR UNA ASAMBLEA GENERAL formada por la Cámara de Representantes, EL ARZOBISPO METROPOLITANO, los individuos de la Corte y los vocales del Consejo de Estado. EL PRESIDENTE PUEDE SER REELECTO.

Para enfatizar el punto que nos interesa, vale la pena recordar

como estaba organizado el Consejo de Estado que era parte de la Asamblea que escogía al Presidente: 1) Los secretarios del Despacho (de nombramiento del Presidente), 2) Ocho consejeros nombrados por la Cámara de Representantes entre personas no miembros de la Cámara; 3) aquellos que tenga POR CONVENIENTE NOMBRAR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, entre aquellos que hubiesen ejercido el Gobierno, presidentes de los Cuerpos Representativos; Secretarios del despacho, Presidente o regentes de la Corte de Justicia o vocales del Consejo de Gobierno. Con voz en el Consejo el Presidente podía llamar al Arzobispo Metropolitano, al Regente de la Corte de Justicia, al Presidente del Cabildo Eclesiástico, al Rector de la Universidad, al Prior del Consulado, al Presidente de la Sociedad Económica y el Comandante General o jefe militar que designe el Presidente. CONVENDREMOS EN QUE UN CONSEJO DE ESTADO ORGANIZADO ASI NO SOLO ESTABA A DISPOSICION DEL PRESIDENTE SINO QUE LE ASEGURABA LA REELECCION.

De acuerdo al Artículo 11 la Cámara de Representantes debía TOMAR EN CONSIDERACION LOS DECRETOS CON FUERZA DE LEY QUE HUBIESE EXPEDIDO EL GOBIERNO DURANTE EL RECESO DE LA CAMARA. Aquí aparece por vez primera la facultad del Presidente de la República de legislar en tanto la Cámara no esté en sesión. Pero la prerrogativa presidencial es más amplia en el Artículo 7o. que le permite "sancionar o suspender la sanción de las leyes y demás resoluciones dictadas por la Cámara de Representantes".

El Presidente está en capacidad de "empeñar el crédito de la Nación y ratificar los tratados internacionales".

Si volvemos al campo legislativo encontramos disposiciones interesantes en el artículo 11, cómo de que "para establecer cualquier ley se necesita previamente oír la opinión del Gobierno". Cuando el Presidente suspende una ley dictada por la Cámara, ésta podía reformarla, pero si se trataba de ratificarla, no podía hacerlo "sino hasta que se haya renovado la Cámara de Representantes en el siguiente período".

3. Reformas al Acta Constitutiva de la República: 1855

SE HACE VITALICIA la Presidencia del General Rafael Carrera, y la responsabilidad de los actos oficiales solamente recae

en los Ministros del Despacho y Consejeros de Estado.

El Presidente nombra al Consejo de Estado en oposición al artículo 10 del Acta Constitutiva que determinaba el procedimiento de elección con participación de la Cámara.

Prerrogativa presidencial la de “suspender o diferir las sesiones de la Cámara por medio de un mensaje, y AUN EN CASOS GRAVES, CONVOCAR, de acuerdo con el Consejo de Estado, a nuevas elecciones, “si lo exigiere el interés de la Nación...”

Nombraba e INSTITUIA magistrado y jueces “los cuales durarán en el ejercicio de sus funciones mientras dure su buen desempeño....”

El Artículo 3o. de esas reformas es el máximo exponente del sesgo que habría sufrido el modelo presidencialista importado de Norteamérica “Las ejecutorias y provisiones de los tribunales se expedirán a nombre del Presidente de la República”

Se hace bien difícil fijar las condiciones situacionales prevalecientes a la época de estas reformas, porque si el marco formal del derecho ofrece tan graves deformaciones, solo es débilmente imaginable lo que ocurría en la realidad política y en la enormidad del abuso de poder que sufriría la población y no solamente de las decisiones del caudillo-presidente, sino de los grupos conservadores dominantes. No obstante, para lo que no interesa, el equilibrio de poder estuvo totalmente inclinado hacia la Presidencia de la República, vale decir, hacia el gobierno de tinte absolutista.

4. La Ley Constitutiva de la República de 1879

Esta ley Fundamental presenta un carácter más liberal, se aparta del absolutismo de 1855; pero el Ejecutivo adquiere facultades que antes, en la ley de 1824, fueron propias del Congreso. Es decir, se manifiesta una tendencia a fortalecer las decisiones políticas del Ejecutivo frente a los otros poderes del Estado.

De acuerdo a esta Ley básica el Ejecutivo es responsable ante la Asamblea en cuanto a sus actos de gobierno. Pero el Artículo 11o. le autoriza a emitir leyes “que por su extensión no puedan ser expedidas por el Legislativo”. Es decir, esta facultad de legislar, con el tiempo demostró la tendencia autoritaria del régimen, si consideramos la metodología eleccionaria de las asambleas y su

disposición a no oponerse a las decisiones presidenciales.

En oposición a la Constitución de 1824 y muchas de sus reformas, la Corte no es de elección popular sino nombrada por la Asamblea. Este fue el punto de partida del fenómeno de desviación política del cual hemos sido testigos en tiempos recientes, especialmente con la evolución de los partidos políticos y su papel de intercomunicador de las decisiones presidenciales y legislativas.

El veto presidencial a las leyes emitidas por la Asamblea Legislativa está más formalizado en el sentido del comportamiento de la Asamblea en tal caso, es decir, la ratificación de la ley por el voto de los dos tercios de los diputados.

EL PERIODO PRESIDENCIAL SE EXTIENDE A SEIS AÑOS. No se habla de prohibiciones reeleccionaristas. Y en oposición a la Constitución de 1824, el Presidente, ahora, nombra directamente a los Secretarios de Estado; se encarga de la Educación; nombra a los jueces de Primera Instancia y a todos los funcionarios públicos civiles y militares. Confiere los grados militares hasta Coronel inclusive; dirige organiza y distribuye la fuerza armada. Tiene poder de movilización militar. Tiene facultad para nombrar a embajadores y ministro plenipotenciarios, sin dar cuenta a la Asamblea y tiene capacidad para suspender las garantías constitucionales. No se dice si en este caso da cuenta o nó a la Asamblea, así que del modo que está en la ley puede interpretarse como que tiene el poder de hacerlo por si solo.

