



# Revista Parlamentaria



**Marroquín Rojas, Constituyente.**  
**Alejandro Maldonado Aguirre**

**La suspensión de garantías  
constitucionales: un procedimiento  
por elucidar. Víctor Valverth**

**El Decreto, una resolución  
administrativa. Fernando López**

**El discurso político en la crisis.**  
**Angel Flores Osorio**

**Sobre la reciente elección de  
magistrados. Luis Eduardo López  
Ramos**

**La crisis y los ciclos económicos. Marco  
Tulio Coronado**

Guatemala, Noviembre de 2009

Año I, Volumen II

## REVISTA PARLAMENTARIA

**Editor:** LEGIS

**10ª. calle 6-81 zona 1 Edificio 7 y 10, oficina 706, Guatemala, C.A.**

**web page:** [www.grupolegis.com](http://www.grupolegis.com)

**correo electrónico:** [revista@grupolegis.com](mailto:revista@grupolegis.com)

**Director:** Víctor Manuel Valverth Morales

### **Consejo Editorial:**

Alejandro Maldonado Aguirre (Magistrado de la Corte de Constitucionalidad)

Luis Eduardo López Ramos (LEGIS)

Fernando Fernández (ITAP)

Rosalinda Gudiel Lemus de Sosa (ITAP)

Alejandro Arévalo Alburez (Diputado)

Gudy Rivera Estrada (Diputado, Presidente de la Comisión de Apoyo Técnico, Congreso de la República)

Elizabeth Donis (Diputada, Tercera Secretaria de Junta Directiva, Congreso de la República)

**Diagramación:** Luis Eduardo López Ramos

**Diseño de Portada:** Carolina Valverth

**Foto Portada:** Dirección de Comunicación Social, Congreso de la República

Año I, Volumen II

Noviembre de 2009

**Con el apoyo financiero de *Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)***

**Las ideas, afirmaciones y opiniones que se expresan en este material, no son necesariamente las de *Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)*, ni de la *Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia, LEGIS*; las mismas pertenecen únicamente a sus autores.**

**Material llevado a cabo en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad del Congreso de la República, ejecutado por la *Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia, LEGIS*.**



**REVISTA  
PARLAMENTARIA**

## SUMARIO

Presentación	3
<b>Artículos</b>	
Alejandro Maldonado Aguirre Marroquín Rojas, Constituyente	5
Marco Tulio Coronado Silva La crisis y los ciclos económicos	15
Víctor Manuel Valverth Morales La suspensión de garantías constitucionales: un procedimiento por elucidar	23
Angel Flores Osorio El discurso político en la crisis	29
Luis Eduardo López Ramos Sobre la reciente elección de magistrados	39
Fernando López El Decreto: una resolución administrativa	53
Renata Avila Pinto y Mario A. García Lara La crisis alimentaria y la aplicación del marco legal vigente	61

## EL PRESIDENTE



DEL  
CONGRESO DE LA REPUBLICA  
DE GUATEMALA

## PRESENTACIÓN

La dinámica política en el Congreso, que es el pan de cada día, suele mantenerse constante, salvo los altibajos que se presentan por ciertos períodos, o por las coyunturas en que el Congreso es objeto de las miradas de la ciudadanía por sus decisiones, por la manera de tratar los asuntos de Estado, por la práctica de los partidos políticos y también por el desempeño de sus diputados.

Este año, al efervescencia en la máxima representación nacional ha sido particularmente alta debido a las decisiones que los diputados hemos debido asumir y el costo que esas decisiones tiene para los entes políticos que asumen la responsabilidad de tomarlas, a diferencia de grupos u organizaciones que piden y hasta exigen la toma de ciertas decisiones sin que ello les cueste en lo más mínimo un desgaste.

Es cierto que en el Congreso de la República las decisiones deben tomarse por mayoría – como lo establece la Constitución- y que para alcanzar mayoría deben hacerse esfuerzos para lograr consensos. Esos esfuerzos se llaman “negociaciones”, “conversaciones”, “pláticas”, etc. No puede concebirse una decisión sin el diálogo entre actores políticos a cargo de la responsabilidad. Cada decisión conlleva, entonces, una fase de concertación.

De esa cuenta, no debe resultar extraño que en el Congreso de la República se “negocie”, o se “concierte” las decisiones que le corresponde asumir en cumplimiento del mandato constitucional y en ejercicio de las facultades que también le otorga la ley máxima. Eso sucede en todos los conglomerados políticos y también sociales. La diferencia es que cada decisión, cada política, cada elección, cada ley, que aprueben los diputados, tiene sus partidarios y sus objetores. Casi siempre quien se pronuncia es el que considera haber salido afectado mientras que el que se beneficia prefiere guardar silencio.

Es el mismo fenómeno de la administración de justicia, cuyos jueces son generalmente censurados por quien ha perdido en la controversia, mientras que el “ganador” se reserva sus comentarios para el ámbito privado, si es que los emite.

De esa cuenta, las decisiones suelen ser impopulares, por regla general, no porque lo sean intrínsecamente sino porque la voz de desagrado se hace sentir en tanto que los beneficiarios, una vez logrado su propósito, se repliegan sin comentario alguno.

El fenómeno es muy generalizado. Para el caso de los diputados al Congreso de la República, igual que en prácticamente todos los Congresos y Asambleas legislativas del mundo occidental, sufren un desgaste político cotidiano que es propio de la función, sin negar que, en ocasiones, la vida privada o el desempeño particular de algunos representantes destaquen y refuercen el nivel de crítica contra los parlamentos.

**EL PRESIDENTE**



DEL  
CONGRESO DE LA REPUBLICA  
DE GUATEMALA

Este año hemos tenido que asumir la responsabilidad de decisiones complicadas, y hemos pagado las consecuencias políticas. El deber de responder adecuadamente al papel que la Constitución le otorga al Legislativo en el modelo de frenos y contrapesos, debe continuar cumpliéndose así se deba pagar por ello.

Dentro de todo ese contexto, la publicación de una revista que desarrolle críticamente las interioridades del Congreso, la teoría del Derecho Parlamentario, las funciones que la Constitución le asigna a los diputados y la dinámica de la función legislativa, representa una ventana de opinión que se abre para que sea utilizada de canal de expresión y también de comunicación entre representantes y representados. Es una vía mediante la cual los diputados podrán expresarse y ser receptores de las expresiones de técnicos, asesores y ciudadanos, respecto del actuar del Congreso.

Debemos aprovechar este espacio para interactuar con los electores que son las personas a quienes representamos y cuya voluntad debemos interpretar en el momento de tomar decisiones.

Nos congratulamos por este medio de interacción e instamos a las personas que tengan algo que aportar para la vida parlamentaria a que se pronuncien y compartan sus puntos de vista y propuestas para darle vida a la representación, para abrir diálogo y debate político y científico, para que la comunicación se convierta en un instrumento de solución de conflictividad política o social.

Guatemala noviembre de 2009

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roberto Alejos Cámbaza'.

**Roberto Alejos Cámbaza**  
**Presidente del Congreso de la República**

## MARROQUIN ROJAS, CONSTITUYENTE

*Alejandro Maldonado Aguirre \**

- VIDAS PARALELAS:** Fedro Guillén escribió un libro de semblanzas póstumas del filósofo y político mexicano José Vasconcelos, a quien Gabriela Mistral calificó cariñosamente como “el apresurado de Dios” y del que dijo que acompañó como maestro, no como político. De esa semblanza se extraen líneas textuales que revelan el notable parecido de Marroquín Rojas y Vasconcelos, temperamentos recios, profesantes de la cultura y de la política, en las que dejaron la impronta de su personalidad ineludible. El mexicano, que no vaciló en tildar a Villa y Zapata como brutos y desdeñar la mejor batalla de Bolívar en comparación con una página de su Estética, y el guatemalteco arremetiendo contra Barrios y Morazán, mitos sagrados de su tiempo. Las líneas entresacadas del texto de Fedro encajan como si fueran escritas pensando en Clemente Marroquín Rojas:
- Genuinamente antiprotocolario
  - Develaba una actitud de quien no se concede importancia
  - No necesitaba ser solemne
  - Vehemente como Unamuno
  - Los desengaños políticos fuente de su escepticismo
  - Parecía dolerle el camino de yerros, enigmas y frustraciones de su país
  - Pesimismo alegre que lo llevaba a afirmaciones tremendas
  - Su pasión se volcaba igual para construir que para estar en el camino opuesto
  - Latía un profundo amor por la tierra
  - Sufrió persecuciones, supo de crímenes políticos, de la muerte de amigos y partidarios
  - Jamás pudo olvidar la intervención de procónsules extranjeros

\* Alejandro Maldonado Aguirre es Abogado y Notario (USAC). Fue Embajador de Carrera, Presidente de la Corte de Constitucionalidad, Diputado a la Asamblea Nacional Constituyente, Diputado al Congreso de la República, Embajador Permanente en Naciones Unidas y México, 5 Ministro de Relaciones Exteriores y Ministro de Educación, entre otros cargos. Actualmente es Magistrado de la Corte de Constitucionalidad y catedrático universitario a nivel de postgrado.

- Como historiador, como cronista fulminó con juicios sumarásimos
- Optimista del ideal y pesimista de la realidad
- Hombre singularmente mundano, escéptico y, en sus peores ratos, con soberbia himaláica

**LA HISTORIA REAL:** Clemente Marroquín Rojas urgió siempre por que se escribiera la historia, pero fustigó a los liberales por distorsionarla, tergiversarla y destruir sus fuentes. Desde luego debe estudiarse contextualizada en su tiempo y sus interacciones inevitables. Por ejemplo, como él juzgó a Carrera así debería estudiarse su vida, porque carece de toda racionalidad el análisis de los actos sin medir las circunstancias del tiempo.

Consecuencia de ello era su afirmación de que en política no había “mirlos blancos” y por ello se mofaba de los que pretendían vestirse con traje de “primera comunión”, actitud adoptada poco antes de morir por **Cardoza y Aragón**: “*No soy gendarme de sus tribulaciones y menos de cualquier*

*ortodoxia; he recusado una y otra vez la pedantería de los fanáticos de derecha y de izquierda, la mística de sus paladines”,* descalificando la “*nimiedad maniquea de los buenos y los malos, en la cual los buenos somos nosotros” (Miguel Angel Asturias, casi novela, pp 236 y 212).*

#### **EL HOMBRE MULTIPLE:**

Clemente Marroquín Rojas tuvo una dimensión humana proyectada profundamente en diversas actividades. El **político** (unionista, chaconista, antiubiquista, revolucionario realista); el **hombre público** (congresista, ministro, vicepresidente); el **periodista** más leído y más influyente en Guatemala y Centro América (editoriales, crónicas, comentarios, humoradas, polémicas contra liberales, revolucionarios, reaccionarios, intelectuales y plumíferos y hasta embajadores); el **escritor** (*En el corazón de la montaña, La Bomba, Los cadetes, Morazán y Carrera, La derrota de una batalla*); el **constituyente** (1945 y 1954); el **empresario** (fundador del periódico consolidado y solvente que señaló como “tribuna, no mostrador”).

### CONSTITUYENTE DE 1945

Para el conocimiento de este período contamos como fuentes informativas con dos documentos de valor fundamental: a) *Crónicas de la constituyente del 45* (publicado en 1955), contiene la relación de todas las sesiones plenarias de la ANC del 45 escritas a vuela pluma por **Marroquín Rojas** en el diario La Hora; y b) Diario de Debates de la Constituyente del 45 (editado en 1949).

### Defensa de la libertad parlamentaria

Esencialmente sostuvo la dignidad de los diputados para expresarse ampliamente. Censuró al presidente de la Asamblea por aplicar restrictivamente, cuando le convenía, restrictivamente el reglamento “cabrerista” que los regía y le recordó que no era jefe sino un representante más al que se le confió la dirección de los debates; que él, Marroquín Rojas, no era “chivo” y que se retiraba de la convención. (30)

### Patrocinador de la presencia del público en los debates

Se extrañó que en la primera sesión plenaria no hubiese público. Se congratuló que en la sesión del 6 de febrero asistiera la “mancha brava”, separada en dos grupos característicos: la plebe, por un lado, y la “decente” o de los “cachimbiros”, por la otra. (31) La barra se prodigó, según su descripción, en “silbidos y aplausos, injurias y cuchufletas, gritos y patadas” (32) *“De todos estos -dice su crónica- fueron Vela, Marroquín Rojas y García Granados los más duramente gritados por la barra. ¡El espectáculo era hermoso! A mí, particularmente -reafirma- me gustó aquella rebeldía de los muchachos que, aunque algunas veces eran injustos y otras destructores y hasta groseros, revelaban un poco de vida, un poco de entusiasmo por las cosas del país. ¡Bravo muchachos! ¡Así se hace y ojalá que esos arrestos se mantengan en igual tono en las horas trágicas!”* (32)

### **Desfacedor de entuertos**

Se queja de la tomadura de pelo al pueblo propiciada por los presidentes de la Constituyente (**Jorge García Granados**) y de la Legislativa (**Manuel Galich**). Aquél convocando para otra hora y éste reuniendo a la Legislativa en su lugar, para impedir la presencia del público en la discusión del tema de las restricciones a la libertad de cultos (39)

El 12 de febrero encuentra al pueblo aglomerado en la calle porque no le permiten ingresar al edificio, estando los bedeles momificados porque no saben qué hacer frente a la orden que se les dio. Entonces *“fui hacia la puerta y la abrí bajo mi responsabilidad. La gente se avalanzó a ocupar las galerías”* (40)

¡Estas cosas ocurren cuando apenas transcurren un poco más de cien días después de la revolución.!

### **Efectividad del principio de alternabilidad en el poder**

Aplauda la iniciativa del diputado **Serrano** para que el pueblo pueda tener armas como forma efectiva de enfrentar la dictadura. Asimismo objeta los conceptos de

*“paz y orden público”* que tilda de *“abstracciones en cuyo nombre se han cometido barbaridades monstruosas”*.

### **Centroamericanismo**

Se refiere a la redacción del artículo que proclama las *“fraternales relaciones con las repúblicas centroamericanas”* que tilda de hipócrita en cuanto, por otro lado, se niega la ciudadanía, se exigen pasaportes y visas, se limita la permanencia y se sostiene el principio de la *“reciprocidad”* que en sí mismo deshace las buenas intenciones.

### **Restricción de la calidad de ciudadano del analfabeto y de la mujer**

Sus batallas más recias las libra defendiendo el derecho de los analfabetos y de la mujer para ejercer la plena ciudadanía, pues un significativo e influyente grupo político de diputados se opone a reconocerles el derecho al voto. Alega que no hay un solo analfabeto proponiendo la reelección, sino que esto lo hicieron los blancos educados, y que fue precisamente la mujer la que luchó con más civismo y

coraje contra la dictadura. Contra el voto de la mujer alinearon los diputados del FPL. (98)

**Clemente Marroquin Rojas** advierte: *“...muchos guatemaltecos desconocen, porque he podido constatarlo, los fuertes vientos de fronda que están azotando al mundo; y esa masa analfabeta e inconsciente creo que está despertando de una manera arrolladora; van a darse cuenta dentro de poco que esos infelices analfabetos no son lo que se han imaginado.”*

Acerca de la negación al derecho de voto de la mujer señala: *“esas mujeres de los pueblos hay que verlas, tienen mucho más espíritu liberal, mucho más concepto de la libertad, que muchos de nosotros los camanduleros de la ciudad”.*

#### **Derecho de petición con dignidad**

Propuso que se eliminaran las condicionantes palabras “de manera pacífica y atenta” que figuraban en la cláusula referida al derecho de petición, pues eran “humillantes” similares al *“¿das tu permise, tatite?”*

#### **Restricciones al ejercicio de los cultos**

Se opuso a la propuesta que limitaba el ejercicio de los cultos “al interior de los templos”, semejante a la disposición de la Constitución mexicana (que no se cumple). Durante ese debate las barras estuvieron particularmente incisivas, divididas entre “marxistas” y “católicas”. El propio **Clemente Marroquin Rojas** describió en sus *Crónicas* que le gritaron que no era “ni chicha ni limonada” y les dijo que era cierto porque él no se comparaba con lo fermentado sino con el agua; a Falla le decían: “¡No llores, vos!” En su discurso se burla de algunos materialistas: *“Yo tengo la seguridad de que el liberal más jacobino tiene un San Antonio en la cabecera de su cama”.*

#### **Oposición firme a la pena de muerte**

Don **Clemente**, teniente coronel y remichero, de quien se dijo -y él lo aceptó alguna vez- que tuvo que mandar, en defensa de su honor, alguna alma al otro mundo, no anduvo con paliativos para oponerse a la pena de muerte (37).

Dice en sus artículos: *“Hay en esta cámara revolucionaria una tendencia a despacharse a la gente”* En el pleno enfatizó: *“No estoy de acuerdo con la pena de muerte, que es algo monstruoso... no estoy de acuerdo, porque sería vergüenza que en pleno siglo veinte fuéramos a estampar esa mancha sangrienta... Debería sentarse allí que la vida humana debe ser respetada en cualquier forma”*.