El Presidente está facultado para nombrar el gobierno de cada departamento de la República; es decir, a los jefes políticos y tiene el Municipio un carácter electoral, pero todo arbitrio a imponerse tiene obligadamente que contar con la aprobación del Ejecutivo.

Aún cuando esta Constitución evidentemente se orientó hacia un régimen republicano de algún equilibrio, si es manifiesta la tendencia de hacer un Ejecutivo muy fuerte.

5. Las reformas a la Constitución de 1879 a 1885

Aparentemente la intención de estas reformas, que aparecen intrascendentes, fue únicamente para cubrir el cambio en el Artículo 66 de la Constitución con respecto al período presidencial, ya que tal artículo se modifica así “el período presidencial es de cuatro años”. O sea que se redujo en dos años y también se impone una prohibición reeleccionaria, es decir que no

hay reelección sino hasta que haya transcurrido un período presidencial. La prohibición tendría vigor hasta el período de 1890 a 1894. Esto debe haber ocurrido, sin duda, porque fue el año de la muerte del Reformador y el vacío de poder pudo haberse evidenciado; pero la intención habría de ser solo pasajera.

6. Las reformas de 1887

De nuevo aparece la intención de reforma únicamente con el ánimo de cambiar el contenido del Artículo 66 de la Constitución que se refiere al período presidencial. El período presidencial se extiende otra vez a los seis años y la reelección solo puede lograrse después de, por lo menos, un período presidencial transcurrido. O sea que el Presidente Barillas, que en 1885 redujo el término a cuatro años, lo aumenta, ahora, en dos años más y su propia administración la fijó la Constituyente hasta el año de 1892.

El Artículo 54 de la Constitución que se refiere a las funciones del Presidente, es reformado en el inciso 4o. por el cual el Congreso aprueba las centas del Ejecutivo y se agrega “....así como los gastos imprevistos que hayan sido necesarios”. Es decir que de hecho el Presidente tiene la facultad de salirse del presupuesto general de gastos e ingresos según considere necesario. De acuerdo a los cambios operados en esta ley, el Ejecutivo puede otorgar concesiones hasta por diez años a las industrias que se establezcan en el país. También puede ejercer todas LAS ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA hasta cuando esta sea elegida después de las reformas, lo que significó el poder absoluto.

7. Reformas decretadas en 1897

Es sorprendente el hecho de que en cada ocasión que se decidía reformar la Ley Fundamental, los representantes constituyentes o, en su caso, la Asamblea reformante, suspendían el régimen constitucional y delegaban en la presidencia las tareas legislativas. Así ocurre en 1887 y también diez años después en 1897 cuando se copia literalmente el artículo que altera literalmente el Artículo 54 de la Constitución en las reformas del 87.

De acuerdo a lo preceptuado por la ley, el General Reina Barrios debía determinar su gestión administrativa en el año de

1898; pero de acuerdo a las reformas que ahora tratamos este término se extiende, por voluntad de la ASAMBLEA hasta el año de 1902, o sea que estaría en la presidencia por diez años.

De nuevo no hay reformas consistentes aparte de aquella que se refiere al período presidencial.

8. Las reformas a la Constitución en 1903

SOLO HAY UNA: “Artículo único.— El Artículo 66 queda reformado así: “El período de la Presidencia será de seis años”. De esta manera se suprimieron los obstáculos a la reelección que la Constitución imponía, especialmente en las reformas de 1887 referentes a quienes hubiesen ejercido el cargo, ya que el Licenciado Estrada Cabrera terminaba el período de su antecesor.

9. 1921, las reformas decretadas el 11 de Marzo:

El Artículo 11, crea el Tribunal de Cuentas encargado de vigilar, comprobar y juzgar el manejo de los fondos del Estado y sus informes serán presentados a la Asamblea Legislativa.

Al Artículo 12 reforma el Artículo 54 de la Constitución en sentido de que el Presupuesto general de gastos, puede ser (además de aprobarse o improbarse) modificado.

La Asamblea fija el número de efectivos del Ejército en tiempo de paz y establece, por vez primera, la obligación de los ciudadanos de servir por un año en las fuerzas armadas.

En el inciso 15 de Artículo 12 la Asamblea se adjudica la facultad de conferir los despachos de Teniente Coronel, Coronel y de General del Ejército.

Se modifica el Artículo 66 en el sentido de que el período presidencial habrá de ser de cuatro años y no habrá reelección sino después de transcurridos dos períodos constitucionales.

Contrariamente a lo establecido por la Constitución Federal de 1824, se dá al Ejecutivo la facultad de hacer que se cumplan la Constitución y demás leyes y las de dirigir la instrucción en general así como la de nombrar a los miembros del servicio diplomático.

10. Las reformas decretadas en diciembre de 1927

Estas reformas norman la edad de 30 años para poder ser Presidente en vez de 21 años que las reformas de 1921 aprobaron.

También le dan al Ejecutivo la facultad de ascenso en el Ejército hasta Coronel inclusive y la Asamblea solo se reserva el derecho de conceder los grados correspondientes a generales.

De nuevo el Artículo 66 es motivo de reforma, esta vez el período presidencial se fija en seis años y la reelección solamente después de doce años para quienes la hayan ejercido de elección popular.

El Presidente VELA POR LA CONDUCTA OFICIAL DE LOS JUECES Y ADEMÁS EMPLEADOS DEL PODER JUDICIAL; nombra a los jueces de primera instancia y nombra a los empleados del orden civil y militar.

Según el inciso 12 del Artículo 33, el Presidente dirige al Ejército y es su "Jefe Supremo". Aparece por primera vez el término en la ley fundamental o sus reformas.

11. 1935, reformas constitucionales

Aunque no ha sido aquí el propósito de tratar sobre el aspecto dogmático de las constituciones y sus reformas, conviene detenerse en el Artículo 25 de estas reformas que se refiere al derecho de asociación debido a que se introduce una variante en cuanto a las prohibiciones o sea aquella que se refiere a "toda asociación que conocidamente sea atente contra la mora pública o procure el cambio de las instituciones por medios violentos o ilegales". A partir de estas reformas las siguientes constituciones habrán de tener alguna prohibición de esta naturaleza; pero en el caso que tratamos ésta sirvió muy bien los fines dictatoriales del régimen de los catorce años.

La Corte Suprema de Justicia deja de ser de elección popular y será nombrada por la Asamblea Legislativa. Este precedente es duradero hasta nuestros días.

La aprobación de las leyes emitidas por el Ejecutivo durante el receso de la Asamblea Legislativa, deberá exigir una mayoría absoluta. SE AUMENTA LA EDAD A CUARENTA AÑOS para poder aspirar a la presidencia.

En las reformas a la Constitución aprobadas en 1927 el Presidente nombraba a los jueces de Primera Instancia de una terna propuesta por la Corte Suprema de Justicia, ahora su reforma es facultar en el sentido de que el Presidente los nombra sin la condición de propuesta.

En cuanto al municipio su gobierno estaría a cargo de un

intendente municipal nombrado por el Ejecutivo. Es en estas reformas que se altera el principio de elección popular que venía desde 1824.

Y por último, en las disposiciones transitorias se fija el período presidencial del General Jorge Ubico hasta el 15 de Marzo de 1943. O sea que un año antes de fenecer el período para el que fuera electo, la Asamblea le proroga el término presidencial por siete años a partir de 1935.

12. La Reforma de 1941

Fijado el período presidencial de Ubico en 1935, hasta el año de 1943, ahora, en 1941, la Asamblea, como “representantes del pueblo”, reforma aquellas disposiciones transitorias y fija el término presidencial hasta el 15 de Marzo de 1949, o sea ocho años más a partir de 1941.

13. Las constituciones modernas:

Con la excepción de la anomalía política en el ejercicio del poder contenida en la Constitución de 1956 en referencia a la delegación que se hace de la facultad del Ejecutivo sobre su jurisdicción de dominación en las fuerzas armadas, hacia el Jefe de las Fuerzas Armadas, todas las constituciones desde 1956 a 1965, han seguido el patrón de desequilibrio entre los tres poderes del Estado en favor del Presidente de la República.

Naturalmente que la evolución de los partidos políticos como aparatos de dominación ha contribuido a la fragilidad de la balanza institucional, en especial como negación sistemática de la efectividad del esquema de balances y controles que ha procurado la ley en el ejercicio del poder público, tales como: interpelaciones, revisión de cuentas presidenciales, nombramiento de las cortes, aprobación de contrataciones, tratados, alteraciones presupuestarias, delegación de poderes en estados de emergencia, escrutinio de votaciones de segundo grado para la elección de Presidente (alteraciones groseras de los resultados electorales), aumento en los gastos confidentiales que ha significado enriquecimiento ilícito, y muchos más renglones normativos por medio de los cuales la presidencia ha impuesto gran dominio sobre las decisiones legislativas.

En particular vale la pena mencionar la manipulación del

régimen electoral porque se ha puesto en evidencia recientemente. La sola organización del aparato electoral ha sido desde su principio generador de fraude y engaño; siendo el Presidente, el Congreso y los partidos políticos los responsables del nombramiento del Registrador y del Consejo Electorales. Aquí se manifiesta el ejemplo del dominio de la presidencia y del poder no controlado.

III. El aspecto dogmático constitucional

Como forma metodológica de análisis propusimos al principio orientar este trabajo solamente hacia el aspecto orgánico constitucional resaltando el proceso de dominación presidencial sobre los otros poderes del Estado; esto porque, repetimos, la perspectiva de un estudio meticoloso de la sistemática violación de las normas constitucionales es una materia de tiempo y dedicación que exige otros esfuerzos, sobre todo si se pretende armar una visión histórica del fenómeno.

Pero, en tanto que crítico el fin de este trabajo, vale la pena hacer una revisión sumaria de semejantes violaciones tan solo porque esa forma patológica del ejercicio del poder es, si no exclusiva, por lo menos preponderantemente resultado de la dominación unipersonal que el régimen permite, con su natural secuela de la orgía de servilismo propia de un orden de esta especie.

Toda normativa que abarca preceptos como: toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe; nadie puede ser detenido o preso sino por causa de delito o falta.... todo detenido será interrogado dentro de las cuarenta y ocho horas....; no podrá dictarse auto de prisión sin que preceda información de cometido un delito....; ninguno puede ser juzgado por comisión o tribunales especiales...; el domicilio es inviolable....; la correspondencia de toda persona y sus documentos y libros privados son inviolables....; no podrá expatriarse a ningún guatemalteco....; el derecho de reunión pacífica y sin armas...; es libre la emisión del pensamiento... el derecho de exhibición personal... nadie debe ser sometido a tortura o vejamen... y otras más han sido irrespetadas una y mil veces y la impunidad de los transgresores descansa en el sistema político.

IV. La necesidad de un cambio en el sistema de gobierno.

Resumiendo lo antes expuesto, podemos decir con algún grado de certeza que el SISTEMA PRESIDENCIALISTA DE GOBIERNO al modo norteamericano ha demostrado categóricamente ser afuncional, aún cuando coyunturalmente se hayan derogado constituciones y reafirmado el sistema redactando nuevas, en la suposición, muy aventurada, de que la raíz del mal ha estado en la simple formalidad de la ley. La realidad empírica exige, en contrario, comprender que la deformación radica en las formas del ejercicio del poder ahora y en el todo el contexto histórico independiente, o de emancipación.

Es evidente la falta absoluta de cohesión entre un sistema político importado y los caracteres típicos de una sociedad proclive a la sumisión caudillista, forma de gobierno ésta que el tiempo y el desarrollo político la ha hecho ahistórica. Desafortunadamente el freno histórico estriba en la contradicción existente entre una forma de gobierno que se nutre de una legislación pluralista deformada y el esfuerzo unipersonal que rechaza el desarrollo cultural político.