### **Reconocimiento a la unión de hecho**

Como primicia en nuestro medio jurídico, propuso el reconocimiento legal de la unión de hecho cuando han transcurrido más de cinco años de relación entre un hombre y una mujer que han formado un hogar común. *“No se trata de un hogar de placer de un esposo -dice- sino de un hogar permanente de las personas que se aman, que tienen hijos, que ya tienen formado su modo de vida”* (54).

### **Sindicalización y huelga de los trabajadores del Estado**

En este aspecto no transigió, pues, quién sabe si por su experiencia en

México, en donde el sindicalismo le imposibilitaba hallar trabajo permanente, creía que el líder sindical representaba una nueva opresión explotadora contra el trabajador. Por eso decía que *“más daño ocasionan al obrerismo los extremistas que los reaccionarios”* (54).

### **Tesis del asimilismo cultural**

Tampoco acepta la propuesta del diputado **Morales Pineda** de incorporar un Estatuto Indígena en la Constitución. Se produce un interesante debate sobre el asunto, del cual, desde luego, están absolutamente al margen los sectores indígenas del país, que no tienen ninguna representatividad propia ni adoptada por grupo político o líder importante alguno. Tímidamente **David Vela** defiende la tesis paternalista del Congreso de Pátzcuaro, cuyas resoluciones **Clemente Marroquín Rojas** desacredita como *“tortas y pan pintado”* e insiste en la teoría de la incorporación del indígena a la cultura ladina occidental, pues la autóctona de *“las chirimías y el tum”* solo son buenas para los explotadores del turismo. (66). De toda esa asamblea, realmente el

único que tuvo un concepto de los derechos propios de los pueblos indígenas fue **García Granados** que bajó de su sitial presidencial para hacer su defensa: “*El indio bilingüe debe existir, debe leer sus libros en lengua, debe tener un arte indio, una religión india; hay que enseñar a todos en su propia lengua.*” (66)

Esta línea de pensamiento de **Marroquín Rojas** no era extravagante ni insensible en su tiempo. Era, contextualizando sus ideas en su tiempo y en su medio, la posición de la clase política e intelectual. Un concepto semejante sostiene **Miguel Ángel Asturias** en su libro de juventud *Sociología guatemalteca: el problema social del indio* (diciembre 1923), actitud que **Cardoza** comprende porque el futuro novelista, conocedor de la pequeña y gran burguesía pero no del indígena, pensaba como hombre de la capital y de formación conservadora, sin otra solución que a la manera de Argentina o de Estados Unidos.

#### **Autonomía municipal**

**Clemente Marroquín Rojas** se constituye en definido defensor de

la autonomía municipal completa y no la mediatizada que proponían algunos timoratos diputados irla otorgando progresivamente, según la capacidad de los municipios.

#### **Oposición a las confiscaciones**

Expresa su oposición a las confiscaciones de bienes por causas de guerra, pues sostiene que muchas veces los nacionales de un Estado no tienen responsabilidad por los actos de sus gobiernos. Siempre reputó las expropiaciones a los alemanes como actos de despojo y fuentes de corrupción, que, por un lado, enriqueció a algunos abogados con el tráfico de influencias y, por el otro, generó el pillaje en la administración burocrática de las fincas cafetalas.

#### **Rechazo a las concesiones petroleras**

Indica su pesimismo acerca de los supuestos beneficios del petróleo. Estima que traen calamidades para cualquier pueblo que encuentre un pozo petrolero. Curiosamente dos diputados de filiación marxista las defendieron. (88)

#### **Injusticia del exilio forzoso**

Frente a una propuesta para impedir el regreso de los exiliados

ubiquistas, por lo menos durante diez años, se opone vigorosamente.(90) Igualmente se opone a una ley represora propuesta por 44 diputados. La señala como un baldón para la revolución y para la Constitución recién aprobada. Afirma con justicia: “*cuando se promulgue la Constitución, será para que rija por parejo a todos los guatemaltecos, por pícaros u honrados que sean. Es muy grave el destierro, y sólo cuando se ha sufrido, se da uno cuenta de lo que significa*”.

### **Escéptico acerca del semiparlamentarismo**

Dice, con razón, que con un gobierno dictatorial no habría diputado que se atreva a llevar adelante una interpelación y que, con un gobierno democrático, sus excesos podrían hacer ingobernable el país. Cree que el semiparlamentarismo es “la carabina de Ambrosio”.

### **CONSTITUYENTE DE 1954**

A esta constituyente entró con un ánimo diferente de como lo hizo en la del 45. No obstante tener ganado un lugar de primera importancia

por su lucha de diez años por frenar los avances marxistas en el país, dio, desde el primer día, la impresión de no hallarse cómodo, y lo espetó sin ninguna reserva desde su trinchera: “*hay un espíritu reaccionario en este congreso*” y, apenas a cuatro meses de la caída del régimen arbencista, pronuncia palabras en las que hace justicia al ímpetu de los revolucionarios derrocados: “*yo me descubrí muchas veces ante esos muchachos que fueron valientes en muchas cosas*”.

El ejecutivo hizo una consulta a la asamblea, la que nombró una comisión presidida por Flores Avendaño y de la que formó parte **Clemente Marroquín Rojas**. Este discrepó del criterio de la mayoría. Estimaba que la constituyente no tenía competencia para conocer de contratos y concesiones administrativas ni de tratados internacionales suscritos por el ejecutivo. La discusión fue fuerte, pero advirtió que si se suscribiera algún compromiso inadecuado a los intereses del país, haría “*lo que he hecho siempre, retirarme a una trinchera para combatir desde allí*” (sesión del 30 de noviembre de 1954)- (Esto lo concretó

exactamente un mes después: el 30 de diciembre).

**Marroquín Rojas** reivindicó el privilegio de antejuicio de los diputados y su derecho de obtener información de las oficinas públicas; durante los debates ironizó sobre la profesión protestando por el “*demasiado peso del abogadismo*” y no se inmutó por las protestas de algunos diputados por sus alusiones hechas en su periódico. Su cuestionamiento sobre el traje ceremonial para la instalación de la asamblea provocó bizantina discusión acerca de la vinculación entre revolución y traje, olvidando los diputados que esto no hace diferencia, pues tanto Arévalo como Arbenz asumieron vistiendo “chaqué”.

**LA RENUNCIA:** Se opone a la aprobación por la Asamblea Nacional Constituyente del contrato adicional suscrito por el gobierno con la Compañía Agrícola de Guatemala (la CAG pagaría en lo sucesivo un impuesto anual de 30% de las utilidades; entregaría 1000 caballerías de tierra y renunciaría a cualquier reclamación pendiente -se refería a

la planteada por la aplicación del Decreto 900). Los diputados **Alfonso Carrillo, José García Bauer, Jorge Adán Serrano, José García Bauer y Marroquín Rojas** hacen la oposición con argumentos fuertes. [Cuestión de relativismo histórico-político, económico y jurídico, que requiere estudio monográfico por separado]. **Clemente Marroquín Rojas** proponía devolver el contrato al Ejecutivo para aclarar ciertas dudas; **Carrillo**, la no aprobación y la declaratoria de invalidez *ipso jure* por violación del art 20 de la Constitución del 79 y que el Ejecutivo procediera a cobrar los impuestos de ley [tesis novedosa que los gobiernos revolucionarios anteriores no exploraron]. Parece que en este asunto la parte más apremiante para el gobierno era la entrega de las tierras para no devolver las 1300 caballerías expropiadas por el régimen anterior e impulsar -como se hizo- su programa de desarrollo agrario. El *Tigre del Jumay* arreciaba sus argumentos, reforzándolos a su estilo con la cita histórica de los inexplicables contratos de 1930 y 1936, cuando, al calor del griterío de la barra que se dividió, como es

usual, en favorables y contras, una ignorante locataria acarreada por otros diputados tan ignorantes como ella, arrojó unas manzanillas, como las identificó el diputado **Carrillo**, contra el orador, lo que de inmediato provocó su retiro violento de la asamblea: “yo no puedo estar, señores, ofendido y apedreado en este Congreso, por aquel mismo pueblo que mi pluma en diez años contribuyó a romper las cadenas en que estaba sometido.” (374)

### SEMBLANZAS DE LOS CONSTITUYENTES

Dotado de agudo humor, en sus *Crónicas* hace breves pero certeras descripciones del carácter, humor, estado de ánimo y debilidades de los diputados más destacados. Con espíritu burlón lanza pullas a los más solemnes y bromas a los más fanáticos. Demuestra percepción psicológica hasta para señalar el futuro de algunos. En algún caso hasta clarividencia, cuando pronostica que un diputado ateo marxista volverá a su redil, lo que ocurrió veinte años después. Así, para el caso, se refiere a la cabeza

calva y la voz jeremíaca de **Monsanto**, los arrebatos líricos del Canche **Serrano**, las impresiones maravillosas de **García Bauer**, el ánimo embrujado de **Mayorga Franco** y la figura hebraica de **Rolz Bennett**. Compara a **Fortuny** con **Robespierre** e identifica a **Danton** con **Jiménez**. La voz de **Nájera Farfán** es “emocional y suave como una orquídea de Jalpatagua”, **Vela** “cuando no desvela convence” y **Bianchi** es bonachón y paternal. **Pellecer** tiene “carta de buen luchador” y **García Granados** es hábil, oportuno y táctico. Se divierte **Clemente Marroquín Rojas** comparando a éste y **Rolz** con Benitín y Eneas, llamando **Fray Bartolomé de Los Ranchos** a un místico diputado o señalando el temblor de las quijadas de **Francisco Villagrán**. Diez años después, al hablar de una moción coja, dijo que no hacía alusión a la pata de ningún diputado.

\* Los números entre paréntesis (33) corresponden a las páginas de las *Crónicas* de **Clemente Marroquín Rojas**.

Le invitamos cordialmente para que nos escriba sus comentarios sobre este artículo, a la siguiente dirección: <http://grupolegis.blogspot.com/>

## LA CRISIS Y LOS CICLOS ECONÓMICOS

*En todo el mundo, especialmente entre economistas y gobernantes, no se habla de otra cosa, “la crisis de la economía de Estados Unidos y posiblemente del mundo”, que según algunos está por terminar y otros establecen que aun no concluye la recesión. Este artículo trata de explicar de una forma sencilla, algunos de los términos que más se utilizan y esgrimen actualmente, desde un enfoque neutral y con anotaciones de muy diversos economistas de diferentes tendencias ideológicas.*

Marco Tulio Coronado \*

¿Qué es una recesión y como puede afectarnos? ¿Cómo se relaciona con los ciclos económicos y qué son los Ciclos Económicos? ¿Porqué es más práctico prepararse para una economía en crisis que para una economía sólida y en crecimiento? (Este tipo de preparación ha convertido en mega millonarios a personas como el magnate boliviano Simón Patiño en los años 20 antes de la crisis de 1929, y hace pocos años al mexicano Carlos Slim, por su anticipo a la expansión y crisis del mercado de las telecomunicaciones).

**Recesión.** La macroeconomía considera que la recesión es un periodo de crecimiento negativo

del Producto Interno Bruto de una economía de duración igual o superior a un año. La Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (National Bureau of Economic Research<sup>1</sup>) de Estados Unidos, considera como recesión cualquier decrecimiento continuado de la actividad económica por dos o más trimestres consecutivos. Combinada con la inflación, esta situación recibe el nombre de estanflación. (Hay quien dice que en realidad recesión no es cuando decae el PIB, sino cuando decae la tasa de crecimiento del PIB. O sea puede que aumentemos el PIB y

<sup>1</sup> National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/cycles/main.html>

\* Marco Tulio Coronado Silva es Director de la Unidad de Fiscalización del Gasto Público del Congreso de la República.

estemos en recesión, si el aumento del PIB es notablemente inferior al que estábamos realizando en los últimos tiempos, en este caso cuando el PIB decae no se llama recesión sino depresión). Una situación continuada de recesión es lo que se conoce como depresión. Una recesión breve, a menudo, es denominada corrección económica. Sin embargo, algunos economistas, incluyendo a John Kenneth Galbraith<sup>2</sup> creen que no se puede establecer una diferencia razonable entre estos tres términos más allá del deseo de evitar que el pánico se apodere de la población. Desde el siglo XIX, acontecimientos de la misma magnitud eran llamados crisis. Las recesiones son causadas fundamentalmente por choques económicos. La mayor depresión del siglo XX fue la Gran Depresión<sup>3</sup> de los años 1930. Otras recesiones notables incluyen las dos crisis del petróleo de los años 70. No es lo mismo considerar una recesión que una deflación o que

una desinflación, aunque sí que están relacionadas.

La deflación es el movimiento contrario a la inflación, es decir: básicamente un crecimiento negativo en el nivel de precios. La desinflación es una caída en el nivel de precios pero que no llega a ser negativa, es una desaceleración del crecimiento económico, no un crecimiento negativo.

**Ciclo económico.** Los ciclos económicos o fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, pueden definirse como las oscilaciones de la expansión a la contracción de la Economía, que ocurren entre crisis sucesivas. Desde el siglo XIX los estudiosos de los negocios se impresionaron por las dramáticas caídas que cada 7 a 10 años registraba la actividad económica. En 1863, el francés Clement Juglar<sup>4</sup> demostró con pruebas estadísticas, que las crisis no eran fenómenos aislados, sino parte de una fluctuación cíclica de la actividad comercial, bursátil e industrial y que los períodos de prosperidad y crisis se seguían

---

<sup>2</sup> John Kenneth Galbraith,  
<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/galbraith.htm>

<sup>3</sup> La Gran Depresión,  
<http://www.grandepresion.com/>

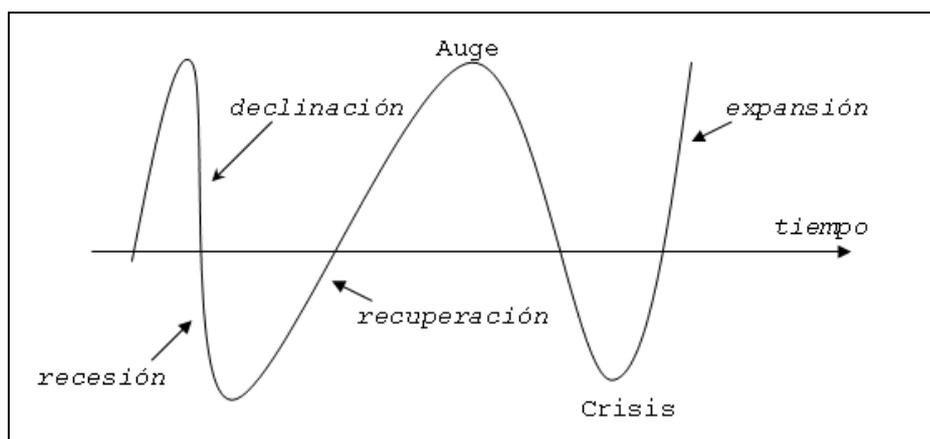
---

<sup>4</sup> Clement Juglar,  
<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/j/juglar.htm>

unos a otros. Karl Marx<sup>5</sup> avanzó sobre el estudio de las causas estructurales del ciclo económico y las crisis.

**Fases.** Cada ciclo económico tiene cuatro fases: 1.- Ascenso 2.- Descenso 3.- Recesión 4.- Reactivación El período más alto del ascenso se denomina auge. Todo ascenso culmina en un descenso. Una crisis se produce en algún momento del descenso. La recesión subsiguiente, es finalmente revertida por la reactivación. No hay una duración fija para cada fase ni para el ciclo

en su conjunto, pero la investigación a largo plazo ha permitido establecer duraciones promedio para los ciclos. El ciclo económico está basado en leyes generales que gobiernan las economías capitalistas, más que en factores políticos o institucionales específicos de países o períodos particulares; sin embargo, como explicó Joseph Schumpeter (1935)<sup>6</sup>, “cada fluctuación económica constituye una unidad histórica que no puede explicarse sino mediante un análisis detallado de los numerosos factores que concurren en cada caso”.



<sup>5</sup> Karl Marx,  
<http://www.historyguide.org/intellect/marx.html>

<sup>6</sup> Joseph Shumpeter,  
<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/schumpeter.htm>

Clases: Se conocen tres tipos de ciclos económicos generales y ciclos sectoriales. Los generales son: 1.- Cortos, pequeños o de Kitchin<sup>7</sup>, con una duración promedio de 40 meses, no necesariamente registran una crisis en el descenso. 2.- Medios, o de Juglar, 8 años y medio en promedio, se distinguen por la presencia de auges y crisis cíclicas. 3.- Largos, ondas largas o ciclos de Kondratieff,<sup>8</sup> de un promedio de 54 años de duración: durante la expansión los ascensos son prolongados y más fuertes, las crisis son suaves y las recesiones cortas; durante la depresión los ascensos son débiles y cortos, las crisis muy fuertes y las recesiones prolongadas hasta alcanzar el grado de depresiones económicas generales.