A la luz de tales experiencias conviene reflexionar sobre la posibilidad de un cambio de sistema político de gobierno, diríase, de alguna manera radical. Y en esa dirección la posibilidad se ofrece en el SISTEMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO, ya que éste es un sistema probado tanto en países muy desarrollados como en otros de poco desarrollo, o sea que no es una experiencia de un solo país cuyas diferencias étnicas, sociológicas, antropológicas y políticas son en cuanto a nuestro país, manifiestas.

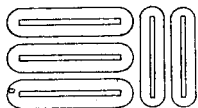
¿Cuáles serían, entonces, las características diferenciales entre el sistema propuesto y el que ahora se impone? En primer lugar, es un modo de gobierno de responsabilidad colectiva y solidaria y limita perceptiblemente la dominación personalista, que no sea la del liderazgo partidista. En segundo lugar, suprime las diferencias del poder Ejecutivo y el Legislativo porque dentro del Parlamento este último es una parte del primero. Tercero: existe una limitación tácita en cuanto al poder legislativo y presupuestario. Cuarto: toda decisión de gobierno se toma bajo el esfuerzo crítico de la oposición política. Quinto: el gabinete de gobierno es responsable directamente ante el Parlamento. Sexto: la responsabilidad política ante el Parlamento significa que éste

puede obligar a la dimisión del gabinete, tanto como el gabinete lograr la disolución del Parlamento. Séptimo: la flexibilidad que ofrece el régimen debido a la característica mencionada en quinto lugar, ofrece la ventaja de resolver las crisis de gobierno y dejar al sufragio, como árbitro en los enfrentamientos partidistas. Octavo: limita al máximo las probabilidades del golpe de estado, ya que siendo el gabinete colectivo y solidario no permite la emergencia de la preeminencia militar. Noveno: los gobiernos por lo general son políticamente fuertes siendo, como son, fruto de la regencia partidista o coalición de partidos, lo que supone una amplia base de apoyo popular. Décimo: la responsabilidad de los partidos es inevitable porque están destinados a gobernar con el consentimiento del pueblo y sólo pueden hacerlo si están ideológica y programáticamente condicionados. Y, finalmente, debido a su propia estructura, los gobiernos están siempre bajo la observación crítica del electorado.

Ha sido corriente escuchar como objeción fundamental a una proposición de cambio al sistema parlamentario de gobierno, la exigua cultura política del pueblo guatemalteco y la incapacidad, tal vez, de no adaptación. Pero siguiendo un razonamiento parecido puede uno preguntarse ¿Acaso el mismo argumento no es aplicable a la afuncionalidad del régimen presidencialista? Claro que lo es, con la desventaja para este último sistema que ha sido impuesto por más de siglo y medio, en tanto que el otro podría responder a la experiencia con las variantes que la tradición y la calidad de población exija.

Sólo queda que el momento actual ante la redacción programa de una nueva constitución, sea el propicio para revolucionar a una forma nueva de gobierno; ya que coyunturas históricas como la actual no han sido válidas si utópicamente se cree, como antes ha sucedido, que en la sola forma formal de orientar el régimen está la solución de problemas políticos y sociales que hemos venido acarreado ancestralmente.

Guatemala, mayo de 1984.



Por: Edgar Alfredo Balsells Tojo

**HACIA UNA EFECTIVA PROTECCION DE LOS
DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA**

HACIA UNA EFECTIVA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA

POR: EDGAR ALFREDO BALSELLS TOJO*

- I Antecedentes constitucionales de los Derechos Humanos.
- II Un órgano jurídico específico para su protección.
- III El Procurador de los Derechos Humanos en nuestra próxima Constitución de la República

La protección constitucional de los Derechos Humanos debe ser motivo de especial análisis y de adecuada discusión, pues sabido es que no es solo la vigencia formal de las garantías ciudadanas lo que interesa, sino la práctica constante y su respeto absoluto la meta a perseguir.

Es de señalar que las últimas tres constituciones que han regido nuestro orden jurídico, desde mil novecientos cuarenticinco a mil novecientos ochentidos, aparte de los denominados Estatutos de Gobierno que han hecho las veces de Carta Fundamental, han incluido capítulos referentes a las garantías individuales y sociales en forma acorde con los avances de la época, aunque la vigencia real de tales postulados ha sido casi inexistente. Puede decirse, lamentablemente, que la positividad de los derechos protegidos por estas cartas fundamentales decrece en tanto el texto envejece.

El deterioro en el respeto a los Derechos Humanos ocurre en nuestra patria en íntima relación con el crecimiento de la doctrina de la Seguridad Nacional, en la cual se ha encontrado la justificación para que los gobernantes sacrifiquen esas mismas garantías que pregonan mantener escritas.

* Colegio de Abogados de Guatemala. Jornadas Constitucionales, 10-11-12 de mayo 1984.

Como Abogados debemos señalar que la vigencia de los Derechos Humanos y la Seguridad Nacional no deben ser incompatibles debiendo convivir en el orden jurídico. Nuestros legisladores, primordialmente los constituyentes, deben buscar la solución para que el Estado se proteja, sin menoscabo de la protección que los ciudadanos deben tener de sus derechos individuales y sociales. Carece de sentido vivir en una Nación que para protegerse de intangibles amenazas contra su soberanía sacrifique precisamente la libertad de sus nacionales, ya que soberanía sin libertad no existe.

Referente al tema preciso de los Derechos Humanos dentro de nuestro orden jurídico, como paso previo a la conclusión de este trabajo basta analizar su protección dentro del último texto constitucional. La Constitución que entró en vigor el cinco de mayo de mil novecientos sesentiseis, es de las constituciones surgidas después de la revolución de mil novecientos cuarenticuatro la última y nos sirve para ilustrar el tema.

La amplísima protección a los derechos de la persona, principia con el Artículo 14 que estableció el derecho al sufragio y a participar en el gobierno. Sin embargo es en el Título II, Capítulo I bajo el acápite de Garantías Constitucionales, donde se desarrollan totalmente los Derechos Humanos en la siguiente forma:

Artículo 43. Declara la igualdad ante la ley, el Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la integridad personal.

Artículo 45. Reconoce los derechos civiles.

Artículo 46 y 47. Mantienen el derecho del ciudadano contra la detención arbitraria.

Artículo 48 y 49. Indican los principios de legalidad y de retroactividad de la ley.

Artículo 50, 51, 52 y 53. Enumeran las garantías judiciales del debido proceso.

Artículos 54, 55 y 56. Disponen la excepcionalidad de la pena de muerte y establecen el régimen carcelario con respecto a la persona humana.

Artículo 57. Establece la inviolabilidad del domicilio.

Artículo 58. Establece el derecho a la inviolabilidad y libre circulación de la correspondencia.

Artículos 59 y 60. Señala el derecho a la residencia y al libre tránsito, así como prohíbe la expatriación.

Artículo 61. Mantiene el respeto al derecho de asilo.

Artículos 62, 63 y 64. Garantizan los derechos de petición, reunión y asociación.

Artículo 65. Reconoce la libertad de pensamiento y de expresión.

Artículo 66. Mantiene la libertad de conciencia y de religión.

Artículo 69, Reconoce el derecho a la propiedad privada.

Artículo 72. Reconoce también el derecho a la propiedad intelectual y artística.

Artículos 79, 80, 81 y 82. Regulan el Habeas Corpus y el Amparo como recursos.

En el Título III, la Constitución de mil novecientos sesenta y cinco reguló las Garantías Sociales, por medio de los tres primeros capítulos, refiriéndose a la Familia, Cultura y Trabajo.

La forma en que cada una de las garantías o derechos fueron reconocidos en la Constitución de la República es parte ya de nuestra historia nacional y son fuente obligada para tratar de mejorar su positividad en el próximo texto constitucional.

Importante es señalar que con posterioridad a la promulgación de nuestro último texto constitucional, se aprobó y se firmó el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José de Costa Rica la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con lo cual llegó a final feliz la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, razón por la cual ésta Convención es conocida como Pacto de San José de Costa Rica.

Guatemala incorporó a su legislación el Pacto de San José de Costa Rica al aprobarlo el Congreso de la República por medio del Decreto 6-78 el cual fué publicado en el Diario Oficial el 13 de julio de 1978.

De acuerdo con lo anterior, en nuestra legislación existe la total protección a los Derechos Humanos a través de la ratificación del Pacto de San José de Costa Rica. Los guatemaltecos pueden invocar, ante cualquier autoridad y en especial ante las judiciales, la vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que es ley de la República y es el caso de que los próximos constituyentes recojan en nuestra futura Carta Magna las garantías ciudadanas en su forma más positiva.

Para los constituyentes no habrá problema en discutir garantías y derechos individuales. Tales garantías están ampliamente desarrolladas en la citada Convención y como parte de nuestro ordenamiento jurídico no pueden ser disminuídas o tergiversadas.

Inicialmente propugnamos porque el Colegio de Abogados

señale como conclusión que desde el punto de vista formal (legal) los Derechos Humanos están plenamente vigentes en nuestro país, debiendo incorporar en el próximo texto constitucional, como referencia a los mismos, que en Guatemala se reconoce la plena vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como todos los derechos que en el futuro se incluyan por tratados o leyes internas.

Los constituyentes deberán redactar el Capítulo correspondiente, incluyendo su protección, pero también deberán incluir un artículo que declare que son nulas todas las leyes, disposiciones o actos de autoridades que vulneren, tergiversen, restrinjan o atenten contra las normas contenidas en la Declaración Americana de Derechos Humanos que la propia Constitución recoge.

Hasta aquí creemos que los Derechos Humanos estarán protegidos formalmente.

* * * * *

Satisfecha la protección formal o escrita de los Derechos Humanos el problema jurídico que interesa ya no es su existencia constitucional sino que es su positividad. Llevar a la práctica, en forma constante e ininterrumpida, el absoluto respeto a tales derechos es el caso a desarrollar.

Han existido, y existirán, mecanismos legales como los recursos de Amparo y de Habeas Corpus, así como el recurso extraordinario de Inconstitucionalidad para mantener la vigencia de determinadas garantías ciudadanas, aparte de otros remedios jurídicos. Sin embargo tales recursos no impiden la violación constante de los Derechos Humanos, aunque en contadas ocasiones restablecen su vigencia en casos individuales.

Para lograr una vigencia real y mantener a las autoridades en el constante temor de sanciones por su violación es necesario contar con un órgano jurídico con poder moral y material suficiente para que su sola presencia impida, o atenúe en gran parte, la diaria y reiterada violación a los Derechos Humanos.

El Organismo Judicial debe ser garante de los Derechos Humanos en el país pero la actuación de los jueces es necesaria que también sea juzgada. Por ello debe existir otro órgano con poderes constitucionales y reales, que pueda convertirse no solo en el índice acusador para los violadores, sino en el Procurador de los

intereses de los afectados para su justa reparación.

Siendo necesario que en Guatemala exista una autoridad constitucional que con su existencia sirva de freno al abuso de poder y sea un verdadero protector de los Derechos Humanos, hemos buscado la similitud que legislaciones extranjeras nos ofrezcan y así poder contar con la efectiva protección a los ansiados derechos individuales y sociales.

Es de señalar que con independencia de los recursos judiciales, al alcance de los afectados, la legislación sueca instituyó la figura del "OMBUDSMAN" ahora recogida por los países nórdicos y que se ha extendido a otras regiones. Para nosotros, el ejemplo más cercano existe en la Constitución Española de 1978 la cual en su artículo 54 instituyó al Defensor del Pueblo concebido como un órgano unipersonal, aunque cuenta con los medios y elementos auxiliares que le sean necesarios.

El artículo citado de la Constitución Española, reza; "Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales".