Entre los ciclos sectoriales más importantes están el de la industria de la construcción de 18 años en promedio; y el de la agricultura de

10 años de duración en promedio. Por otra parte, Ralph Nelson Elliott<sup>9</sup>, al observar las fluctuaciones de la Bolsa de Valores, encontró dentro de cada ciclo (del más largo hasta el más corto) ocho “ondas”: tres impulsos de ascenso con dos correcciones y luego dos descensos con una corrección.

**Teoría del ciclo.-** Las primeras sistematizaciones generales de las diversas investigaciones previas sobre el ciclo económico se le deben a Wesley Mitchell<sup>10</sup>, quien expuso magistralmente el desarrollo cíclico, y a Schumpeter (1939) quien definió el “modelo tricíclico”.

La Gran Depresión obligó a profundizar los estudios científicos sobre este tema, pero una vez terminada la Guerra Mundial, al producirse la expansión de un nuevo ciclo largo, *se descuidó el estudio del ciclo y se llegó a generalizar la creencia según la*

---

<sup>7</sup> Ciclo Kitchin,  
<http://www.economia48.com/spa/d/ciclo-kitchin/ciclo-kitchin.htm>

<sup>8</sup> Kondratieff,  
<http://www.pangea.org/~jbardina/cicles01.htm>

---

<sup>9</sup> Ralph Nelson Elliott,  
<http://www.muchapasta.com/b/biografias/Elliott.php>

<sup>10</sup> Wesley Mitchell,  
<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/Mitchell.htm>

**cual era posible erradicar las crisis del crecimiento económico.**

Fueron la excepción trabajos como los de James Arthur Estey<sup>11</sup>, Ernest Mandel<sup>12</sup>, Jan Tinbergen<sup>13</sup> y Stanislav Menshikov<sup>14</sup>.

Las ilusiones dieron paso a la realidad después de 1968 y especialmente tras la crisis internacional de 1973. Desde la perspectiva neoliberal de la “Nueva Economía Clásica”, Robert Lucas<sup>15</sup> (1975) formuló un modelo del ciclo económico. Mandel y otros economistas marxistas multiplicaron sus análisis sobre las crisis cíclicas. Nuevos e importantes estudios sobre el ciclo económico han sido producidos

desde entonces y han ayudado a entender la crisis internacional de 2001 y la reactivación de 2003 y nutren el debate sobre el futuro de la economía mundial.

**Críticas a la teoría del ciclo.** En los últimos años, el interés de la teoría económica neoliberal se ha desplazado desde la teoría del ciclo, que algunos consideran determinista, hacia el estudio de las fluctuaciones económicas aleatorias, aunque se siga usando la expresión ciclo económico, ya que siempre se ha distinguido las fluctuaciones cíclicas de aquellas estrictamente determinadas, como las estaciones.

---

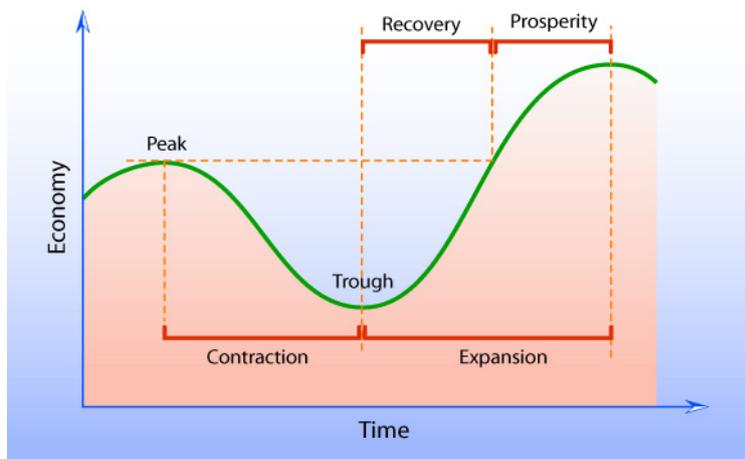
<sup>11</sup> James Arthur Estey,  
<http://www.questia.com/library/book/business-cycles-their-nature-cause-and-control-by-james-arthur-estey.jsp>

<sup>12</sup> Ernest Mandel,  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Ernest\\_Mandel](http://es.wikipedia.org/wiki/Ernest_Mandel)

<sup>13</sup> Jan Tinbergen,  
[http://www.eumed.net/cursecon/textos/Tinbergen-uso\\_de\\_modelos.htm](http://www.eumed.net/cursecon/textos/Tinbergen-uso_de_modelos.htm)

<sup>14</sup> Stanislav Menshikov,  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Stanislav\\_Menshikov](http://en.wikipedia.org/wiki/Stanislav_Menshikov)

<sup>15</sup> Robert Lucas,  
<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/lucas.htm>



Defensores de la teoría de las expectativas racionales sostienen que no puede existir ningún “ciclo” determinista, puesto que eso conduciría a oportunidades de arbitraje que serían aprovechadas por agentes económicos racionales y por tanto acabarían con la dinámica de ciclo. La teoría del ciclo económico ilustra en cambio, cómo la actuación de tales agentes termina por reforzar las causas de las fluctuaciones cíclicas.

Sin embargo, la suposición clásica o neoliberal de que la economía está cercana al equilibrio, parece difícilmente compatible con la existencia de ciclos y menos en periodos de tiempo entre 10 y 20

años. Por tal razón, las formulaciones alternas han mantenido interés y se han enfrentado a las teorías del ciclo desde el Siglo XIX. Así ciertos modelos estocásticos, (algoritmo que basa su resultado en probabilidades que cambian en el tiempo), de media móvil conducen a series temporales que graficadas muestran fluctuaciones similares a las observadas en series históricas reales de valores de inflación, empleo o inversión. Según estos enfoques, esos procesos estocásticos generan gráficos que presentan mayor similitud con las series de tiempo reales que cualquier teoría de ciclos basada en fórmulas deterministas.

**Teoría del ciclo real.** Partiendo de ese tipo de enfoques, aplicados a fluctuaciones de la demanda agregada, Finn E. Kydland<sup>1</sup> y Edward C. Prescott<sup>2</sup>, ganadores del premio Nobel de economía de 2004, han realizado sus estudios sobre la teoría del ciclo real.

Sus investigaciones estadísticas y econométricas han permitido determinar qué factores o variables se correlacionan directa o inversamente con las fluctuaciones cíclicas. Algunas de estas variables son exógenas o inducidas, que agudizan o suavizan las oscilaciones y pueden ser controladas o provocadas por la política económica, en tanto otras hacen parte del carácter mismo de la ganancia capitalista y son, por consiguiente, motores del ciclo económico, destacando los “choques reales” por sobre los “choques monetarios”. Además, el enfoque del ciclo económico real recoge la diferenciación entre fuentes de perturbación y

mecanismos de propagación, propuesta por Ragnar Frisch<sup>3</sup> a comienzos de la década del treinta. Según el modelo de Kydland y Prescott, ante un choque favorable sobre la tecnología, el producto aumentará, la demanda de trabajo se expandirá, y el salario real se elevará, porque se incrementa la productividad de los factores, trabajo y capital, hasta que se incurra en una acumulación excesiva de capital durante el auge. Entonces el auge podía conllevar las semillas de la recesión.

**Microeconomía.** La teoría del ciclo económico ha sido más eficaz en la planificación microeconómica, en la cual apoya la preparación de los escenarios de gerencia de riesgo y de sincronización de la inversión, especialmente en el capital de infraestructura que amortizable en períodos largos, y que debe financiarse por movimientos de efectivos en últimos años de la inversión. Al planificar tales inversiones grandes es útil anticipar el ciclo económico como

---

<sup>1</sup> Finn E. Kydland,  
<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/Kydland.htm>

<sup>2</sup> Edward C. Prescott,  
<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/Prescott.htm>

---

<sup>3</sup> Ragnar Frish,  
<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/frisch.htm>

línea de fondo, para eliminar proyecciones no razonables, como suponer un crecimiento exponencial constante.

**Problemas de medición.** Algunos critican que las investigaciones del ciclo económico midan a menudo el crecimiento, usando indicadores defectuosos de la producción agregada, o el Producto interno bruto PIB real, que no es útil para medir el bienestar o la calidad de vida de la población.

**En países pequeños bien administrados, hay un desajuste entre la forma como se percibe la salud económica, la mayoría de la gente y cómo lo perciben los banqueros o los economistas.**

Independientemente de las consideraciones sobre el desarrollo económico a largo plazo, los

economistas y los banqueros pueden tener razón de utilizar el PIB verdadero al estudiar los ciclos económicos.

Después de todo, son las fluctuaciones en el PIB real, no aquellas que miden el bienestar, las que causan cambios en el empleo, las tasas de interés y la inflación, es decir los indicadores económicos que son la preocupación principal de los expertos del ciclo económico.

Por otra parte los grandes teóricos del ciclo económico proponen al utilizar series del PIB o de los precios, fijarse más en indicadores como la tasa de ganancias, el rendimiento marginal de la inversión, el incremento de la inversión, el ritmo de innovación y el valor agregado, a la hora de medir las fluctuaciones cíclicas.

Le invitamos cordialmente para que nos escriba sus comentarios sobre este artículo, a la siguiente dirección: <http://grupolegis.blogspot.com/>

## LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES: UN PROCEDIMIENTO TODAVÍA POR ELUCIDAR

*Víctor Valverth \**

Los artículos 138 y 139 de la Constitución Política de la República se refieren a la limitación de los derechos constitucionales que podrá hacerse dentro de los límites que establece la misma Constitución y la Ley de Orden Público –de rango constitucional-.

Los derechos constitucionales que pueden ser suspendidos son los de acción, contenido en el artículo 5º., de interrogatorio a detenidos o presos, (art. 9º.), libertad de locomoción, contenido en el artículo 26, derecho de reunión y manifestación pacífica y sin armas (art. 33), emisión del pensamiento (art. 35), el derecho de portación de armas (art. 38 2º. párrafo) y el derecho de huelga de los trabajadores del Estado (art. 116).

De esa cuenta, los derechos señalados pueden, en caso justificado de invasión del territorio, grave perturbación de la

paz, actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública, ser suspendidos, por lo que los ciudadanos quedamos a expensas de lo que las autoridades de gobierno dispongan.

Algunos de los derechos son más sensibles que otros, toda vez que son de afectación general o porque los resultados de la suspensión podría deteriorar las condiciones con las que se justifica la misma.

Por lo anterior, y siguiendo el modelo de frenos y contrapesos de nuestra democracia republicana, la Constitución establece que el decreto emitido por el Presidente de la República en consejo de ministros, debe ser conocido de inmediato por el Congreso de la República, el que podrá improbarlo, modificarlo o aprobarlo. La aprobación por parte del Congreso no tiene ningún efecto, pues el decreto que declara alguno de los estados de excepción

\* Víctor Valverth es abogado, Maestro en Derecho Constitucional (USAC) y en Políticas Públicas (URL). Fue Subsecretario Legislativo del Congreso de la República; Secretario de Apoyo Logístico en el Ministerio Público; Director General de Asesoría en la Secretaría General de la Presidencia de la República. Desde 2004 es Director de LEGIS. 23

mantiene su vigencia hasta que el Congreso lo modifique o impruebe. Esto último es precisamente el eje de este trabajo. El sistema de frenos y contrapesos, en la práctica no funciona, y los diputados están “*desempoderados*” para hacer equilibrio en el ejercicio del poder, oponiéndose a los designios de un Organismo Ejecutivo, del presente o del futuro, que disponga con demasiada frecuencia acudir a este mecanismo de gobierno que siempre debe ser concebido como la excepción y solo en casos muy calificados, pues debilita el andamio de libertades individuales y sociales que debe caracterizar la democracia.

Y el Congreso está “*desempoderado*” por su propia decisión, pues cuando le ha tocado conocer de un decreto gubernativo que declara estado de excepción, han dispuesto los diputados aprobarlo, modificarlo o improbarlo mediante la emisión de un decreto del Congreso, lo cual resulta lo mismo que no emitir nada, pues carece de efectividad por extemporánea su vigencia.

Resulta que aún cuando el Congreso conozca de inmediato del decreto ejecutivo de suspensión de garantías, el proceso de formación de la ley (es decir, para la emisión de un decreto legislativo que sea sancionado, publicado y entre en vigencia) lleva más de los treinta días que dura el decreto ejecutivo que declara estado de excepción. Por eso, la vigencia de cualquier disposición, con rango de decreto, que emita el Congreso, para invalidar la suspensión de garantías constitucionales, no tendría efectividad pues, cuando esta invalidación entre en vigencia, ya el Ejecutivo habrá emitido otro decreto gubernativo de prórroga o simplemente habrá dejado que se extingan los efectos del primero si no considera conveniente prorrogarlo.

Si el Congreso aprobara el decreto de urgencia nacional, esto es, el mismo día en que conoce del decreto gubernativo, los plazos para revisión de estilo, emisión al Ejecutivo y para sanción por parte del Presidente, y la eventual publicación, superan los treinta días, lo que confirma la ineficacia de una disposición legislativa con rango de decreto para alcanzar

equilibrio y frenar al Ejecutivo en sus disposiciones que suspendan algunos artículos constitucionales. Además, por si le faltara tiempo, el Presidente de la República tiene la facultad de vetar el decreto del Congreso, confirmando la tesis expuesta en el presente trabajo: para modificar o desaprobar un decreto del Ejecutivo que suspende garantías constitucionales, no debe emitirse un decreto legislativo sino otra disposición que haga eficaz la decisión parlamentaria. El decreto legislativo no es eficaz para el efecto.

El razonamiento en sede legislativa ha girado en torno a que “los decretos del Ejecutivo tienen la misma jerarquía que los decretos del Legislativo”, lo cual sostenemos que no es cierto y creemos que hay una confusión de orden idiomático que ha llevado a la situación antes descrita. Para mayores datos al respecto, véase el artículo de esta misma revista titulado “El decreto: una resolución administrativa”.

Ni siquiera podemos considerar que se trate de un decreto del Congreso que no requiera la sanción del Ejecutivo, pues la

Constitución Política de la República preceptúa en el artículo 181 que “no necesitan de sanción del Ejecutivo las disposiciones del Congreso relativas a su régimen Interior y las contenidas en los artículos 165 y 170 de esta Constitución.” Ni se trata de una disposición interna del Congreso que se refiera al régimen interior ni el 165 ni el 170 mencionados se refieren a la *improbación*, aprobación o modificación de los decretos de excepción. Descartamos entonces la emisión de un “decreto especial” de régimen interno del Legislativo.

Si la disposición del Presidente de la República en consejo de ministros, de declarar estado de excepción está contenida en un decreto, ésto, y porque lleva el mismo nombre de los instrumentos que emite el Congreso para aprobar leyes, no implica que ambos tengan el mismo rango. La disposición del Ejecutivo no ha seguido un proceso constitucional de formación de la ley sino tiene el rango de una disposición administrativa que puede ser invalidada por otra disposición del Congreso, también administrativa. Si es un acuerdo o una resolución,

es algo que no está totalmente claro pues la Ley Orgánica del Organismo Legislativo no hace referencia a este presupuesto.

Consideramos que debe ser un acuerdo legislativo y no un decreto por las razones prácticas expuestas arriba, pero nos encontramos con que el artículo 106 de la Ley Orgánica no lo contempla como una posibilidad. Hay lo que llamamos un vacío o una “laguna legal” que debe ser resuelta.

Es importante lo anterior para que el modelo de frenos y contrapesos funcione y sea eficaz. De hacerlo como hasta hoy, el Congreso no está ejerciendo el papel de contrapeso y deja vía libre para que un gobierno –presente o futuro-, se extralimite en sus atribuciones constitucionales al gobernar con demasiada frecuencia mediante estados de excepción que, teóricamente podrían hacerlo durante los 48 meses que dura su gestión ante la imposibilidad que el llamado a frenarlo –el Congreso de la República- lo haga con oportunidad.

Ese *desempoderamiento* del Legislativo tiene una tendencia incremental si tomamos en cuenta

que, por disposición de la Corte de Constitucionalidad, los antejuicios que le toca conocer al Legislativo por establecerlo así el artículo 165 literal h) constitucional pueden ser frenados en sede judicial por la Corte Suprema de Justicia a la que facultó para realizar una especie de “juicio previo” para determinar si una denuncia o querrela debe llegar a conocimiento de los diputados. (para corroborar esto puede verse las sentencias contenidas en los expedientes números 2152-2003 del 1 de abril de 2004, 2042-2003 del 3 de mayo de 2004 y 1642-2004 del 6 de enero de 2005 de la Corte de Constitucionalidad).

Esto es, el modelo constitucional de equilibrio entre poderes está debilitado y para preservarse requiere de decisiones legislativas que lo restituyan. Para el caso de este artículo puede emitirse un acuerdo legislativo, pero para el efecto resultaría positivo reformar la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, a fin que expresamente autorice al Congreso para seguir este procedimiento.

Interpretar el decreto legislativo en esta materia como un decreto propio de régimen interior del

Legislativo, no parece tener sustento, aunque sería una opción para evitar el trámite de sanción y publicación y eventual veto presidencial, que resolvería el problema aquí expuesto. Lo que sí podemos afirmar es que nos encontramos ante un vacío legal y constitucional que debe ser llenado y será interesante conocer las propuestas que pudieran surgir al respecto.