Del texto transcrito, único referente a la institución de este Ombudsman español, se desprende que se trata de la creación de un funcionario de alto rango designado por las Cortes Generales o Congresos y responsable ante las mismas. Su función es doble porque se le designa para la defensa de los derechos y podrá supervisar la actividad de la administración pública, actividad ésta en la cual se convierte en un verdadero inspector de la actividad administrativa que lo hace evitar violaciones a los derechos humanos antes que castigarlas.

El tratadista hispano Luis Sánchez Agesta, al referirse al Defensor del Pueblo, señala que al estar legitimado para interponer los recursos de Inconstitucionalidad y de Amparo, atribución original que le atribuye la propia Constitución, le presupone un alto grado de independencia frente a las mismas Cortes Generales, que le designan y le comisionan, ya que precisamente la inconstitucionalidad es un recurso que impugna una ley emanada de las mismas Cortes.

La ley orgánica del Defensor del Pueblo desarrolla sus funciones y actividades, convirtiéndose ahora en España en una figura conocida y de amplia repercusión por sus actos. Esta ley le

ha dado una serie de atribuciones que son correspondientes a la organización política de España pero si es de estimar que hasta la fecha su institucionalización ha sido un acierto político y jurídico.

Guatemala, como se ha analizado, presenta ante los ojos del mundo una adecuada protección constitucional de los Derechos Humanos y en la próxima Constitución de la República debe mantenerse la regulación acorde con la Convención Americana sobre Derechos Humanos como texto básico.

Sin embargo es de estimar que el texto constitucional no es suficiente para que los Derechos Humanos sean respetados. Debe entonces incorporarse a nuestro ordenamiento jurídico, por mandato constitucional, un órgano que sea capaz de evitar la constante violación a las garantías ciudadanas y que a su vez pueda enderezar los remedios legales que en forma de recursos o procesos restablezcan, en su caso, los derechos vulnerados.

Si un país como Suecia, que se significa por su respeto al Derecho, ha considerado necesario instituir un defensor de los Derechos Humanos y tal ejemplo ha sido seguido por naciones que tratan de sentar bases firmes para mantener incólumes los Derechos Humanos, es de desear que Guatemala conjugue la intención de respeto a tales derechos con el efectivo mantenimiento de su real vigencia.

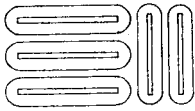
Un órgano unipersonal, al que podemos denominar como Procurador de los Derechos Humanos, es necesario que quede incorporado en el próximo texto constitucional y todo ello propugnamos en el presente trabajo. Procurador porque su actuación sería en nombre del Pueblo y porque su gestión total se encamina a mantener a los habitantes en el pleno goce de las garantías que la misma Constitución les ha establecido.

Esta propuesta, que no se basa en una simple imitación a lo extranjero sino en la experiencia nacional, tiende a que el Colegio de Abogados de Guatemala la adopte para ser sugerida como necesidad en la próxima Constitución de la República.

Para el efecto la propuesta se concreta en sugerir que el Procurador de los Derechos Humanos, como órgano unipersonal, sea un jurista que reúna requisitos de experiencia, conocimientos, pero sobre todo valor ciudadano, para enfrentarse constantemente a los abusos del poder y tenga, a su vez, todas las facultades constitucionales que una ley orgánica le normará para actuar en contra de cualquier funcionario civil o militar en pro del mantenimiento de los Derechos Humanos en el país.

Es claro que esta ponencia encierra solo la idea de que el tema se someta a seria discusión y desde ya también se propone que el cargo de Procurador de los Derechos Humanos quede dispuesto constitucionalmente que será por elección que hará el Congreso de la República de una lista que para el efecto propongan las universidades del país, ya que como comisión nominadora tuvo éxito un ensayo anterior en tal forma.

Quede, en consecuencia, presentada formalmente la propuesta para su discusión.



Rokael Cardona

**CRISIS DEL SISTEMA ELECTORAL Y DE LOS
PARTIDOS POLITICOS**

CRISIS DEL SISTEMA ELECTORAL Y DE LOS PARTIDOS POLITICOS

ROKAEI CARDONA

La ilegitimidad del régimen político en los últimos años fue abarcando cada vez a estratos más amplios de la sociedad, en relación directa con los fraudes electorales iniciados a partir de 1974.

Hacia 1966 e inclusive hacia 1970 aún había una credibilidad extendida del sistema político-electoral, en 1966 el Partido Revolucionario PR contaba con amplios sectores de apoyo popular y su triunfo en las elecciones, reconocidas oficialmente, fue desde este punto de vista un factor importante de legitimación del sistema político. Hubo factores internos y externos que en cierto modo forzaron al régimen de facto de Peralta Azurdia. (1963-1966) a realizar elecciones libres en 1966, según se deduce del estudio de varios autores:

“La oposición cundía entre casi todas las clases sociales —excepto grupos de latifundistas— y la actividad económica comenzaba a resentirse. Los Estados Unidos, por su parte, se comprometía al tratar con un gobierno DE FACTO que, además obraba con relativa dignidad nacional y obstruía los designios de la Alianza para el Progreso, dada su ideología ultraderechista. A todo ello se debió que Peralta otorgara elecciones libres y cumpliera su promesa de entregar el mando al presidente electo” (Varios autores: Centroamérica, subdesarrollo y dependencia. UNAM. México, 1975 Tomo II, página 260).

Hacia 1970, la mayoría de la población concurrió a las elecciones “ansiosa de que se restableciera el orden a cualquier

precio” debido a los altos niveles de violencia política alcanzados con el régimen deteriorado de Méndez Montenegro, que hizo perder considerable apoyo popular al Partido Revolucionario.

Es posible que el deterioro del sistema político se haya dado como consecuencia de los siguientes factores: a) los bloqueos a la participación de amplios estratos de la población en los procesos electorales a través de partidos políticos que no fueran los aceptados por el régimen; b) el distanciamiento entre la dirigencia de algunos partidos políticos y su base de apoyo popular (casos del Partido Revolucionario y el Partido Democracia Cristiana); c) la abierta imposición de candidatos militares a través de procesos electorarios fraudulentos; d) El deterioro de las condiciones de vida de la población justamente en el período que coincide con los fraudes electorales (1972 en adelante); e) el bloqueo y restricciones a la participación gremial de los asalariados productivos agrícolas e industriales, e inclusive de trabajadores del Estado hacia finales de la década del setenta; f) la falta o débil restricciones a la participación gremial de los asalariados productivos agrícolas e industriales, e inclusive de trabajadores del Estado hacia finales de la década del setenta; f) la falta o débil respuesta de las instituciones del Estado a las crecientes demandas de los estratos mayoritarios de la sociedad por satisfacer sus necesidades básicas.

El evidente fraude electoral de 1974 aceleró la incredulidad al proceso electoral y se vio reforzado por los dos fraudes posteriores (el de 1978 y el de 1982). Esto a la vez desencadenó en una crisis de legitimidad del proceso político y del mismo sistema de legalidad del país.

El propio régimen político aceleró la incredulidad del sistema electoral al evitar la formación y la participación de otros partidos de tendencia centrista (DC) y de tendencia socialdemócrata; los grupos comunistas estaban excluidos por ley desde la constitución de 1965, que a decir de un estudioso de aquella época, era “un instrumento uniclasista que rompe tradiciones jurídicas fundamentales de Guatemala” (Varios autores: Centroamérica, subdesarrollo y dependencia. Tomo II. Pág. 88).

La neutralización del nuevo partido socialdemócrata Frente Unido de la Revolución (FUR) con el asesinato de su líder máximo Manuel Colom Argueta y del Partido Revolucionario Auténtico (PRA), con el asesinato de su dirigente Alberto Fuentes Mohr (socialdemócrata también) ambos en 1979, echaron por

tierra las últimas posibilidades que el sistema político tuvo antes de 1982 para recuperar la credibilidad y la legitimidad del régimen.

Todo lo anterior explica en parte el alto grado de radicalización de estratos importantes de la población, incluidos algunos grupos indígenas del altiplano occidental, lo que dio lugar a una polarización extrema hacia finales de la década del setenta (1979-81), manifiesta a través de una álgida lucha política y armada.

La incredulidad en el Sistema Electoral se percibe con el aumento del abstencionismo por parte de la población en edad de votar, el cual alcanzó hasta un 65o/o en 1982. (cuadro 1).

CUADRO 1
GUATEMALA:
RESULTADOS ELECTORALES, 1945-1982
(Miles de votos y porcentajes)

Años	Votantes Registrados	Votos Emitidos	Abstención (o/o)	Votos al ganador	Característica del Candidato Ganador
1945	310.0	296.2	4.5	255.7	Civil
1951	583.3	407.5	31.2	266.8	Militar
1958	736.4	492.3	33.2	191.0	Militar
1966	944.2	521.2	43.7	209.4	Civil
1970	1190.5	640.7	46.2	251.1	Militar
1974	1568.7	659.2 ^{a)} 727.2 ^{b)}	58.0 53.6	210.0 299.0	Militar
1978	1785.8	652.1	63.5	262.9	Militar
1982	2800.9 ^{a)}	975.4 ^{b)}	65.1	379.0	Militar

FUENTE: 1) Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales USAC; 2) INFORPRESS. Centroamérica, 1981 e INFORPRESS Centroamérica 1982.

- a) Este dato corresponde al total (aproximado) de personas en edad de votar.
- b) Según datos del Consejo Electoral, excluidos los delegados de los partidos Movimiento de Liberación Nacional (MLN) y Democracia Cristiana (DC). Están excluidos de este dato, 104 mil votos nulos y en blanco.

La presencia militar y el descrédito progresivo de los partidos políticos y del sistema electoral antes de 1982 son los elementos más visibles de la crisis de legitimidad del sistema político.

Como ya se dijo, a partir de 1970 se establecieron sucesivamente tres gobiernos militares y el cuarto no pudo tomar posesión, debido al golpe de Estado de 1982. El único partido político que se mantuvo haciendo gobierno a lo largo de este período fue el Partido Institucional Democrático (PID) organizado a mediados de la década del sesenta y de tendencia derechista. El distanciamiento entre el movimiento de Liberación Nacional y el PID fue notorio en los últimos años de la década del setenta, así como el acercamiento entre el PID y el Partido Revolucionario, que evolucionó hacia la derecha. Estos llevaron al gobierno en 1978 a Romeo Lucas, iniciando una etapa en que se agudizó la crisis de legitimidad del Sistema Político (cuadro 2).

CUADRO 2

GUATEMALA: PARTIDOS GOBERNANTES Y PARTIDOS Y GRUPOS POLITICOS DE OPOSICION, A PARTIR DE 1966

Período Gubernamental	Partido o Coalición Gobernante	Partidos de Oposición con participación en el Congreso	Partidos o Comités Políticos de oposición (sin participación en el Congreso)
1966 - 70	Partido Revolucionario (PR)	Partido Institucional Democrático (PID) Movimiento de Liberación Nacional (MLN) Democracia Cristiana (DC).	Unidad Revolucionaria Democrática (URD) Democracia Cristiana (DC)
1970 - 74	Movimiento de Liberación Nacional (MLN) Partido Institucional Democrático (PID)	Democracia Cristiana (DC) Partido Revolucionario (PR).	Unidad Revolucionaria Democrática ^{a)} (URD) ^{a)}
1974 - 78	Movimiento de Liberación Nacional (MLN) Partido Institucional Democrático (PID) Central Aranista Organizada ^{c)}	Democracia Cristiana (DC) Partido Revolucionario (PR)	Frente Unido de la Revolución (FUR); Partido Revolucionario Auténtico (PRA)
1978 - 82	Partido Institucional Democrático (PID) Partido Revolucionario (PR) Central Auténtica Nacionalista ^{c)} (CAN)	Democracia Cristiana, Movimiento de Liberación Nacional (MLN) Partido Socialista Democrático (PSD)	Frente Unido de la Revolución (FUR) Partido Socialista Democrático ^{b)}

FUENTE: Periódico Prensa Libre, Elaboración del autor.