La mejor prueba de lo señalado es que el decreto gubernativo número 10-2009 que decretó el Estado de Calamidad Pública en todo el

territorio de la República, fechado el 8 de septiembre del 2009, tuvo vigencia durante treinta días sin que el Legislativo se pronunciara en ningún sentido. El Presidente emitió en consejo de ministros el decreto gubernativo 11-2009 que contiene prórroga del anterior y el Congreso entró a conocer del mismo sin que haya aprobado, modificado o improbadado el anterior. Y así podría hacerlo hasta el final de su período si esa fuera su voluntad.

El debate queda abierto.

Le invitamos cordialmente para que nos escriba sus comentarios sobre este artículo, a la siguiente dirección: <http://grupolegis.blogspot.com/>

## EL DISCURSO POLÍTICO EN LA CRISIS

*Angel Flores Osorio \**

Los congresos nacionales se han desarrollado por el “Estado Moderno” dentro de las estructuras republicanas, funcionando como mecanismo básico de delegación de poder popular, propio de la democracia representativa.

El porqué de este artículo no es la diferenciación de los diversos tipos de democracia ni de delegación de poderes que existan, temas de suyo importantes pero que pueden ser abordados en otro espacio. Aquí me interesa destacar algunos elementos componentes de los problemas derivados del discurso político de los representantes del pueblo, con componentes objetivos, propios de la crisis financiera, económica, política y de seguridad que sella la cotidianidad actual y que debieran manifestarse de alguna manera en las acciones políticas de los diputados y el Congreso Nacional.

La crisis, como la identificaré en este texto, se manifiesta como proceso estructural propio del

desarrollo del capitalismo y sus diversas democracias. Esa característica esencial, en espacios políticos como son los electorales o en espacios relativamente permanentes e institucionalizados propios de la realidad del Organismo Legislativo, se presenta como **factor predeterminante entre lo que se desea hacer, lo que se quiere hacer y lo que se puede hacer en el mundo objetivo de las relaciones de poder.**

Los políticos y los profesionales de las ciencias sociales suelen conocer –en el mundo conceptual y de las sensaciones- la compleja dificultad que encierran esas tres proposiciones, las que debieran de plantearse siempre de forma dubitativa, puesto que efectivamente no solamente limitan e intervienen en las acciones de relacionamiento con electores y grupos de Poder, sino que confunden intenciones y actos de los políticos, generalmente en

\* Angel Flores Osorio es Profesor de Educación Superior; se desempeña como Coordinador del Programa de Divulgación y Educación Constitucional. Fue catedrático en las Universidades San Carlos de Guatemala, Rafael Landívar y Mariano Gálvez. Se desempeñó como Asesor de la Presidencia de la República, del despacho del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y como Director General de Previsión Social en ese ministerio.

detrimento de su propia imagen y orientaciones.

### **Una trampa epistemológica**

El Congreso de la República está integrado por representantes de todos los sectores nacionales, tanto en el ámbito urbano como rural. Los políticos cuando llegan al Congreso, luego de haber sido electos, devienen “ipso jure” e “ipso facto” en representantes de todos los guatemaltecos, no importando por qué sectores hayan sido electos, cuestión que se convierte en factor de dificultades, puesto que los electores distritales consideran que el electo es su representante distrital, cuestión que en la práctica lo manifiestan los diputados mismos.

Esa percepción de las colectividades electorales de los diversos distritos promueve lo que aquí identifico como “trampa epistemológica”, que tiende a desvirtuar el discurso político del candidato con los actos de esta misma persona cuando ya es dignatario.

El candidato a diputado, para convencer al electorado y vender su oferta política, elabora y divulga

un discurso que generalmente se expresa del presente al futuro, del hoy al mañana. En su contenido se sugieren o francamente se ofrecen ideas que expresan la posible satisfacción del deseo o al menos, están fuertemente matizadas de deseos colectivos que, por supuesto, recogen el sentimiento de la necesidad de los eventuales electores, quienes leen el discurso a partir de su propia percepción de realidad y por ende, de sus expectativas políticas, actitud que permite canalizar las frustraciones de deseos objetivos no satisfechas, lo que hace que se convierta en voto y por lo mismo, en esperanza de que al convertirse el político en funcionario, realizará actos que se manifestarán en la realización concreta de su deseo.

Estos mecanismos semióticos, sociológicos y psicológicos, son los que convierten la palabra que expresa el discurso del político en “mágica” para los electores, puesto que encierra, explícita, implícita o simbólicamente, la capacidad de realizar actos que se conviertan en satisfactores de necesidades sociales.

Esa cualidad abstracto-emocional del discurso político que compromete la “verdad” de la oferta política, ha sido objeto de varios estudios, precisamente orientados a develar si el político realiza ofrecimientos a sabiendas que no podrá cumplirlos, por lo que estaría ofreciendo mentiras o si se debe a componentes propios de la psicología social que regula las relaciones de poder, por lo que está más allá de la realidad del sujeto político.

Me inclino a pensar que en su mayoría los políticos al enunciar su discurso para convocar votantes, consideran que lo que significan las palabras, está colmado de contenidos de actos y hechos realizables, por lo que no parten de una construcción mental que busque el fraude, engaño o mentira hacia sus electores. Sinceramente consideran que lo que ofrecen es factible de concebirse, por lo que, en consecuencia, su discurso no es mendaz, sino que legítimo en su contenido de verdad.

En este problema interviene por un lado su propio deseo; por otro, el desconocimiento o ignorancia de procesos de poder que puedan

tener determinantes e incidencias en lo que se quiere y por lo mismo se oferta.

La palabra del político se inscribe en tres tiempos, pasado, presente y futuro.

Pasado en cuanto que el político sabe de la existencia de los factores procesales que promueven las carencias que provocan los problemas sentidos por los votantes. Ese conocimiento es precisamente lo que le decide a tomar el problema como parte de su agenda de discurso político, que luego trasladará a un programa de acción que provoque la transformación o eliminación del problema, esto es, la satisfacción del deseo. Hasta aquí se encuentra verdad y buena fe en las palabras del discurso político electoral.

En el hoy del político lo que desea hacer coincide con lo que considera que se puede hacer, por consecuencia no hay trampa, ni intención de engaño; existe eso sí, un concepto construido dentro de un corte epistemológico que se va a expresar a futuro, que si bien es cierto no altera la consecución del voto, si altera la construcción concreta de la acción política

estructurada por la realidad de la que forma parte lo ofertado en el discurso del político.

Lo que se desea hacer pues, no es más que una intención. Pero, es una intención que lleva a conquistar la voluntad del votante.

Para comprender mejor este proceso, que lleva a constituirse en trampa epistemológica, es necesario analizar el otro momento que va vinculado a la construcción emocional y por lo mismo subjetiva del político. Esto es, **lo que quiere hacer**.

Es preciso tener presente que el político es una persona igual que las demás, que solamente presenta diferencias de “los otros” en tanto que su actividad laboral central es la de político; por lo mismo, su capacidad psicomotora va a estar vinculada a las otras dos grandes áreas del conocimiento. La subjetiva o emocional y la cognoscitiva u objetiva.

El componente emocional lo constriñe a pretender lo que sus sentimientos exigen y, nótese que escribo exigen y no solicitan, partiendo que la respuesta humana subjetiva tiene componentes

instintivos y por consecuencia de exigencias fatales, tal como dice la psicología de masas de Wilhem Reich<sup>1</sup>.

Siendo así, la busca de ejercicio del poder de parte de los políticos es lo que efectivamente “quiere” y lo que dirá en su discurso, ya sea explícita o simbólicamente, de donde, por cierto, nace la importancia de someter a análisis psicológico el contenido y uso de las palabras en el discurso político, que es tema de otra reflexión, tanto por su complejidad como su importancia.

El área psicomotora se manifiesta en el “yo quiero” que es fuerza vital para que el político consiga llegar a su objetivo de poder; las palabras de proselitismo significarán permanentemente esa idea y serán la fuerza compulsiva que le hará hacer sus mejores esfuerzos para proyectar una imagen que diga que él es la persona idónea para ejercer el poder público.

Cómo puede inferirse de lo dicho en los párrafos precedentes, el

---

<sup>1</sup> [Wilhem Reich - Psicología de masas del fascismo](#)

discurso del político no tiene contenidos que no sean verdaderos y, en el caso de lo que él quiere, son inclusive instintivos y por lo mismo fuertemente poderosos.

La base instintiva de la conducta hace que el político considere que tiene poderes superiores a los del ciudadano común, y por lo mismo le otorga la capacidad de realizar lo que “otros” no pueden.

### **Lo que se puede hacer**

Este imperativo está inscrito en el político, más allá de su discurso, rebasando el contenido mismo de las palabras.

Recopilando lo escrito, se tiene que él político en las palabras que integran su discurso significó el deseo colectivo de sus votantes y lo sintetizó con el suyo propio. Pensó, soñó e imaginó un mundo lleno de posibilidades en el que su poder satisfecería los deseos de “los otros” subsumidos en los deseos propios.

El “quiero” está más allá de los deseos explícitos en las palabras. Está inscrito en el fondo de la conducta instintiva, en las emociones, en la interioridad: es la “mismidad” exacta, va más allá

aun de la propia capacidad de razonar.

“Quiero” es un poco el deseo del niño de tener lo prohibido, que lleva al político en muchas ocasiones a mezclar poder con Eros. “Quiero” significa realmente la oposición a la función civilizadora de la cultura humana.<sup>2</sup> Significa la realización de la libertad del cuerpo, el hedonismo absoluto tan bien practicado por los antiguos griegos y personificados en el culto al cuerpo y la mente. “Quiero” es la compensación material del deseo sublime dirigido a “los otros” y nunca realizado...

“Quiero” encuentra su límite precisamente en el “puedo”.

La posibilidad de poder hacer es lo que los psicoanalistas de la sociedad como Marcuse, ya citado, llaman el “principio de realidad”, opuesto al “Quiero” que es el “principio de placer”.

“Puedo” es una construcción social, por lo mismo colectiva, que rebasa la existencia del individuo. El mejor ejemplo está en la libertad del derecho, en la que se puede

<sup>2</sup> Marcuse Herbert; Eros y Civilización.

hacer todo aquello que la ley no prohíbe, o sea dentro de la restricción de la norma en la que no cabe el placentero y exigente instinto.

Cuando el político se convierte en dignatario, funcionario, representante del pueblo -diputado- está plenamente inmerso en el principio de realidad en el que no importa mucho lo que desee o lo que quiera, sino prevalece lo que puede hacerse y lo que no.

Sus actos y conductas no están determinados por sus actitudes cognoscitivas y subjetivas sino que por el margen que los reglamentos, normas, leyes, principios, códigos éticos imponen desde los partidos políticos y las instituciones mismas, y en el caso que reflexionamos, el Congreso de la República, la Constitución Política y la ley de Régimen Interno.

Además del marco legal, los diputados se mueven y deciden dentro de los límites permisivos de la sociedad, que determinan su propio espacio del “puedo” colectivo, que es lo que los poderes sociales permiten, no importando lo bueno, malo, necesario o

innecesario de las acciones que se impulsan.

Existen estructurados conjuntamente “poderes paralelos”, tanto fácticos como institucionales, procesales o coyunturales que predeterminan la posibilidad de acción de los diputados, lo que hace que el “quiere” del diputado, se constriña al “puedo”, deviniendo en una alternativa de lo que el sistema considera se puede hacer, a la que solo se tiene la opción de sí o no.

### **La crisis del sistema**

Para referirme a la crisis, parto del siguiente silogismo:

“El sistema capitalista desde sus inicios ha estado en crisis.”

“La crisis es inherente al sistema”

“Por consecuencia la crisis y el capitalismo son partes de un mismo hecho”

La crisis como elemento esencial del sistema es pertinente comprenderla dentro de la proposición de Marx, que dice: “el Capital no tiene nacionalidad”, ya que existe en donde se pueda reproducir sin preferencias de país o lugar, de donde el capitalismo

siempre ha sido internacional, no solamente ahora en lo que se llama economía global.

Este contexto permite la comprensión de la globalización de la economía capitalista, que obligadamente implica la globalización de la crisis.

Este fenómeno al manifestarse en países como Guatemala, provoca que la población mayoritaria, que solamente posee fuerza de trabajo (82% promedio) integre grandes sectores pobres multicarenciales que caracterizan nuestra estructura social, confirmando que el Capital se desarrolla a partir de la relación de los medios productivos y el trabajo, sin lo cual no sería posible la producción de ningún bien y por consecuencia de ningún capital. Las relaciones que se establecen entre medios productivos y trabajo son precisamente las que permiten generar riqueza y pobreza social.

Los bienes están en la naturaleza y en general existen en la tierra y el agua, como materia prima básica. Una vez están en estado natural son riqueza potencial y no se les considera capital, son cosas. Cuando los hombres entran en relación con los bienes naturales y

los utilizan para satisfacer diversas necesidades, se está ante el trabajo que les aporta el valor lo que los convierte en riqueza.

La riqueza en la sociedad capitalista se manifiesta como mercancía, y sus características de valor de uso, circulación y cambio son las que promueven la necesidad de la escasez como premisa indispensable para la generación de la riqueza, que es el principio de la crisis.

Así las cosas, en un apretado resumen del contenido del concepto de mercancía del primer capítulo del Capital,<sup>3</sup> a riesgo de ser considerado troglodita por plantear una versión fuera de la explicación liberal del capital, retomo el concepto de crisis.

Si el Capital, para crecer, necesita que los bienes sean escasos, y la crisis económica es fundamentalmente la existencia de muchas personas sin acceso al trabajo y los bienes de la sociedad, incluida la riqueza o el Capital, se colige de esas premisas que el capital depende de la crisis para existir.

---

<sup>3</sup> Marx, Karl, El Capital

El hoy en Guatemala está dominado por el reino de la necesidad en los diversos niveles de la existencia humana. Seguridad, acceso a la satisfacción de necesidades básicas como trabajo, alimentación, salud, vivienda recreación, por lo que la crisis existe como expresión del sistema.

### **Discurso político, trampa epistemológica y realidad crítica**

Este artículo persigue promover alguna inquietud en torno al hecho de aproximarse al conocimiento de cuál es la realidad en que se desenvuelven los políticos en su función de diputados, representantes del pueblo en el grupo de personas que de una u otra manera trabajamos la política como actividad cotidiana de manera profesional.

Es frecuente escuchar o leer comentarios despectivos e inclusive ofensivos respecto a las actitudes que asumen los diputados ante diversos hechos de la realidad nacional.

También es notoria la presión que ejercen los electores de los diputados distritales con la

finalidad que la función intermediadora de los dignatarios de la nación, se haga para conseguir que las instituciones del Estado se dirijan hacia la solución concreta de problemas que tienen las comunidades en las que viven estos ciudadanos.

El poder mediático de la sociedad mantiene una constante crítica a la actuación de los representantes del pueblo en el Congreso de la República, supuestamente motivado por intereses de poderes económicos de grupos y empresas sin los cuales los “mass-media” no podrían subsistir. Crítica por cierto no muy veraz y objetiva.

Por si fuera poco, cada vez son más evidentes las presiones ejercidas por el poder de capitales propios del “bajo mundo,” los que no solamente intentan imprimir su huella con el financiamiento de campañas políticas, sino que buscan imponer el margen de posibilidad de acción que los políticos puedan ejercer, caso que se manifiesta en los tres Organismos del Estado, sus instituciones en mayor o menor grado, sin que, por supuesto, gracias a su propia característica,

se pueda demostrar, ya que es parte del mismo fenómeno del que aquí se llama la atención.

En conclusión se propone como explicación del dilema del cumplimiento de las promesas políticas de los dignatarios, relativas a resolver problemas estructurales y coyunturales que afectan a la población, que se dan dentro de lo que propiamente se llama “corte epistemológico” y

aquí he llamado trampa epistemológica, que se manifiesta entre el contenido del significado de la palabra del político proyectada hacia el futuro y la realidad estructurada del hoy y ahora en que se desenvuelve la función del dignatario, en donde lo que “se puede hacer” está predeterminado por la realidad concreta que aliena y enajena el poder del político en funciones.

Le invitamos cordialmente para que nos escriba sus comentarios sobre este artículo, a la siguiente dirección: <http://grupolegis.blogspot.com/>

## SOBRE LA RECIENTE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS

*Luis Eduardo López Ramos \**

Es interés de este servidor, mediante el presente artículo, plasmar algunas ideas sobre la reciente elección de Magistrados para la Corte Suprema de Justicia y para la Corte de Apelaciones hecha por el Congreso de la República.

### Los antecedentes

Como se recordará, el Congreso de la República emitió durante la segunda quincena del mes de mayo de 2009, la Ley de Comisiones de Postulación, instrumento que fue aprobado producto de la gestión hecha por parte de grupos de la sociedad civil, que coincidió con la coyuntura generada por la publicación del video póstumo del profesional del derecho Rodrigo Rosemberg, mediante el cual responsabilizaba al Presidente de la República, a su esposa, funcionarios de gobierno y a otros funcionarios del Banco de Desarrollo Rural, del asesinato del que fue víctima días antes.

Esta ley, que entró en vigencia el tres de junio, desarrolla las normas constitucionales relativas a las Comisiones de Postulación, con el propósito de regular y establecer mecanismos y procedimientos, objetivos y concretos, en cuanto a la selección de las nóminas de candidatos a cargos que ejercen funciones públicas de relevancia para el Estado de Guatemala, tales como los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de Apelaciones, Contralor General de Cuentas, Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público, Procurador de los Derechos Humanos y cualquier otro que fuere designado por intermedio de Comisiones de Postulación.

En ese contexto, el Congreso de la República convocó a las Comisiones de Postulación de Magistrados a la Corte Suprema de Justicia y a la de Magistrados de la Corte de Apelaciones y tribunales de igual categoría, las cuales se

\* Luis Eduardo López Ramos es Abogado y Notario; tiene pensum cerrado de la Maestría en Derecho Constitucional (USAC) y actualmente estudia una Maestría en Derecho Parlamentario (Universidad San Pablo). Fue Director Legislativo del Congreso de la República. Pertenece a la Red Iberoamericana de expertos en Derecho Parlamentario. Actualmente es consultor de LEGIS.

integraron en la forma que dispone la Constitución Política de la República, proceso que fue bastante accidentado, sobre todo por el hecho que hubo mucha confusión sobre quiénes debían integrar ambas comisiones, producto de que el método de representación proporcional de minorías fue aplicado en forma irregular, a propósito, por los dos órganos electorales de donde provenían los distintos profesionales que debían integrar ambas Comisiones de Postulación, lo cual quedó dilucidado al final, en ambos casos, por la Corte de Constitucionalidad.

Así, las Comisiones de Postulación procedieron a realizar los actos determinados por la Ley de Comisiones de Postulación, entre ellos, la elaboración del perfil de los profesionales con el objeto de elevar la calidad ética, académica, profesional y de proyección humana de los funcionarios públicos electos mediante ese procedimiento, para lo cual se debían tomar en cuenta aspectos de tipo ético (*que comprendía lo relacionado con la moral, honorabilidad, rectitud, independencia e imparcialidad*

*comprobadas*), académico, profesional, de proyección humana, en función de lo cual debían elaborar una tabla de gradación de calificaciones de los aspirantes, de uno a cien puntos, con el objeto de cuantificar numéricamente en una sola tabla, los aspectos ya indicados, tabla que debía ser tomada como base por los miembros de la Comisión de Postulación en el momento de la votación, con el objeto de elaborar nóminas de candidatos con un alto perfil.

El número de profesionales que presentaron sus currícula para ser evaluados por la Comisión de Postulación de magistrados a la Corte Suprema de Justicia fue de 254<sup>1</sup>; para la Comisión de Postulación de magistrados a la Corte de Apelaciones y tribunales de igual categoría, fueron 851 profesionales quienes presentaron su currícula.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Fuente:

<http://www.comisionesdepostulacion.org.gt/images/csj/aspirantescsj.pdf>

<sup>2</sup> Fuente:

<http://www.comisionesdepostulacion.org.gt/images/uploads/expedientesape.pdf>

Seguidamente, hechas las evaluaciones respectivas, con base a la tabla de gradación de calificaciones de los aspirantes realizadas por las propias Comisiones de Postulación, los resultados evidenciaron que varios profesionales tuvieron una nota igual o mayor a cincuenta y un puntos. Para el caso de los candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, ese número fue de 142 profesionales<sup>3</sup>; para el otro caso, el de Magistrados de la Corte de Apelaciones, 255 candidatos tuvieron esa nota o más.<sup>4</sup>

Sin embargo, razones políticas bastante evidentes, permitieron que las Comisiones de Postulación incluyeran en los listados a candidatos con menores punteos al ya indicado, contrariando de esa manera el espíritu que se persiguió al emitir la Ley de Comisiones de Postulación. Como se desprende del tercer considerando de esa ley, es función de esas Comisiones,

*proponer “la lista de candidatos con un perfil idóneo para tales cargos, lo que hace imperativo garantizar que la actividad de las citadas comisiones se desarrolle dentro de un marco de plena independencia, buen criterio y funcionalidad, que a su vez garantice **nóminas de profesionales con las mejores calificaciones académicas, profesionales, éticas y humanas.**”*

Durante el tiempo en que las Comisiones de Postulación hacían su tarea, la CICIG, a través del Doctor Carlos Castresana, señaló sombras en el proceso de selección de magistrados de Corte de Apelaciones y Corte Suprema de Justicia “Las trampas permanecen a pesar de la nueva Ley de Comisiones de Postulación” señaló el fiscal español: “es un secreto a voces”, empezó su mensaje, “que hay negociaciones al margen de la comisión”. **“No hago público ningún nombre, sino hasta su selección”**, agregó.<sup>5</sup>

Sobre este particular, considero que fue allí donde empezó el gran

<sup>3</sup> Fuente:  
<http://www.comisionesdepostulacion.org.gt/images/csj/resultadoscsj.pdf>

<sup>4</sup> Fuente:  
<http://www.comisionesdepostulacion.org.gt/images/uploads/evaluacionesape.pdf>

<sup>5</sup> Fuente:  
<http://www.elperiodico.com.gt/es/20090917/pais/114565/>

problema que redundó en la presión que al final se hizo al Congreso de la República, Organismo respecto del cual, incluso, se habló de iniciar un nuevo proceso de depuración, por la selección que los diputados hicieron de algunos profesionales que habían sido señalados como no idóneos para ocupar tan altas magistraturas.

Hago la aclaración, antes de continuar con este artículo, que pese a ser profesional del derecho, no tengo relación alguna, ni buena ni mala, con ninguno de los profesionales que fueron incluidos en las listas que se presentaron al Congreso de la República para salir electos como magistrados de la Corte Suprema de Justicia, mucho menos con los profesionales que tuvieron que ser sustituidos por el Congreso de la República para integrar la Corte Suprema de Justicia, y que tampoco tengo nada en contra de la CICIG ni contra las organizaciones de la Sociedad Civil que se dedicaron a supervisar el trabajo realizado por las Comisiones de Postulación, labor que considero bastante tesonera, porque de esa manera, esas comisiones tuvieron

un tanto de presión para seleccionar candidatos que se consideraban “idóneos”; lo que sí considero es que fue un gran error que la lista de nombres señalados por la CICIG no se hiciera pública durante el proceso de evaluación y selección por parte de las Comisiones de Postulación, porque esas hubieran podido ser, inicialmente, las instancias que debían haber sufrido la verdadera presión y desgaste que le tocó llevar sobre sus hombros a los diputados que integran el Congreso de la República, pues los integrantes de las Comisiones de Postulación habrían podido dejar de incluir, de una buena vez por todas, en los listados que contenían las nóminas, a los profesionales que se consideraban “no idóneos”.

El 21 de septiembre de 2009, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Comisiones de Postulación y la Ley de la Carrera Judicial, se entregaron las nóminas al Congreso, para que éste, antes del 13 de octubre, eligiera a los magistrados de dichos tribunales colegiados; 13 para la Corte Suprema de Justicia, de una nómina de 26 candidatos, y 90 titulares y 60 suplentes para la

Corte de Apelaciones y tribunales de igual categoría, de una nómina de 180 candidatos.

Si nos pudiéramos colocar en el momento en que los integrantes de las Comisiones de Postulación llegaron al Organismo Legislativo en uno de los “transmetro” que había sido prestado por la municipalidad de Guatemala para el traslado de los postulantes desde el Paraninfo Universitario hacia ese Organismo, al ingresar éstos a las instalaciones del Congreso de la República fueron vitoreados por todos los presentes, entre los cuales hacían acto de presencia organizaciones de la sociedad civil, las mismas que junto a la CICIG, días después, presentaron objeciones contra algunos de los candidatos que iban incluidos en las listas que las Comisiones de Postulación estaban por presentar en ese momento al Organismo Legislativo.

El 29 de septiembre de 2009, el Congreso de la República iniciaría el proceso para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en la forma que determinó la Corte de Constitucionalidad, quien mediante

dos amparos que otorgó, decidió que dos normas de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo no podían ser objeto de aplicación con respecto a esos nombramientos (*aún sigo sin poder establecer, ¿dónde está la amenaza de violación al derecho que se esgrimió por parte de los amparistas si la elección se hubiera realizado como lo establece esa ley?, sin dejar de olvidar que el amparo tiene la particularidad que es “intuitu personæ”<sup>6</sup>, es decir, opera el amparo, únicamente en favor de quien lo solicita, que para el caso particular, no fue ninguno de los postulados, a diferencia de la inconstitucionalidad total o parcial de las leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general, que al resolverse opera para todos, sin distinción alguna, independientemente de quién la haya presentado*); es decir, la Corte de Constitucionalidad dispuso que la elección no debía realizarse “mediante planilla” ni “en forma secreta” (*por medio de*

<sup>6</sup> Locución latina que significa ‘en atención a la persona’. Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Intuitu\\_personae](http://es.wikipedia.org/wiki/Intuitu_personae)

*cédulas de votación*), como lo mandata para este último caso esa ley, sino que tal elección tendría que realizarse en forma pública, pronunciándose todos los diputados a favor o en contra de los postulados, con lo cual se iría eligiendo o descartando a cada profesional incluido en la nómina.

El inicio de la elección fue obstaculizada, en parte, por varios alcaldes que llegaron al Congreso de la República a exigir una mayor asignación por concepto del IVA-PAZ. Fue hasta ese momento, al conocer el titular de la CICIG que en esa sesión se haría la elección de los magistrados a la Corte Suprema de Justicia, que se constituyó al Congreso de la República para entregar una lista en que se encontraban los nombres de ocho de los profesionales que no debían quedar electos como magistrados de esa Corte, debido al hecho que se consideraban “no idóneos”; según lo señalado por el Doctor Castresana, “*si quedan electos estos candidatos, harán muy difícil la manejabilidad de la justicia en el país.*”<sup>7</sup> Tal acción

hizo que el Congreso pospusiera la elección para el 30 de septiembre, fecha en la que eligió a 13 magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los cuales, 6 de los señalados formaban parte de la lista que había sido presentada un día antes por la CICIG.

El 2 de octubre, la Corte de Constitucionalidad otorgó un amparo provisional, mediante el cual emplazó al Congreso de la República para que durante tres días contados a partir de la notificación respectiva, recibiera denuncias con pruebas fehacientes acerca de cualquiera de los electos para integrar la Corte Suprema de Justicia; vencido ese plazo, y en caso de recibir las denuncias con las consiguientes pruebas fehacientes, procediera a reunirse sin demora y sin interrupción y decidiera inmediatamente bajo su entera responsabilidad votar de manera pública; y, finalmente, que en caso que el Congreso de la República determinara que las denuncias estaban sustentadas,

---

<sup>7</sup> Fuente:  
<http://noticias.terra.com/articulos/act1972>

---

194/Comision\_de\_UNU\_impugna\_a\_och  
o\_candidatos\_a\_Corte\_Suprema\_de\_Guat  
emala/

procediera a la sustitución correspondiente.

El Congreso de la República, con base a las 62 denuncias presentadas, y después de consultas hechas a la Corte de Constitucionalidad sobre la forma en que debía proceder a la sustitución correspondiente, procedió el 8 de octubre a sustituir a tres de los seis magistrados señalados; dos de las denunciadas fueron eliminadas de la lista de profesionales electos por el Congreso de la República y uno más presentó su renuncia, antes que el Congreso procediera a discutir sobre la eliminación de su nombre de la lista electa. Producto de lo anterior, el Organismo Legislativo procedió posteriormente a elegir a los tres profesionales que les sustituirían, quienes tomaron posesión el 13 de octubre.

***Mi apreciación sobre la eliminación de las listas de algunos de los profesionales electos como magistrados de la Corte Suprema de Justicia; violación del derecho de defensa consagrado en el artículo 12 de la Constitución***

En lo personal, me han surgido algunas interrogantes respecto de la situación a que se vio compelido el Organismo Legislativo al llevar a cabo la sustitución de algunos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia que ya habían sido electos, sobre todo si se toma en cuenta el poco tiempo con que el Organismo Legislativo contaba entre la fecha en que procedió a hacer dicha sustitución y la fecha en que debían ser juramentados y tomar posesión los magistrados electos.

Considero que fue la premura de tiempo la que no permitió que se pudiera dar por agotado uno de los principios contenidos en la Constitución Política de la República, en particular el establecido en el artículo 12 que establece: **“Derecho de defensa.** La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie

podrá ser condenado, *ni privado de sus derechos*, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido. *Ninguna persona puede ser juzgada* por Tribunales Especiales o secretos, ni *por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente.*”

Respecto de este artículo, la Corte de Constitucionalidad ha señalado:<sup>8</sup>

*“...Los derechos de audiencia y al debido proceso reconocidos en el artículo 12 de la ley fundamental, al provenir de una norma general prevista en la parte dogmática, deben tener plena observancia en todo procedimiento en que se sancione, condene o afecten derechos de una persona. Tienen mayor relevancia y características en los procesos judiciales es cierto, pero su aplicación es imperativa en todo tipo de procedimientos, aún ante la administración pública y Organismo Legislativo y cualquier otra esfera de actuación, media vez,*

*por actos de poder público, se afecten derechos de una persona. Tales derechos abarcan la potestad de ser oído, de ofrecer y producir medios de prueba y de rebatir las argumentaciones deducidas, y el pronunciamiento definitivo de conformidad con la ley. Su observancia es vital por cuanto determina protección de los derechos de la persona y fortalece la seguridad jurídica... En caso semejante, refiriéndose a la garantía constitucional de audiencia, esta Corte ha expresado que ‘Se trata, en cada uno de los procedimientos que leyes de diversa índole han previsto, de satisfacer la exigencia de oír adecuadamente a quien la denuncia afecte, a fin de llevar a cabo el iter procesal, porque es la audiencia la que legitima la labor de ponderación del asunto que la autoridad deba decidir, salvo, desde luego, frente al silencio del obligado a responder, que puede obrar como tácito asentimiento del hecho por el cual se le cuestiona (...) Este derecho de*

---

<sup>8</sup> Sentencia de fecha 6 de julio de 2000, contenida en la Gaceta No. 57, expediente No. 272-00, página No. 121,

la persona ha sido virtualmente la principal preocupación de esta Corte en el ejercicio de su competencia en amparo, habiéndose establecido su doble condición de derecho propio y garantía de otros derechos. El desarrollo jurisprudencial ha ido perfilando los alcances de este derecho y, en particular, en lo que al caso examinado concierne, la garantía de audiencia. Pasados doce años de análisis constante por esta Corte de los elementos que integran el debido proceso, debe considerarse consolidado el principio de que la audiencia prevista en las leyes procesales es no sólo fundamental sino elemental (...) Siendo el amparo una protección de los derechos de la persona cuando a ésta se le ha inferido agravio, no puede tenerse como causa fenecida aquella en la que una de las partes no ha tenido oportunidad de defensa, o que se le haya privado de sus derechos sin las garantías del debido proceso, siendo entre éstas de valor capital el de la audiencia o citación, que implican la base

de un verdadero juicio (...) **En virtud de la supremacía constitucional, todo el ordenamiento jurídico debe guardar armonía con los valores, principios y normas, por lo que en materia administrativa, como en cualquier otra, el derecho de defensa y el de audiencia deben sostenerse plenamente (...) respecto del proceso legal (...) no pueden tenerse como iguales los judiciales con los administrativos, por existir en la legislación diferentes regulaciones, las que responden a la naturaleza de cada uno de ellos, siendo, eso sí, aplicables a ambos aquellos principios que son fundamentales en todo sistema de Derecho. '...el derecho primario en todo procedimiento por medio del cual se pretenda afectar a una persona, es el derecho de la defensa jurídica, el cual se origina desde la oportunidad de audiencia debida al afectado, con el objeto de que éste alegue lo que considere pertinente respecto de la**

***imputación que se le formula...<sup>9</sup>***

Reitero que el corto tiempo con que disponía el Congreso de la República para juramentar a los nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia fue la razón por la que los denunciados no pudieron ser escuchados adecuadamente, ni pudieran presentar las pruebas de descargo por las cuales se les acusaba. El solo hecho de haber sido denunciados como “no idóneos” los colocó como “los señalados”, “los malos”, “los huele mal”, “los no queridos”, “los vilipendiados”, “los despreciados”, “los malmirados”, “los desautorizados”, “los descalificados”, y por lo mismo, para cualquiera que estuviera al tanto de lo que estaba aconteciendo, ellos no tenían derecho a hacer valer la disposición contenida en el artículo 12 de la Constitución que establece que ***ninguna persona puede ser juzgada bajo procedimientos que no estén preestablecidos legalmente.***

---

<sup>9</sup> Los remarcados y subrayados fueron hechos por el autor del presente artículo.

Y qué decir del principio de inocencia garantizado en el artículo 14 de la Constitución que establece: “Toda persona es inocente, mientras no se le haya declarado responsable judicialmente, en sentencia debidamente ejecutoriada. ...”, y sobre lo cual la Corte de Constitucionalidad ha dicho:<sup>10</sup>

***“...el artículo 14 constitucional reconoce, en su primer párrafo, el derecho fundamental de toda persona a la que se impute la comisión de hechos, actos u omisiones ilícitos o indebidos a que se presuma su inocencia durante la dilación del proceso o expediente en el que se conozca la denuncia, y hasta en tanto no se le haya declarado responsable judicialmente en sentencia debidamente ejecutoriada. Se trata, entonces, de una presunción iuris tantum...”<sup>11</sup>***

---

<sup>10</sup> Sentencia de fecha 31 de marzo de 1998, contenida en Gaceta No. 47, expediente No. 1011-97, página No. 109.

<sup>11</sup> Las presunciones “*juris tantum*” son aquellas que permiten producción de prueba en contrario, imponiéndole esa carga a quien pretenda desvirtuarlas, y por ello interesan al derecho procesal.

Se llegó a señalar, incluso, por diferentes sectores, que de no quedar electos los 13 magistrados de la Corte Suprema de Justicia antes de la fecha en que debían ser juramentados y la consecuente toma de posesión, se estaría atentando por parte del Organismo Legislativo contra la independencia del Organismo Judicial y en consecuencia, contra el estado de derecho, con lo cual se estaría produciendo un vacío de poder, sin tomar en cuenta que la Ley del Organismo Judicial establece en su artículo 71, que *“Ningún magistrado o juez, propietario o suplente en funciones y ningún funcionario o empleado del Organismo Judicial, dejará su cargo aunque se le haya admitido la renuncia o cumplido el tiempo de su servicio sino hasta que se presente su sucesor.”*

Lo anterior significa que los diputados actuaron de la forma en que lo hicieron, debido a la presión mediática que se producía, así como a la presión que hacían las diferentes organizaciones de la

Sociedad Civil, privando de esa forma, de sus derechos, a los profesionales que ya habían resultado electos como magistrados de la Corte Suprema de Justicia, pues nunca se les venció en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido, y aún cuando alguien que no esté de acuerdo con la tesis de este servidor, pudiera pensar que no era un juez o tribunal competente ante quien debían salir vencidos (que dicho sea de paso, es discutible), lo cierto es que **no había procedimientos preestablecidos legalmente a través de los cuales se procediera a su sustitución** antes de su juramentación y toma de posesión como Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que era lo que acontecía al momento en que se procedió a la sustitución de tres de ellos.

Francamente, y pensándolo detenidamente, no me hubiera gustado estar en ningún momento en el lugar de alguno de los denunciados, pues es un hecho que mi dignidad y mi buen nombre hubieran quedado mancillados, al igual que el de mi familia, con el consecuente señalamiento por

---

Fuente:  
<http://legales.com/Tratados/P/presuncione s.htm>

parte de mis amistades, no digamos de mis conocidos y obviamente, por qué no decirlo, de la sociedad en su conjunto.

Lo anterior me orienta a pensar, ¿qué sería de mí o de mi familia, si en algún momento, sin que yo tuviera el más mínimo conocimiento, se acercara a mi bufete alguna persona a requerir mis servicios profesionales para que le legalice una firma o una fotocopia, le levante un acta notarial o le autorice una escritura de cualquier naturaleza, y más tarde resulte ser que la persona que requirió mis servicios profesionales se trata de alguien involucrado con asociaciones ilícitas?, ¡no quiero ni pensarlo!, pues tales razones serían suficientes en el futuro para ser objeto de señalamientos, situación similar por la que pasaron varios de los profesionales postulados; o por ejemplo, que de haber tenido la gracia de haber sido nombrado como juez o electo como magistrado y como consecuencia de ello conocer de algún proceso, hubiera dictado resoluciones que, aún siendo apeladas, fueran confirmadas por tribunales superiores porque las mismas se

ajustan a derecho, pero que una de las partes que no quedó contenta con el fallo emitido considere que son razones para considerarme “no idóneo” para integrar un órgano colegiado superior.

También soy consciente que no puede taparse el sol con un dedo, pues estoy suficientemente claro que en el gremio al que pertenezco, existen algunos profesionales del derecho buenos y otros no tanto. Sin embargo, considero que para que no vuelva a repetirse una situación como la acontecida, en la que pueda darse una violación constitucional como la ya indicada, es necesario reformar esa ley con suficiente tiempo de antelación, a efecto de llenar los huecos que quedaron abiertos al aprobar dicho instrumento, vacíos que son conocidos, sobre todo, por las organizaciones de la sociedad civil que acompañaron todo el proceso de selección de los profesionales interesados en ocupar una magistratura; en especial, para que se tome en cuenta que la elección que le corresponda hacer al Congreso de la República, al Presidente de la República o al funcionario o funcionarios que tengan que elegir por imperativo

legal, deben realizarse sobre la lista o listas depuradas que elaboren las referidas Comisiones de Postulación, y no sobre tales listas, excluyendo de las mismas a los candidatos sobre los cuales, propios o extraños, tengan

señalamientos en su contra, por cuanto que no es eso lo que establecen los textos contenidos en la Constitución Política de la República ni en las demás leyes que nos rigen.

Le invitamos cordialmente para que nos escriba sus comentarios sobre este artículo, a la siguiente dirección: <http://grupolegis.blogspot.com/>

## EL DECRETO: UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

Fernando López \*

“*Decretum*”: En el Derecho romano, acto de una autoridad. Sentencia resultante de la *cognitio extraordinaria*. Regla expedida por el pretor o el presidente de una provincia y mediante la cual ordenaba algo. Cierta tipo de constituciones imperiales. (J.C.Gardella).

La suspensión de garantías Constitucionales a partir de la vigencia de la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985 y vigente a partir del 14 de enero de 1986, cuando asume la Presidencia de la República Vinicio Cerezo Arévalo, si bien es cierto, no han sido la constante, sí han sido motivo de comentarios a favor y en contra por políticos, organizaciones sociales y por la prensa nacional.

En los gobiernos de 1996 a 2000; de 2000 a 2004; de 2004 a 2008 y en la actual administración, al

menos se han decretado dos suspensiones de garantías constitucionales por gobierno, los más, por desastres naturales, otros, por enfrentamientos entre poblaciones y otros, por el índice delincencial imperante.

Pero no es el interés de este artículo evaluar si los decretos emitidos por las administraciones señaladas en el párrafo precedente fueron o no necesarios, si éstos llenaron los requisitos mínimos ordenados por la Constitución Política de la Republica de Guatemala, sino observar que por alguna razón, el Organismo Legislativo ha tenido que aprobar mediante otro “Decreto”, la suspensión de las garantías constitucionales en el caso de Calamidad Pública, por los desastres naturales acaecidos en el país.

Para adentrarnos en el tema del decreto, nos referiremos a los que señala Rafael Bielsa en su diccionario “Los Conceptos

\* Fernando López es Asesor del Congreso de la República.

Jurídicos y su terminología”, 3ra. Edición de 1993, página 204, en la que señala que Decreto es conforme al estudio “...resolución del Poder Ejecutivo que va firmado por el rey en las Monarquías constitucionales, por el Presidente en las Repúblicas, con el refrendo de un ministro, generalmente el del ramo a que la resolución se refiere, sin cuyo requisito carece de validez. Los decretos han de ser dictados dentro de las facultades reglamentarias que incumben al Poder Ejecutivo para el cumplimiento de las leyes, y sin que en modo alguno puedan modificar el contenido de éstas”. Se infiere, de acuerdo con los conceptos anteriores, que el Decreto del Ejecutivo no es de orden Legislativo.

“Constituyen ‘el decreto del Ejecutivo’. El medio de desarrollar la función administrativa que le comporte. Por eso Couture lo define como Resolución del Poder Ejecutivo nacional o departamental, de carácter general o particular, expedido en el ejercicio de sus poderes reglamentarios o de su función administradora. Dentro del orden de importancia, el *decreto* tiene

naturalmente, un rango inferior a la ley y superior a las órdenes y resoluciones de origen y firma puramente ministerial, e incluso de órganos públicos de inferior categoría”.

Más adelante, Rafael Bielsa, agrega que “también se llaman *decretos* en sentido general y de uso poco corriente, a la resolución de mero trámite dictada por los jueces en el curso de un procedimiento (Couture), acepción que está recogida igualmente por el *Diccionario* de la Academia. Dentro de este vocabulario judicial, algunas legislaciones procesales, como la uruguaya, denominan *decreto de sustentación* a las providencias interlocutorias que en el curso de la instancia dicta el juez, no para resolver incidentes ni pronunciarse sobre el fondo de la cuestión debatida, sino para asegurar el desenvolvimiento y la prosecución del juicio”.

Por otro lado, Bielsa cita a Guillermo Cabanellas de Torres (1991-1983), que fue un historiador, abogado, editor y escritor que desarrolló su actividad en España, Paraguay y Argentina,

y fuera reconocido como destacado laboralista de Iberoamérica, quien coincide con las expresiones usuales, y advierte que cuando la resolución “emana del Poder Legislativo, es llamada LEY; y si del Poder Judicial, se llama SENTENCIA. La denominación de *decreto* queda reservada para las resoluciones administrativas”.

Otros conceptos jurídicos, como el Derecho Canónico, se conoce con el nombre de *decreto* la constitución o establecimiento que ordena o forma el Papa, previa consulta con lo cardenales.

Existe en los conceptos jurídicos, acepciones respecto del significado y terminología de otros decretos, pero esencialmente, para efectos de conocimiento general, se referirá de manera concisa el término y su relación, como el Decreto Graciano, que es una recopilación hecha por Graciano del Derecho Canónico y que forma parte del *Corpus Juris Canonici*.

El Decreto de Nueva Planta, se le dio esta designación a cada uno de los que promulgó “Felipe V de España para restituir la legislación, de que se les había privado, a las

regiones que en la guerra de sucesión habían mantenido las pretensiones del archiduque Carlos de Austria a la corona española, en contra de la Casa de Borbón”.

Decreto delegado: También encontramos que “el Poder Ejecutivo puede adoptar decisiones propias o que estén originadas en otro poder el Estado. Las segundas, son llamadas delegadas o reglamentarias, por cuanto van encaminadas a garantizar o a concretar el cumplimiento de una ley de la cual dependen”.

El Decreto judicial: al que también se le llama “*auto*” y se refiere a las resoluciones emanadas o dictadas por un juez o tribunal durante las tramitaciones del juicio. De acuerdo con Bielsa, se excluye de esta denominación “*las sentencias*”, pues en cada instancia se pone fin a un juicio. Igual sucede con las *providencias*, cuya finalidad es procedimental limitada.

Por **Decreto Ley** se entiende la *norma* con rango de *ley* emanada del poder ejecutivo, sin que necesariamente medie

intervención o autorización previa de un Congreso o Parlamento.

En algunos regímenes democráticos se contempla este tipo de norma (por el propio ordenamiento jurídico) para ser dictados en virtud de razones de urgencia (que impiden, por ejemplo, obtener la autorización para un Decreto Legislativo), pero requieren de convalidación por parte del poder legislativo, habitualmente en un plazo breve. En los países cuya forma de gobierno es la monarquía parlamentaria puede existir una norma análoga, llamada Real Decreto Ley, debido a que el reglamento de mayor rango emitido por el poder ejecutivo en esos sistemas de gobierno recibe el nombre de Real Decreto. De la misma manera, se denominan las normas con rangos legal dictadas por un gobierno de facto, como lo acontecido en Guatemala en 1982 (23 de marzo) y 1983 (8 de agosto).

Algunos autores refieren que en el primer sentido del término, esta norma posee validez mientras esté pendiente el plazo de convalidación, que va desde los

diez días en algunas legislaciones, hasta cuarenta y cinco días en otras. Una vez sometidos al poder legislativo, éste puede ratificarlos, derogarlos o incluso modificarlos. En España, lo regula el artículo 86 de la Constitución y en Argentina se conocen como "Decretos de necesidad y urgencia".

El segundo sentido del término (ocasionalmente *Decreto Ley*, llamado *Ley*), en Argentina se utiliza para designar a las normas dictadas por las dictaduras militares de 1930-1932;1943-1945; 1955-1958; 1966-1973; y 1976-1983. En Chile, corresponde a la legislación irregular de los periodos de 1924-1925; junio-octubre de 1932 y 1973-1981 (en este último caso, la Junta de Gobierno cumplió transitoriamente, desde 1981, el rol de poder legislativo hasta la plena vigencia de la Constitución en 1980).

Tras las dictaduras, la necesidad de mantener la continuidad jurídica se contraponía con la irregularidad manifiesta en la forma de dictado de estas normas; por lo tanto, los Congresos surgidos de gobiernos

democráticos que sucedieron a los gobiernos de facto optaron por una solución de compromiso, otorgándoles plena validez y vigencia.

En Chile, la jurisprudencia y resoluciones de la Corte Suprema ha reconocido su validez ante la necesidad del funcionamiento del Estado.

Y en Guatemala, la Constitución Política de la República, en el Título VIII, Disposiciones transitorias y finales, CAPÍTULO ÚNICO, en su artículo 4to. **Gobierno de facto**, reconoce la validez del Estatuto Fundamental de Gobierno, contenido en el Decreto Ley 24-82, del 27 de abril de 1982, 36-82 de fecha 9 de junio de 1982, 87-83 de fecha 8 de agosto de 1983, para el funcionamiento adecuado del Estado a partir del 14 de enero de 1986.

De acuerdo con la Constitución española, en el artículo 86, estos Decretos-Ley no podrán afectar *al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos (...), al régimen de las*

*Comunidades Autónomas, ni al Derecho Electoral general.*

Estos límites aseguran que el Decreto-ley no será utilizado abusivamente por parte del Gobierno. Pero también define que deberá ser debatido por el Congreso de los Diputados (Parlamento español) en el plazo de 30 días, para convalidarlo o derogarlo (aunque habrá un número muy limitado de días en los que el decreto-ley esté vigente todavía sin aprobación parlamentaria).

El Congreso sólo podrá afirmarlo o negarlo, pero no modificarlo, ni tampoco ignorarlo. En la práctica, el decreto-ley se ha asentado no ya como un recurso de urgencia, sino como una vía mediante la cual el ejecutivo incorpora leyes al ordenamiento ahorrándose el tiempo que dura la aprobación de una ley tal cuál.

Se supone que si las Cortes han elegido al ejecutivo, los decretos-leyes de éste serán aprobados. En España, el decreto-ley tiene tres límites:

*Circunstanciales:* acerca del hecho que provoca el nacimiento del

decreto-ley (el gobierno es el que decide cuando un hecho es de "urgente necesidad").

*Materiales:* sobre el contenido de dicha norma.

*Temporales:* provocando el fin del decreto-ley o su conversión en ley.

El decreto-ley puede ocupar el "puesto" o regular materias de las que se ocuparía la *ley ordinaria*, pero nunca de aquellas materias reservadas a la *ley orgánica* (derechos fundamentales, estatutos de autonomía, régimen electoral...).

El control sobre el decreto-ley puede versar sobre su forma como fuente del derecho, su contenido según su constitucionalidad, o su procedimiento de producción.

El decreto reglamentario se refiere a aquél que, con la firma de un secretario Ministro de Estado, redactado por él o por sus colaboradores, o combinadamente, y la sanción del Jefe de Estado, regula con detalle el régimen que sobre una institución ha establecido, en lineamientos fundamentales, una ley; y sin desconocer ninguna de sus normas

sustancialmente (Luís Alcalá-Zamora).

Se ha escrito ya sobre la definición del Decreto, pero algo que no puede quedarse en el tintero, es lo que se refiere a la redacción del mismo. Y se entiende, que al referir la atención a la redacción de un documento, debe tomarse en cuenta que ésta no es más que poner en orden las ideas, en blanco y negro, ya se traten de proyectos, de noticias, de informes, de memorias, de decisiones, etc.

En materia jurídica o legislativa debe tenerse en toda redacción un plan y un método, el que difiere según la índole de del instrumento o acto jurídico. En cuanto a leyes, éstas tienen una construcción casi uniforme, o sea las leyes formales, es decir, las que emanan del Congreso de la República; empero, los decretos, según su objeto y grado, difieren de acuerdo a su objeto y autoridad de quien lo dicta, o en todo caso, la afectación de las leyes o el ámbito de su aplicación.

Es por ello, que cuando el Organismo Ejecutivo dicta una restricción de garantías, mediante un Decreto, éste debe ser claro en

el campo de su aplicación, enumerar específicamente a qué garantías afectará y el entorno geográfico en que surtirá efectos, tal el caso más reciente, respecto de la crisis alimentaria en el oriente del país (ver artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Tal y como se ha dicho arriba, el Decreto dictado o resuelto por el Organismo Ejecutivo, es de carácter administrativo (acuerdo), por lo tanto, para que éste sea ratificado por el Honorable Congreso de la República, debiera hacerse mediante la resolución contenida en Acuerdo del Legislativo.

Como se ha indicado, si el decreto del Ejecutivo es un hecho meramente administrativo, y tienen vigencia específica, tal y como lo manda la Carta Magna, o hasta que el Organismo Legislativo emita disposición de improbarlo, empero, resulta que cuando el Decreto del Ejecutivo llega al Congreso para su conocimiento y efectos de ratificarlo, no es cierto que se le conozca de manera inmediata y para emitir una resolución

mediante otro Decreto, esta vez del Legislativo, debe llevarse a cabo un trámite preestablecido, el que la mayoría de las veces, excede del tiempo de vigencia de la suspensión de las garantías.

Por ejemplo, para emitir un Decreto el Legislativo, la documentación que sirve de respaldo para su conocimiento en el Pleno, debe seguir un proceso de formación de la ley, éste es un dictamen de Comisión, tres debates: artículos, redacción final y cinco días para su revisión por los bloques legislativos, envío para su sanción, sanción del Presidente de la República y finalmente, su publicación en el diario oficial.

¿Qué pasa cuando el Decreto emanado del Legislativo es contrario a los criterios del Presidente de la República? Simplemente lo veta, y retorna al Organismo Legislativo, y aquí, es otro trámite, al final, cuando se publica, los efectos de la improbación, seguramente ya no lo serán, simplemente, porque el tiempo de vigencia del decreto del Ejecutivo, ha fenecido.

Finalmente, es de considerar las vías más rápidas para que ni el

Ejecutivo ni el Organismo Legislativo sufran desgaste innecesario por la aprobación o improbación de un decreto de Suspensión de garantías, y esta salida sería la de efectivamente darle el tratamiento de **Acuerdo**, a lo dispuesto por el Organismo Ejecutivo, emitiendo el Acuerdo

Legislativo correspondiente, con la aprobación de mayoría simple de los Honorables Legisladores.

Al final, se obtiene ahorro de recursos y se evita la confrontación entre Organismos de Estado.

**Le invitamos cordialmente para que nos escriba sus comentarios sobre este artículo, a la siguiente dirección:** <http://grupolegis.blogspot.com/>

## LA CRISIS ALIMENTARIA Y LA APLICACIÓN DEL MARCO LEGAL VIGENTE

*Renata Avila Pinto  
y Mario García Lara \**

### I. INTRODUCCIÓN

La crisis alimentaria que ha aquejado durante 2009 a una porción importante del territorio nacional plantea la necesidad de analizar cuán efectivamente se ha aplicado el marco legal que existe para regular todas las acciones oficiales en materia de seguridad alimentaria y nutricional. El presente documento analiza, en primer lugar, cuál es ese marco legal y sus principales características. En segundo lugar se presenta una interpretación de la manera en que dicho marco legal se ha aplicado o se ha dejado de aplicar en la coyuntura de la crisis alimentaria, analizando no sólo la idoneidad del marco legal, sino también si el mismo ha sido

aplicado conforme a su espíritu original. Posteriormente se evalúa lo acontecido a la luz de la experiencia internacional y de las acciones que se han venido aplicando en Guatemala. De este análisis se concluye que, hasta ahora, las políticas diseñadas para la Seguridad Alimentaria y Nutricional no han mantenido el orden y coordinación previsto en el marco normativo del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En este sentido los esfuerzos que se realizan fuera de dicho esquema corren el riesgo de fracasar, ya que no toman en cuenta la información y aportes provenientes desde los sectores que conforman dicho sistema y se hacen aisladamente sin considerar prioridades.

\* Renata Ávila Pinto es Abogada, cuenta con Maestría otorgada por la Universidad de Turín, Investigadora para el Centro Berkman de Internet y Sociedad. Se desempeña como Asesora Jurídica de la Fundación Guatemala 2020 y ha participado en publicaciones de Global Integrity de la Red Iberoamericana de TIC y Educación y del Electronic Privacy Center.

\* Mario García Lara es Economista (URL), cuenta con Maestría en Política Económica de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, así como diplomado del programa de Economía del Economics Institute de la Universidad de Colorado en Boulder y del Programa de Sistemas Financieros de la Universidad de Harvard, en Massachusetts. Es Director Ejecutivo de la Fundación Guatemala 2020 y Consultor Asociado de Consultores para el Desarrollo (COPADES). Es analista y consultor en Economía. Fue Vicepresidente de la Junta Monetaria y del Banco de Guatemala; Primer Vicepresidente de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y miembro de las Juntas Directivas del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Corporación Financiera Nacional (CORFINA).

**II. MARCO LEGAL  
RELATIVO A LA  
SEGURIDAD  
ALIMENTARIA**

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto Número 32-2005, es de los más avanzados marcos jurídicos en el mundo, conforme a estándares internacionales. La Ley y Política de Seguridad Alimentaria Nacional declara la misma como un derecho de los ciudadanos e incorpora aspectos tales como la soberanía alimentaria, el principio de precaución frente a los organismos genéticamente modificados, la coordinación de intervenciones en un marco de descentralización y los sistemas de información sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN– y alerta temprana. La referida Ley, que se ampara en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y recoge específicamente el Derecho a la Alimentación, convierte a Guatemala en uno de los pocos países del mundo que lo incorporan como tal en su

ordenamiento jurídico. De hecho, la mera existencia de esta ley se convierte en un hecho excepcional en América Latina ya que, a pesar de la gravedad del hambre y la desnutrición en el continente, ésta fue la primera ley en su género que los posteriores desarrollos legislativos en el continente han tomado como modelo.

Cabe indicar que en 2006, cuando se firmó el compromiso en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional por los partidos políticos, en el marco de los Acuerdos de Plan Visión de País, se decidió apoyar y hacer efectivo el cumplimiento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Además, los partidos políticos asumieron el compromiso de hacer efectivo por tres períodos de gobierno consecutivos, el Plan Estratégico diseñado por expertos en la materia. También garantizaron los Secretarios Generales de los partidos políticos que sus alcaldes dedicarían fondos específicos para las acciones relacionadas con la SAN. Se asumió el compromiso, además, de incorporar al proceso a los

COCODES y COMUDES para las intervenciones locales. En el plan diseñado estaba estipulado enfocarse a la mejora en la educación de las madres, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la SESAN, la implementación inmediata de programas integrales de desarrollo, de programas intersectoriales dirigidos a mejorar el acceso a activos económicos y sociales, como salud, educación, empleo y tierra así como programas específicos enfocados a reducir la desnutrición crónica. El acuerdo de largo plazo, pues, involucraba a todos los actores y en todos los niveles, a metas específicas y un trabajo de nación sostenido que permitiría no solo evitar crisis sino avanzar hacia la reducción de problemas focalizados.

La referida Ley establece el marco institucional para coordinar acciones de entidades gubernamentales, no gubernamentales y organismos

internacionales, articulándose en tres niveles de acción:

- El nivel de **decisión política**, representado por el Consejo Nacional de SAN (CONASAN).
- El nivel de **coordinación y planificación técnica**, responsabilidad de la Secretaría de SAN –SESAN- y,
- El nivel de **ejecución**, que debe ser llevado a cabo por los ministerios y organismos que tengan responsabilidades operativas

La Ilustración 1 esquematiza la forma en que la Ley del Sistema de SAN estructura las relaciones institucionales que deben configurarse para coordinar todas las intervenciones públicas en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

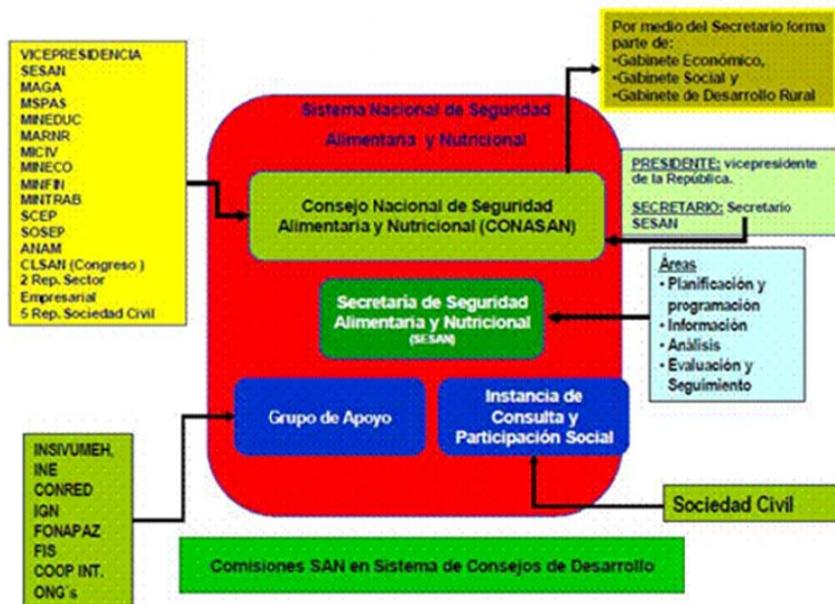


Ilustración 1: Estructura institucional del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

En lo que respecta al nivel de dirección y decisión política, el Consejo Nacional de la SAN – CONASAN- es el órgano rector del Sistema así como el responsable de la correcta implementación de las intervenciones. Cada uno de los integrantes del CONASAN es responsable de impulsar al interior de las instituciones que representa, el cumplimiento de los instrumentos y acciones de la política SAN, las acciones que se deriven de los planes estratégicos

y operativos que permitan enfrentar problemas coyunturales graves de inseguridad alimentaria, pero las mismas no deben ser antojadizas ni carecer de respaldo técnico, sino que deben derivarse de una evaluación integral de los principales actores en la materia dentro del ejecutivo, contemplando además la forma de fiscalización y de sistematización de resultados.

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria está integrado por los siguientes funcionarios del

Ejecutivo: el Vicepresidente de la República, quien lo preside; el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, quien actuará como Secretario del Consejo; el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación; el Ministro de Economía; el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social; el Ministro de Educación; el Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales; el Ministro de Trabajo y Previsión Social; el Ministro de Finanzas Públicas; el Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y la SOSEP.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se ha incorporado también en la ley, puesto que deberán conformarse Comisiones SAN a nivel departamental, municipal y local para que la coordinación con los ejecutores de los proyectos descienda gradualmente de lo nacional a lo local-comunitario.

Cabe señalar que un tema que puede estar influyendo sobre el adecuado funcionamiento del sistema ha sido la duplicidad de

funciones y de muchos de sus representantes con el Consejo de Cohesión Social, que fue creado por medio del acuerdo gubernativo 79-2008, una instancia colegiada de priorización y consenso institucional, dirigido de hecho por la Primera Dama, quien ha liderado todos los actos públicos. Los objetivos generales del Consejo son reducir la pobreza y la pobreza extrema en el país y orientar la inversión social hacia los objetivos y prioridades del Plan de Gobierno. El Secretario del CONASAN forma también parte del Gabinete General, Social y Gabinete de Desarrollo Rural y ahora del Consejo de Cohesión Social. Otro aspecto que vale la pena mencionar es que, por medio de modificaciones reglamentarias, se simplificó la forma de votación del CONASAN, a mayoría simple del quórum. Es decir, al encontrarse la mitad de los miembros (que pueden ser en su totalidad representantes del Ejecutivo) y votar a favor la mayoría simple (mitad de la mitad, mas uno), se pueden aprobar cualquier tipo de planes, lo que puede desvirtuar el propósito de CONASAN.

A nivel de coordinación y planificación técnica, la SESAN es un ente coordinador del accionar de los diversos actores relacionados con la temática en el país y tiene, entre otras funciones, las siguientes: secretaría del CONASAN, coordinación interministerial, preparación de la Política y del Plan Estratégico SAN, supervisión del Sistema Nacional de Información SAN, sensibilización de las instituciones nacionales, privadas y de la sociedad civil, documentar y normar las donaciones en especie y monetarias relacionadas con SAN y promover espacios de diálogo entre diferentes actores, para hacer de esta lucha contra el hambre una verdadera cuestión de Estado. A la fecha, al menos en su monitoreo y sistemas de información, ha logrado integrar a la SESAN, USAID, MFEWS, INSIVUMEH, MAGA, WFP, MSPAS, MINECO, ProRural y FAO. Más complicada que el monitoreo resulta la labor de coordinación interinstitucional, ya que la estructura administrativa ha debido atender otros programas como Mi Familia Progresiva, teniendo que desarrollar buena

parte de las labores administrativas y monitoreos que a este programa corresponden y poniendo a su servicio el equipo, materiales y recursos humanos de las sedes departamentales de la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria al servicio de dicho programa presidencial de protección social.

A nivel de Ejecución, es necesario señalar que la Ley del SINASAN indica específicamente quiénes son los responsables en cada institución de los aspectos más importantes para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. Para la Disponibilidad de alimentos, corresponde al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en coordinación con otras instituciones del Estado impulsar las acciones que contribuyan a la disponibilidad alimentaria de la población, ya sea por producción local o vía importaciones, en forma oportuna, permanente e inocua. En cuanto al acceso a los alimentos, corresponde al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo y Previsión

Social y al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, en coordinación con otras instituciones del Estado impulsar las acciones tendientes a contribuir al acceso físico, económico y social a los alimentos de la población de forma estable. Respecto del consumo de alimentos, corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, al Ministerio de Educación y al Ministerio de Economía en coordinación con otras, impulsar las acciones para desarrollar capacidades en la población para decidir adecuadamente sobre la selección, conservación, preparación y consumo de alimentos. La educación es un componente fundamental sobre el que no se ha enfatizado lo suficiente, ya que en todos los programas de asistencia a las familias no se ha incorporado programas educativos que enseñen a las personas a alimentarse en una forma adecuada. Respecto de la utilización biológica de los alimentos, en el ámbito sectorial, corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en coordinación con otras instituciones del Estado, impulsar

las acciones que permitan a la población mantener las condiciones adecuadas de salud e higiene ambiental que favorezcan el máximo aprovechamiento de los nutrientes que contienen los alimentos que se consumen. El tratamiento de la desnutrición también corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para fortalecer y actualizar de forma continua los recursos humanos institucionales y de otras instancias sobre el diagnóstico, tratamiento, recuperación y rehabilitación del desnutrido, por lo que resulta preocupante la reducción presupuestaria de dicho Ministerio, que además enfrenta el reto de la creciente demanda derivada de la gratuidad de la salud, que ha incrementado horizontalmente la demanda de servicios de salud a nivel Nacional. El MAGA tiene dentro de su estructura un Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional y una Unidad de Proyectos de Apoyo a la Seguridad Alimentaria y Nutricional -UPRASAN-, un área de Información de Seguridad Alimentaria -AISA- responsable de diseñar y operar un sistema de

información sobre seguridad alimentaria, para lograr un adecuado y racional análisis de los datos fundamentales que permita tomar las decisiones, un Programa de Alimentos por Acciones y un Programa de Asistencia Alimentaria. También cuenta con un Programa de Producción de Alimentos que busca aumentar la disponibilidad y acceso de los alimentos a través de la implementación, manejo y producción de proyectos agropecuarios. Además, ha diseñado proyectos de huertos escolares con fines educativos, invernaderos comunales, bolsas pecuarias de aves de postura, planes profilácticos de aves, huertos familiares o grupales. Sin embargo, todos estos programas, que no son asistencialistas sino diseñados para generar información, así como desarrollar capacidades y dotar de herramientas permanentes de mejora de la Seguridad Alimentaria, muestran un muy bajo nivel de ejecución presupuestaria.

Respecto de la Instancia de Consulta y participación social – INCOPAS-, cabe señalar que ha

funcionado de conformidad con lo previsto en la ley, interviniendo oportunamente y sugiriendo cambios a las políticas y planes formulados por el CONASAN. Sin embargo, es innegable que el sector no gubernamental no ha sido efectivo tanto en el monitoreo como en la ejecución de medidas enfocadas a la reducción de la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Las agencias de cooperación internacional no han asumido el impacto de la falta de rendición de cuentas por resultados de proyectos ejecutados por Organizaciones no gubernamentales apoyadas con fondos internacionales. Entre las debilidades más notorias de los sectores sociales en cuanto al monitoreo de la SAN se puede contar la falta de sistematización de dicha actividad y la insuficiencia de los vínculos con los organismos Ejecutivo y Legislativo que se traduce en que las observaciones y sugerencias surgidas de la participación social no se ven reflejadas en cambios y mejoras oportunas en las intervenciones gubernamentales.

### III. INTERPRETACIÓN DE LA CRISIS ALIMENTARIA DE 2009 Y LA APLICACIÓN DEL MARCO LEGAL

Durante 2009 estalló en Guatemala, en medio de una sequía prolongada y aguda, una crisis de escasez de alimentos que afectó de manera grave a por lo menos unas 350,000 familias en 15 departamentos, particularmente en los siete departamentos del Corredor Seco (Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa, El Progreso, Zacapa, Chiquimula y Baja Verapaz). Ante los informes proyectados de los sistemas de alerta y de informes climáticos y económicos, que ya vaticinaban dicha crisis, el CONASAN se reunió el 18 de Febrero de 2009 en una reunión extraordinaria para concentrar y coordinar acciones en el tema; posteriormente se reunió en marzo, pero no fue sino hasta en junio cuando aprobó el “*Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria 2009*”, que fuera diseñado por SESAN en el mes de Mayo. Cabe añadir que, sin estar contemplados como miembros de CONASAN en la ley respectiva,

se incorporaron *de facto* al mismo otros miembros como SEGEPLAN, CONRED y la Procuraduría de Derechos Humanos, quienes desde las primeras reuniones del CONASAN han estado enterados e informados de la situación alimentaria y la necesidad de acciones oportunas.

La SESAN ya indicaba en su informe de mayo que 30,000 comunidades debían ser declaradas en Estado de Emergencia y que los alimentos debían comprarse sin utilizar el sistema de licitación usual, sino que por Contrato Abierto. En este punto cabe hacer hincapié en que, contrario a lo recomendado por la SESAN, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional establece que los planes coyunturales que haga el CONASAN pueden ser ejecutados sin que se declare el estado de Emergencia de las comunidades, y basta que, por conducto de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia, se solicite al Congreso la reorientación de recursos (artículo 17). La lógica de tal procedimiento es que el

CONASAN pueda libremente dedicar recursos para hacer efectivo el derecho a la alimentación y así cumplir su mandato como ente rector. De lo contrario, cada intervención tendría que sujetarse al cabildeo político que implica la declaratoria de un estado de emergencia. De hecho, en teoría, dichas “emergencias” no deberían darse con un sistema de información y prevención adecuado, salvo por circunstancias imposibles de prever y evitar.

Aunque el Plan de Emergencia ya citado fue aprobado desde el mes de junio por el CONASAN, no fue sino hasta un mes después que el Presidente hizo público el Acuerdo Gubernativo donde aprobaba el mismo y giraba instrucciones para su implementación. Para tal fecha, y derivado del complejo manejo institucional del SINASAN y del agravamiento de la sequía, ya muchas comunidades se encontraban en situación de alta inseguridad alimentaria. El Presidente decidió declarar de interés nacional la ejecución del “Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria 2009” y

para viabilizar la adecuada implementación y ejecución del mismo autorizó al MAGA para que, bajo su responsabilidad, y sin sujetarse a los requisitos de Licitación y Cotización que establece la Ley de Contrataciones del Estado, comprara maíz, harina de maíz nixtamalizada, frijol, harina de frijol instantáneo, arroz, aceite vegetal, cereales, leguminosas, mezclas vegetales fortificadas, semillas para producción de cualquier clase (sin garantizar su inocuidad), herramientas de labranza y bombas rociadoras de mochila para fumigar, arrendamientos de bienes inmuebles y demás servicios por la suma de sesenta millones de quetzales.

Al verse desbordado por la magnitud de la crisis alimentaria, el Ejecutivo convocó a los representantes de la comunidad internacional para solicitar su ayuda. Al hacer el llamamiento, el gobierno reconoce la debilidad de las políticas públicas que no son sostenidas ni adecuadas, y ha propuesto “acciones extraordinarias” para salir de la crisis. Las líneas estratégicas inmediatas propuestas son las

siguientes:

- Acceso a la alimentación adecuada y digna para la población vulnerable;
- Fomento de sistemas de producción sostenibles;
- Focalización temática y sectorial;
- Incorporación de las familias más pobres, a mecanismos nuevos de distribución de la riqueza;
- Acceso a servicios básicos y desarrollo con base en planificación territorial;
- Acceso a servicios básicos y desarrollo económico con base en la planificación territorial;
- Promoción, coordinación y articulación de las políticas públicas para la aplicación efectiva del derecho a la alimentación, del nivel central al nivel local;
- Acciones para incrementar sustantivamente el ingreso de recursos fiscales que permitan al Estado mayor capacidad de respuesta sostenible;
- Efectiva coordinación con

actores nacionales e internacionales; e,

- Instalación de la Mesa Sectorial de SAN.

Como líneas estratégicas a mediano plazo el gobierno plantea reformar la institucionalidad y marco legal de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como el impulso a una Ley de Desarrollo Rural Integral que complemente los esfuerzos de la SAN.

Con respecto a la instalación de una Mesa Sectorial, cabe señalar que la misma tendría la responsabilidad de decidir el destino de los mil millones a recaudar entre la cooperación internacional, así como para centralizar la recepción y administración de los mismos en la CONRED, que depende de la Presidencia, siempre dentro de las libertades que da la declaratoria de un Estado de Calamidad Pública que permite centralizar ejecución de fondos. Aunque se afirma que dicha mesa se enmarca en la Política SAN y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en realidad no es así pues el sistema

creado en la Ley establece corresponsabilidades institucionales, mientras que la nueva instancia coordinadora del Gobierno con la cooperación internacional no toma en cuenta a instituciones representadas en el CONASAN y se atribuye competencias y funciones que ya están definidas y delegadas a otros actores en la Ley.

Por su parte, el Sistema de las Naciones Unidas de Guatemala elaboró un llamamiento internacional (“Flash Appeal”) por la situación de inseguridad alimentaria en Guatemala. Dicho llamado es la forma en que las agencias internacionales coordinan sus esfuerzos para responder a una crisis humanitaria repentina y unifican la petición de ayuda para los donantes, de manera concisa y para un período de seis meses. Además, ha recomendado un foco de acciones ante la emergencia en las áreas de nutrición (adquisición de Fórmulas Terapéuticas, contratación de personal, promoción de la lactancia materna, vigilancia nutricional en campo de menores, atención a mujeres embarazadas), de salud (capacitación en salud

reproductiva, servicios de planificación familiar), de agua y de saneamiento (desinfección del agua, depósitos de agua, reproducir y entregar material escrito educativo en materia de sanidad).

Asimismo la Organización Panamericana de la Salud –OPS– recomendó diseñar un sistema de alerta temprana que permita identificar casos de desnutrición aguda leve, moderada y severa, especialmente de la niñez y mujeres, embarazadas y madres lactantes así como publicar la información actualizada disponible. También recomendó revisar criterios de focalización y priorización de áreas geográficas/municipios en riesgo y de población vulnerable para brindar una atención nutricional y terapéutica oportuna dirigidas a madres y neonatos para reducir la desnutrición aguda. Asimismo, recomendó desarrollar un plan de movilización de recursos que permitan la adquisición de equipo, insumos y medicamentos.

Como puede observarse, las medidas recomendadas por la ONU y la OPS difieren de los

planes a ejecutar por el gobierno, y, en contraste, son más cercanas a los compromisos políticos asumidos en el Plan Visión de País. Las metas del Plan Visión de País en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el año 2011 eran reducir a 40.5 el porcentaje de desnutrición crónica en menores de 5 años y a 22.5 el porcentaje de anemia en menores de 3 años. Los focos del Plan Visión de País se orientaban hacia el fortalecimiento institucional, la sensibilización y cabildeo,

sistemas de información, comunicación y educación, acompañando las intervenciones alimentarias con servicios básicos de salud, alimentación complementaria, agua y saneamiento básico, organización y participación social y mejoramiento de la economía familiar para lograr una mejora integral, no asistencialista. La hoja de ruta del compromiso asumido por los partidos políticos en 2006 era la siguiente:

Primera Etapa 2008-2011	Fase I	Cobertura ampliada Información de Monitoreo Retroalimentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento</li> <li>• Sensibilización</li> <li>• Alimentación</li> <li>• Servicios de Salud</li> <li>• Educación</li> <li>• Organización y Participación</li> <li>• Mejoramiento de Economía Familiar</li> </ul>	38 Municipios 10 Departamentos
	Fase II y Fase III	Cobertura ampliada Logros mantenidos Información de monitoreo y evaluación Decisiones tomadas y ajustes introducidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento</li> <li>• Sensibilización</li> <li>• Alimentación</li> <li>• Servicios de Salud</li> <li>• Educación</li> <li>• Organización y Participación</li> <li>• Agua y Saneamiento</li> <li>• Mejoramiento de Economía Familiar</li> </ul>	83 Municipios 13 Departamentos
	Fase III			167 Municipios 17 Departamentos

**Ilustración 2: Hoja de Ruta, Área de Nutrición, Plan Visión de País.**

Se considera que de haberse seguido dicha hoja de ruta, se habría evitado la situación que hoy se vive en muchas comunidades, y ello habría conllevado seguir la Estrategia de Reducción de la Desnutrición Crónica asumida como compromiso en el acuerdo de Plan Visión de País y basada en estudios técnicos previamente efectuados.

#### **IV. EVALUACIÓN DE LO ACONTECIDO**

El premio Nobel de Economía (1998), Amartya Sen, planteó una de las paradojas más lacerantes de nuestro tiempo: muchas de las peores hambrunas de la historia reciente han ocurrido sin que exista una reducción significativa de la oferta de alimentos. Y ese es, lamentablemente, el caso de la crisis alimentaria de 2009 en Guatemala donde, además de paradójico, debe ser motivo de profunda reflexión de toda la sociedad ya que, como el propio Sen lo afirma, “ninguna hambruna en la historia de la humanidad ha ocurrido en una democracia funcional”; es decir, donde exista libertad de expresión (y, con ella,

capacidad de sonar oportunamente las alarmas) y un gobierno electo que debe rendir cuenta de sus actuaciones y omisiones.

Resulta complejo aceptar la lacerante realidad que viven los habitantes del Corredor Seco, especialmente si se toma en cuenta no sólo que en el país, en su conjunto, no hay escasez de oferta alimentaria, sino también que existe, desde años atrás, la institucionalidad pública específicamente diseñada para prevenir estas situaciones. Conviene recordar que cada uno de los integrantes del CONASAN es responsable de impulsar, al interior de sus entidades, el cumplimiento de la política de seguridad alimentaria, cuyas acciones deben derivarse de una evaluación integral por parte de tales entidades.

Resulta inevitable plantearse si en esta ocasión ocurrió algo que muchas veces sucede con las políticas públicas en Guatemala, donde las políticas de Estado (de largo plazo, como la de Seguridad Alimentaria) se descuidan por atender políticas de Gobierno (coyunturales, como la de poner

comedores solidarios en la ciudad capital, desde donde la hambruna se ve lejana). Es importante asumir el compromiso para que que esta crisis alimentaria sea la última que viva nuestro país y que sirva de lección sobre la importancia de mantener efectivas las políticas de Estado en la materia y la institucionalidad que las respalda (como la SESAN). No debe olvidarse que, aunque las hambrunas salen en más titulares de prensa, la desnutrición crónica es un problema mucho más serio porque está más extendida en nuestro país. La desnutrición no solo es consecuencia de la pobreza, sino una causa de la misma, pues torna a los niños en adultos débiles física y mentalmente, limitando de por vida su capacidad productiva. No se trata, pues, de un asunto político-electoral, sino de un tema que debe ser tratado con Políticas de Estado, pues en él se habrá de definir, en gran medida, el futuro de Guatemala.

Por supuesto que lo anterior deberá ser el resultado de perseverar en la ejecución de políticas de Estado, de largo plazo, lo que requiere no sólo disciplina

sino una visión clara respecto de la inconveniencia de estar improvisando las intervenciones del gobierno. Vale la pena recordar que, tal como los alquimistas de hace quinientos años se afanaban por obtener la piedra filosofal, esa búsqueda de una solución instantánea a los problemas de la vida parece inspirar las actuaciones de muchos dirigentes nacionales; innumerables políticas públicas que se han ensayado en Guatemala son, más que políticas de Estado sostenibles en el largo plazo, ensayos de alquimia que, en distintos campos del quehacer público, pretenden conseguir soluciones inmediatas, casi mágicas, a los profundos problemas nacionales. Peor aún, estas políticas que prometen soluciones instantáneas son impulsadas muchas veces a costa de sacrificar otras políticas de largo plazo que requieren de esfuerzo, paciencia y gestión continua, que han sido exitosas en otras latitudes pero que, para su desgracia, no son atractivas políticamente. Y debemos mencionar aquí a programas asistenciales tan bien

intencionados como Creciendo Bien o Mi Familia Progresa que, lamentablemente, distraen recursos que estarían mejor empleados en el fortalecimiento de programas que sí son institucionales, como el de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyas debilidades se han hecho evidentes en la actual crisis alimentaria.

La crisis alimentaria actual, como ha sido el caso en las frecuentes crisis que suelen aquejar a Guatemala, ha hecho surgir toda clase de sugerencias ante la problemática de la desnutrición aguda. Se repite el patrón de búsqueda de la piedra filosofal que proporcione soluciones instantáneas, lo que se traduce en propuestas improvisadas de toda índole, como por ejemplo, subsidiar a los productores de maíz (sin pensar que ello en nada contribuiría a protegerse contra las sequías), diseñar programas de fortalecimiento de la economía campesina (cuando hace años existe un acuerdo multipartidario sobre políticas de desarrollo rural), o crear un nuevo Ministerio de Desarrollo Social (sin intentar primero hacer eficiente el trabajo de las múltiples entidades que ya

existen). El síndrome del alquimista contagió también a algunos embajadores acreditados en el país, que fueron quienes propusieron que se declarase estado de emergencia nacional para combatir la crisis alimentaria. Al respecto, como ya se indicó, la declaración de estados de emergencia o prevención en el territorio nacional, aunque puede ser excepcionalmente necesario, tienen una serie de inconvenientes, como el hecho de que en tales estados se dejan de aplicar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las compras y contrataciones del gobierno, además de que favorecen la cultura de la improvisación sin contribuir a la consolidación de soluciones de largo plazo ni al fortalecimiento institucional del país.

Todas las intervenciones que se hacen fuera del esquema institucionalizado que ya existe, equivalen a encontrar remedios de última hora para atacar enfermedades graves, sin que parezca haber conciencia de que, en vez de ello, lo que hay que hacer es aplicarse y gestionar los instrumentos e instituciones que ya

existen para tales efectos. La medida idónea contra los efectos alimentarios de una sequía ha sido siempre el contar con un efectivo sistema de alertas tempranas, mismo que fue creado en 2005 con la Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional; lamentablemente dicho sistema no se aplicó adecuadamente y se desatendió. No se trata, pues, de un asunto que requiere encontrar nuevas soluciones, sino de ejercer una adecuada administración pública para aplicar las herramientas que ya existen. El propio Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, en su reciente visita a Guatemala, reconoció que dicho Sistema era el mecanismo adecuado para prevenir este tipo de crisis y que había que fortalecerlo dentro de la institucionalidad del Estado.

## V. CONCLUSIÓN

Las políticas diseñadas para la Seguridad Alimentaria y Nutricional deben mantener el orden y coordinación que se establece en el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y

Nutricional. En este sentido los esfuerzos que se realizan fuera de dicho esquema corren el riesgo de fracasar, ya que no toman en cuenta la información y aportes provenientes desde los sectores que conforman el SINASAN y se hacen aisladamente sin considerar prioridades. Las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional no pueden reducirse al tema alimentario; para que tengan sentido y fuerza deben complementarse con políticas que generen capacidades y le devuelvan a la población las herramientas necesarias para lograr generar riqueza por sus propios medios así como las políticas agrarias, comerciales y laborales. Se debe apostar por soluciones integrales y de largo plazo. En ese sentido, se hace necesario que:

- Se siga estrictamente los procedimientos contenidos en la Ley del SINASAN;
- Se sancione todo incumplimiento de deberes de quienes integran el CONASAN; y,
- Se priorice en la compra de

insumos efectivos para restablecer la salud de los niños afectados por desnutrición aguda.

- Se diseñen las ayudas gubernamentales en especie, de manera que incluyan alimentación adecuada como la ofrecida por el Programa Mundial de Alimentos; y,
- Se apruebe una adecuada ley marco de Desarrollo Rural.

## VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- 1) Congreso de la República: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto Número 32-2005. Guatemala.
- 2) Consultivo Regional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional –CCR-SAN-: Informe Especial; noviembre de 2009.
- 3) Ministerio de Finanzas Públicas: Primer informe 2009: La ejecución presupuestaria con enfoque de género y pueblos indígenas. Julio de 2009.
- 4) Naciones Unidas, Oficina del Coordinador Residente: Inseguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala; Informe de Situación No. 2; 11 de septiembre de 2009
- 5) Programa Mundial de Alimentos: “Funding Crunch May Disrupt Nutrition Programme In Guatemala”; agosto de 2009.
- 6) Rosada, T. y Bruni, L. 2009. “Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Guatemala”. Documento de Trabajo N° 45. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile
- 7) Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria; Guatemala agosto de 2009.
- 8) Sen, Amartya: On Ethics and Economics; Basil Blackwell; London, 1991.

Le invitamos cordialmente para que nos escriba sus comentarios sobre este artículo, a la siguiente dirección: <http://grupolegis.blogspot.com/>



Los actores directos en el Organismo Legislativo, diputados, asesores y personal de apoyo son portadores de experiencias prácticas y teóricas que hay que rescatar y sistematizar para enriquecer el Derecho Parlamentario guatemalteco con doctrina jurídica. Esto se puede hacer mediante el desarrollo de investigaciones específicas y mediante la sistematización de experiencias o desarrollo teórico de los conceptos que lo integran. La revista parlamentaria surge como expresión de esa necesidad de sistematización y desarrollo de los conceptos jurídicos del derecho parlamentario, de las interpretaciones de sus normas hechas por el propio Congreso o por tribunales.