- a) Esta agrupación de tendencia social demócrata surgió a la vida política en la década del sesenta. Posteriormente se transformó en Frente Unido de la Revolución (FUR), el cual fue inscrito como Partido Político hasta en el año de 1979. A pocos meses de su inscripción su líder máximo Manuel Colom Argueta, fue asesinado lo cual constituyó prácticamente la destrucción del Partido.
- b) A raíz del fraude electoral de 1974 el Partido Revolucionario se escindió en dos tendencias: el ala social demócrata se convirtió en el Partido Revolucionario Auténtico PRA cuyo líder máximo Alberto Fuentes Mohr fue asesinado en 1979. Posteriormente el PRA se convirtió en el actual Partido socialista demócrata (PsD), el cual desapareció de la escena política pública para pasar a la clandestinidad, después del asesinato de Fuentes Mohr en 1979.
- c) Originalmente se denominó Central Aranista Organizada (CAO) y se constituyó durante el régimen del Presidente General Carlos Arana Osorio en 1970-74. Esta agrupación se convirtió en Partido Político y su principal líder era hasta 1982 el expresidente General Carlos Arana Osorio.

Los partidos políticos inscritos y tolerados por el régimen político, antes de 1982, salvo la excepción de uno de ellos (el Movimiento de Liberación Nacional, de extrema derecha) “son más bien comités electorales con cuadros dirigentes que se convierten en centros reclutadores de personal medio para los puestos burocráticos en el aparato del Estado” (R. Dardón, “Hipótesis sobre el Estado”, 1981, pág. 39).

Los partidos políticos no cumplieron una función legitimadora del sistema político, “ya que su actuación restringida y sancionadora del orden establecido los hizo caer en una evidente falta de credibilidad y junto con ellos el sistema electoral (Loc. Cit.) Por otra parte, fue característica general de dicho período la falta de representación de los intereses de los estratos populares a través de los partidos políticos inscritos; Partidos como el Frente Unido de la Revolución –FUR– y el Partido Revolucionario Auténtico –PRA–, que eran portadores de intereses populares fueron neutralizados (caso del FUR) o bien excluidos de hecho del sistema político (caso del PRA que posteriormente se convirtió en el Partido Socialista Democrático PSD pasando a la clandestinidad). Por estas razones los partidos políticos empezaron gradualmente a perder toda legitimidad, culminando con el golpe de Estado de 1982:

“La población del país se enfrentó en 1982 al hecho de que, después de dos elecciones ampliamente denunciadas como fraudulentas en 1974 y 1978 –lo reconoció la propia junta Militar en 1982–, de nuevo la misma formación política que había venido trepando y copando el aparato estatal a título de representar al ejército, preparaba y ponía en marcha otra operación similar. Ella hizo caso omiso de las advertencias provenientes de todos los sectores que aún creían en un proceso electoral, incluyendo al ejército” (INFORPRESS: ‘Centroamérica 1982’, pág. 23, Guatemala, junio de 1982).

El modelo de crecimiento económico no estuvo exento de crisis aún dentro los propios partidos y de éstos con la empresa privada. Hacia finales de 1981:

“Resultó obvio desde el comienzo de la preparación de la candidatura oficial, que los principales y más poderosos sectores de la empresa privada no sólo estaban fuera del esquema oficial, sino que se alejaban cada vez más. Las protestas abiertas a *soto voce* sobre el enriquecimiento ilícito del grupo gobernante, el cohecho activo y pasivo, la política de obras “faraónicas” de

Guatemala, no sólo en lo político sino en los intentos de obligar a empresas a dar participación del círculo gobernante. Dentro de la derecha, pues, la crisis que se había iniciado luego de la "luna de miel" de 1970 se ahondó más, sobre todo bajo la presión del aislamiento internacional, de la desfavorable coyuntura económica, y de la creciente actividad insurreccional. Esta crisis volvió imposible la Gran Alianza Nacional impulsada por la Central Auténtica Nacionalista (CAN)." (Ibid. pág. 27)

En cuanto a la participación popular ésta no fue excluida en forma absoluta, ni tampoco lo fue de igual manera en los distintos períodos de gobierno que se sucedieron a partir de 1966. El período 1974-78 sobresale precisamente por la existencia de un gobierno centrista y de tolerancia social, después del fraude de 1974 y del terremoto de febrero de 1976. El Gobierno de Laugerud García permitió la participación y el desarrollo de la organización sindical de los trabajadores del Estado y de algunas ramas industriales, habiéndose observado al mismo tiempo un ascenso del movimiento popular en ese período.

"El gobierno demuestra una tolerancia hacia las militantes organizaciones populares, sindicales, estudiantiles, no sin que los trabajadores se viesan obligados a prolongadas huelgas (camisería La Elegante, Coca-Cola, Incatecu). La anterior sistemática disolución de las manifestaciones populares en la vía pública cede el paso a cierta indiferencia del gobierno, más preocupado entonces en evitar confrontaciones que echasen al suelo sus programas de reconstrucción (surgidos a raíz del terremoto de 1,976 RC), en buena parte basados en la auto-ayuda y por ende, en un relajamiento de la tensión social. El cambio de actitud hacia los trabajadores no alcanzó, sin embargo, a convertirse en una verdadera política laboral de parte del gobierno". (INFORPRESS: Centroamérica 1981, pág. 6-8)

En cambio el período 1978-81 se caracterizó por una exclusión casi absoluta de la participación popular al haberse neutralizado con brutalidad a las organizaciones sindicales y campesinas; siendo éste un factor que agudizó aún más la crisis de legitimidad del sistema político.

El golpe del 23 de marzo de 1982 buscaría justamente iniciar un proceso de retorno a la vida constitucional, tratando de devolver legitimidad al régimen político. Se dio inicio de esta manera a una nueva coyuntura sociopolítica y sólo el transcurso

del tiempo y los hechos p^ondrán en evidencia si ese propósito se cumplirá o no.

Esta revista se imprimió en los talleres gráficos de Serviprensa Centroamericana, Guatemala, en el mes de enero de 1985. La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond.