


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top, flanked by two lions. Below the shield is a figure on horseback. The shield is set against a background of a landscape with mountains and a river. The text "UNIVERSITAS CAROLINA ACCADEMIA COACTEMALTECO" is written around the perimeter of the seal. The title of the thesis is overlaid on the seal.

**ANÁLISIS COMPARADO SOBRE
LA EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS ELECTORALES
QUE TIENEN COMO FIN LA INCLUSIÓN
DE SECTORES TRADICIONALMENTE EXCLUIDOS
EN EL SISTEMA POLÍTICO-ELECTORAL
GUATEMALTECO**

LIC. JORGE ROLANDO SEQUÉN MONROY

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2017

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

**ANÁLISIS COMPARADO SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS
ELECTORALES QUE TIENEN COMO FIN LA INCLUSIÓN DE SECTORES
TRADICIONALMENTE EXCLUIDOS EN EL SISTEMA POLÍTICO-ELECTORAL
GUATEMALTECO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LIC. JORGE ROLANDO SEQUÉN MONROY

Previo a conferírsele el Grado Académico de

MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL

(Magister Scientiae)

Guatemala, septiembre de 2017

**JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: MSc. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
DIRECTOR: Dr. Ovidio David Parra Vela
VOCAL: Dr. Nery Roberto Muñoz
VOCAL: Dr. Hugo Roberto Jáuregui
VOCAL: MSc. Erwin Iván Romero Morales

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

PRESIDENTE: Dr. Félix Eduardo Barrios López
VOCAL: Dr. Melvin Giovanni Portillo Arévalo
SECRETARIO: MSc. Ronaldo Porta España

RAZÓN: “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada». (Artículo 5 del Normativo de tesis de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Dr. Victor Manuel Valverth Morales

A B O G A D O

10ma. Calle 6-81 Zona 1, Edificio 7 y 10, Oficina 706. Ciudad Guatemala
Teléfonos: 2220-8699/2251-3967

Guatemala, 10 de marzo de 2017

Doctor

Ovidio Parra Vela

Jefe de la directora de la Escuela de Estudios de
Postgrado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
De la Universidad de San Carlos
Ciudad Universitaria, zona 12.

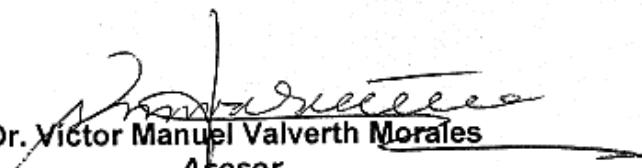
Estimado Doctor Parra Vela:

Me complace informarle que brindé asesoría metodológica y de contenido al Licenciado Jorge Rolando Sequén Monroy en la elaboración de su tesis de Maestría titulada "Análisis comparado sobre la efectividad de las normas electorales que tienen como fin la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos en el sistema político-electoral guatemalteco".

El trabajo del Lic. Sequén Monroy muestra el nivel académico propio de una tesis de Maestría y fue abordado con la complejidad que su título revela.

Luego de la revisión y las adecuaciones acordadas con el sustentante opino que el presente informe final reúne los requisitos para ser aprobado por lo que lo manifiesto a fin que el Licenciado Sequén Monroy pueda presentarse a examen final.

Sin otro particular, me suscribo de usted, deferentemente,


Dr. Victor Manuel Valverth Morales
Asesor

C.c. Archivo



Guatemala, 21 de agosto de 2017

Mtro. Ovidio David Parra Vela
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado,
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Señor director:

Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos de redacción y ortografía de la tesis:

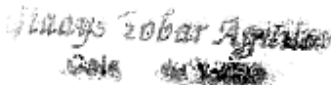
ANÁLISIS COMPARADO SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS ELECTORALES QUE TIENEN COMO FIN LA INCLUSIÓN DE SECTORES TRADICIONALMENTE EXCLUIDOS EN EL SISTEMA POLÍTICO-ELECTORAL GUATEMALTECO

Esta tesis fue presentada por el Lic. Jorge Rolando Sequén Monroy de la Maestría en Derecho Constitucional, de la Escuela de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que, después de realizadas las correcciones indicadas, la tesis puede imprimirse.

Atentamente,


Dra. Gladys Tobar Aguilar
Revisora
Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada 1450





USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, veinticuatro de agosto del dos mil diecisiete.-----

En vista de que el Lic. Jorge Rolando Sequén Monroy aprobó examen privado de tesis en la **Maestría en Derecho Constitucional**, lo cual consta en el acta número 13-2017 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“ANÁLISIS COMPARADO SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS ELECTORALES QUE TIENEN COMO FIN LA INCLUSIÓN DE SECTORES TRADICIONALMENTE EXCLUIDOS EN EL SISTEMA POLÍTICO-ELECTORAL GUATEMALTECO”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

“ID Y ENSEÑAR A TODOS”

Dr. Ovidio David Farra Vela
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



DEDICATORIA

A DIOS: Supremo ser creador y dador de vida, sabiduría y esperanza. A TI SEA LA GLORIA.

A MIS PADRES: Gregoria Eugenia Monroy Franco y Julio Sequén Choy, por ser un ejemplo del cual me siento orgulloso.

Amada Madre: gracias por su sacrificio y abnegación a lo largo de nuestra vida. Espero que algún día logre yo ser el hijo que usted desea y merece tener.

Amado padre, este triunfo desee brindártelo en vida, pero sé que allá donde estás sabrás gozarlo junto a mí. Infinitas gracias por todo tu apoyo y las palabras sabias que siempre me dabas y que me han servido de guía a lo largo de mi vida. Hoy que ya no estás valoro cada instante que pasamos juntos y le doy gracias a Dios por el hombre tan especial que me dio como padre. Nos vemos papá!

A MI ESPOSA: Rosalba Nohemí Vásquez y Vásquez, por tu apoyo e incondicional soporte a lo largo de nuestra vida. No existen palabras que logren expresar el amor que siento por ti, gracias por todo. Dios te bendiga.

A MIS HIJOS: Samantha Nohemí y Pablo Rolando, por ser mi impulso diario para continuar adelante. Cuando el camino parece más difícil he encontrado en ustedes una fuente de vida y energía. Dios guie sus vidas.

A MIS HERMANOS:

Héctor Leonel, Maritza del Rosario, Julio Roberto, Carmen Inés, José Ernesto, Juan Antonio, Lesbia Catalina, Rafael y Reina, mi admiración por sus vida ejemplar y las bellas familias que han sabido concebir.

A MIS SOBRINOS

Oscar, Marco, Joél, Carlos, Julio, Abigail, Karen, Katherine, Pamela, Evelyn, Jessica, Heidy, Sergio, Sandra, Yesenia, Gabriela y Marleny. Dios ilumine sus vidas y que este sea un buen ejemplo que deje en ellas. Gracias por formar parte de mi vida y ser una motivación para seguir adelante en este proyecto

A MIS CUÑADOS

Ana, Virgilio, Liliana, Humberto, Silvia, Helen, Mynor, Edvin, Yojana y Edy, por su cariño y respeto brindado a mí y mi familia.

**A LA USAC Y
ESPECIALMENTE A
LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS
Y SOCIALES**

Mi querida Facultad, donde me he formado profesionalmente y ha sido mi inspiración docente y gracias a la cual he cosechado satisfacciones en mi vida.



ÍNDICE

| | |
|--------------------|---|
| INTRODUCCIÓN | i |
|--------------------|---|

CAPÍTULO I Sistema electoral

| | |
|--|----|
| 1.1. Definiciones de Sistema Electoral | 3 |
| 1.2. Elementos de un Sistema Electoral | 5 |
| 1.3. Circunscripción electoral..... | 6 |
| 1.3.1. Colegio electoral único..... | 8 |
| 1.3.2. Distritos uninominales | 9 |
| 1.3.3. Distritos plurinominales | 10 |
| 1.3.3.1. Uniforme | 10 |
| 1.3.3.2. Variable..... | 12 |
| 1.4. Configuración de las candidaturas | 14 |
| 1.4.1. Tipos de candidaturas..... | 14 |
| 1.4.1.1. Candidaturas uninominales | 14 |
| 1.4.1.2. Candidaturas plurinominales | 18 |
| 1.5. Listas | 18 |
| 1.5.1. Listas cerradas..... | 19 |
| 1.5.2. Listas abiertas | 23 |
| 1.6. Tipo de votos | 24 |
| 1.6.1. El voto plural | 24 |
| 1.6.2. Voto múltiple | 25 |
| 1.6.3. Voto único | 25 |
| 1.6.3.1. Voto múltiple | 26 |
| 1.6.4. Voto preferencial, preferente u ordinal | 27 |
| 1.7. Fórmula electoral | 27 |
| 1.7.1. Representación mayoritaria | 28 |
| 1.7.2. Representación de minorías | 28 |



| | | |
|--------|--|----|
| 1.8. | El Sistema Electoral de Guatemala | 29 |
| 1.8.1. | Fórmulas electorales utilizadas en Guatemala..... | 31 |
| 1.8.2. | Fórmula de mayoría | 32 |
| 1.8.3. | El método de representación proporcional de minorías | 33 |
| 1.9. | Elementos de los Sistemas Electorales en la Legislación Electoral en países de América, que brindan ventajas o desventajas de participación a los sectores tradicionalmente excluidos..... | 37 |
| 1.9.1. | El sistema de cuotas o paridad en América | 40 |

CAPÍTULO II

Sistema político

| | | |
|--------|--|----|
| 2.1. | El sistema político de Guatemala | 45 |
| 2.2. | Formas de gobiernos no democráticos..... | 50 |
| 2.2.1. | Anarquía | 51 |
| 2.2.2. | Dictadura..... | 51 |
| 2.2.3. | Estado totalitario | 52 |
| 2.3. | Sistema de representación política..... | 53 |
| 2.3.1. | Partido político | 58 |
| 2.3.2. | Comités para la constitución de partido político | 61 |
| 2.3.3. | Comités Cívicos Electorales..... | 61 |
| 2.4. | Otros sistemas de partidos políticos..... | 63 |
| 2.4.1. | Sistema de partido político único | 63 |
| 2.4.2. | Sistema de partido político dominante | 64 |
| 2.4.3. | Sistema de multipartido..... | 65 |



CAPÍTULO III

Discriminación social y participación política-electoral de los sectores tradicionalmente excluidos en Guatemala

| | | |
|----------|---|----|
| 3.1. | Discriminación social | 67 |
| 3.2. | Discriminación negativa..... | 68 |
| 3.3. | Discriminación positiva | 68 |
| 3.4. | Qué sectores se consideran tradicionalmente excluidos del sistema político-electoral en Guatemala..... | 68 |
| 3.4.1. | Discriminación por distintas razones..... | 69 |
| 3.4.1.1. | Físicas | 69 |
| 3.4.1.2. | Edad | 70 |
| 3.4.1.3. | Sexo..... | 70 |
| 3.4.1.4. | Origen étnico | 76 |
| 3.5. | Valores y principios de la Constitución Política de la República de Guatemala..... | 79 |
| 3.5.1. | La discriminación positiva como un valor constitucional | 81 |
| 3.5.2. | La meritocracia..... | 83 |
| 3.6. | Los Acuerdos de Paz y su vinculación con la exclusión social..... | 84 |
| 3.7. | Antecedentes históricos de la participación política-electoral de los sectores tradicionalmente excluidos | 86 |
| 3.7.1. | Mujeres | 86 |
| 3.7.2. | Indígenas | 88 |



CAPÍTULO IV

Eficacia de las normas para la participación política electoral de los sectores tradicionalmente excluidos

| | | |
|--------|--|-----|
| 4.1. | Eficacia de las normas jurídicas | 91 |
| 4.2. | Vinculación inclusión y desarrollo social..... | 94 |
| 4.3. | Conculcación de los Derechos Humanos por la exclusión negativa..... | 96 |
| 4.4. | Conculcación de derechos constitucionales | 99 |
| 4.5. | Análisis de las iniciativas de Ley presentadas ante el Congreso de la República de Guatemala relacionadas con la inclusión electoral | 100 |
| 4.5.1. | Integración del Congreso | 101 |
| 4.5.2. | Forma de voto | 103 |
| 4.5.3. | Listados..... | 110 |
| 4.6. | Dictamen de la Corte de Constitucionalidad relativo a las normas de inclusión de los sectores tradicionalmente excluidos del sistema político - electoral..... | 113 |

CAPÍTULO V

Cultura cívica, política y electoral

| | | |
|--------------------|---------------------------|-----|
| 5.1. | Dimensión cívica | 122 |
| 5.2. | Dimensión política | 122 |
| 5.3. | Dimensión electoral | 123 |
| CONCLUSIONES..... | | 125 |
| BIBLIOGRAFÍA | | 127 |



Índice de tablas

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabla 1. | Sistemas electorales de países de América Latina..... | 24 |
| Tabla 2. | Participación de organizaciones políticas | 34 |
| Tabla 3. | Participación de partidos políticos..... | 35 |
| Tabla 4. | Ejemplos de adopción del sistema de cuotas para mujeres | 38 |
| Tabla 5. | Integración de mujeres en órganos legislativos | 41 |
| Tabla 6. | Mujeres en los procesos eleccionarios | 72 |
| Tabla 7. | Datos sobre procesos eleccionarios | 73 |
| Tabla 8. | Representación del Congreso de Guatemala | 74 |
| Tabla 9. | Análisis de países americanos..... | 75 |
| Tabla 10. | Representación de población..... | 77 |
| Tabla 11. | Datos según censo poblacional | 89 |





INTRODUCCIÓN

La exclusión se manifiesta por motivos de sexo, etnia u otros y constituye una forma de discriminación social, que le impide a las mujeres y a los indígenas, quienes tradicionalmente han sido objeto de esta discriminación, acceder a puestos de elección popular. Esta discriminación negativa impide que dichos colectivos sociales vean cumplidas sus aspiraciones y así son conculcados sus derechos ciudadanos por no poder expresar, mucho menos impulsar desde los órganos de decisión, sus intereses propios o dar sus aportar en los procesos con intereses generales.

Si bien es cierto que la Constitución Política de la República de Guatemala establece en su Artículo cuarto que, en Guatemala, todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos, no se puede soslayar el hecho que existen ciertos colectivos sociales, independientemente si son mayoritarios o minoritarios, que hacen distintos unos de otros. Históricamente estos grupos han tenido un acceso menor a los puestos de toma de decisiones estratégicas, mediante los cuales pueden promover sus intereses propios, articulados con los generales.

En la presente investigación, se muestran datos estadísticos que reflejan precisamente la situación de dichos sectores en cuanto al acceso, al poder político guatemalteco y en cuanto a la inclusión de mujeres, se hallan datos sobre la realidad guatemalteca versus algunos países de América.



Se pretende, entonces, por medio de la realización de la investigación, comprobar la hipótesis sustentada la cual indica que, pese a que Guatemala es un Estado democrático, las actuales normas electorales y algunas propuestas de reforma no fomentan la característica de un Estado democrático, como es la representatividad en el ejercicio del poder, pues dichas normas no contribuyen a una correcta participación electoral. A su vez, se pretende determinar cuáles son las diferencias legislativas y que lógicamente descansan en teorías o doctrinas, que hacen efectivas las normas político–electorales, que buscan la inclusión, en dicho ámbito, de aquellos grupos tradicionalmente excluidos, buscando la mejor forma de incorporarlos al sistema guatemalteco.

La efectividad de las normas político–electorales debe ser congruente con los principios y valores consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala, para lograr el desarrollo integral de la persona en Guatemala y mejorar el sistema de vida de sus habitantes.



CAPÍTULO I

El sistema electoral

Como idea generalizada dentro de la teoría general de los Sistemas Electorales, se asume que un sistema electoral adoptado por un Estado debe ser dinámico, con posibilidad de variar, amoldarse a las necesidades o coyunturas ya sean sociales, internacionales o de cualquier otro tipo de necesidad. Por lo tanto, el sistema electoral asumido por un Estado y debidamente regulado por medio de las normas electorales, debe ser flexible en cuanto a su modificación, ya que, de lo contrario, al ser rígido en cuanto a su modificación, no permitirá su acomodamiento o ajuste a aquellas necesidades que puedan surgir dentro del entorno político–electoral.

Se considerará apropiado que el sistema político de Guatemala sea regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, pero, el sistema electoral que se adopte debe estar regulado por medio de las normas jurídico electorales, es decir, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pues la modificación de esta última resulta más flexible en cuanto a su tramitación en comparación con las modificaciones que se pueden realizar a la Constitución Política de la República de Guatemala.

Dieter Nohlen señala: “El sistema electoral no es solo una cuestión de diseño institucional que se resuelve de una vez por todas conforme a parámetros de buen gobierno, sino que es una cuestión de intereses partidistas y coyunturales. Su



desempeño depende del contexto, es decir, de las estructuras sociales, de la geografía electoral, de las actitudes de los partidos políticos y del electorado, entre otros, factores que no varían solo por países, sino que pueden cambiar también en el tiempo. Todos estos factores influyen en los efectos que tengan los sistemas electorales, al mismo tiempo que pueden variar la orientación y el impacto propio”.¹

De conformidad con lo anterior, en el presente trabajo se analizarán tres grandes instituciones que tienen íntima relación ya que interactúan entre sí, formando un todo, pero que, por separado, cada uno de ellos está fundamentado en teorías o doctrinas específicas. Estas tres grandes instituciones son:

- Sistema Electoral.
- Sistema Político.
- Régimen jurídico Electoral.

Este primer capítulo estará dedicado al tratamiento y análisis del Sistema Electoral, visto en las teorías que le fundamentan.

¹ D. Nohlen. *Sistemas Electorales y Parlamentarios*, [Extraído del Tratado de derecho electoral comparado de América Latina]. América Latina: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2007. Pág. 294.



1.1. Definiciones de Sistema Electoral

Aunque el estudio de los sistemas electorales aún parece poco abordado, se encuentran autores que los han definido, considerando sus elementos, de tal manera que para Manuel Ossorio, “Denominase así los diversos procedimientos que pueden ponerse en práctica para la elección de quienes hayan de desempeñar determinados cargos públicos; de modo muy concreto, los de diputados, senadores, presidente y vicepresidente de la nación”.²

El autor ya citado Nohlen, indica en su también citada obra que: “Un sistema electoral es el conjunto de principios, normas, reglas, procedimientos técnicos enlazados entre sí y legalmente establecidos, por medio de los cuales los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público. El sistema electoral es el conjunto de medios a través, de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política.”³

Para Leonardo Valdez: “El sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada elector en una boleta

² M. Ossorio. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Argentina, Editorial Heliasta. Pág. 711.

³ D. Nohlen. Ob. Cit. Pág. 2.



forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como función establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación.”.⁴

Al respecto, también el Manual para el Diseño de Sistemas Electorales, de IDEA Internacional, señala: “Los sistemas electorales generan otras consecuencias que van más allá de este efecto primario, alientan, o incluso refuerzan, la formación de partidos políticos; otros solo reconocen la figura de candidaturas individuales. El tipo de sistema de partidos que se va desarrollando, en especial el número y tamaño relativo de los partidos con representación parlamentaria, es algo en lo que influye de manera decisiva el sistema electoral.

También influye en la cohesión y disciplina interna de los partidos: algunos sistemas pueden alentar la formación de facciones, donde distintas corrientes de un partido están constantemente en desacuerdo entre ellas, mientras que otros sistemas pueden fomentar partidos que hablen con una sola voz y supriman el disenso interno. Los sistemas electorales también pueden influir en la forma en que los partidos realizan campañas electorales y en la forma en que se conducen las elites, contribuyendo así a determinar el contexto político general; pueden estimular o inhibir la formación de alianzas interpartidistas y pueden ofrecer incentivos para que los partidos busquen contar con una amplia base de soporte entre el electorado, o

⁴ L. Valdez. *Sistema Electoral y de Partidos*. México. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. 2016. Pág. 13.



para que se concentren en bases de apoyo más restringidas de carácter étnico o de parentesco.”⁵

Siguiendo el orden de las definiciones anteriores, puede indicarse que un Sistema Electoral es aquel conjunto de principios o procedimientos técnicos, que de manera conjunta expresan la voluntad de los votantes, al transformar los votos emitidos en cargos o escaños dentro de los órganos políticos estatales que para su integración se acude a la elección popular.

1.2. Elementos de un Sistema Electoral

En el Manual para el Diseño de Sistemas Electorales, del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), se han identificado aproximadamente 211 sistemas electorales a nivel mundial, sin embargo, coinciden en cuanto a sus componentes fundamentales en:

- Circunscripción electoral.
- Configuración de las candidaturas.
- Fórmula electoral.⁶

⁵ A. Ellis; B. Reilly; A. Reynolds et al. *Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de IDEA Internacional*. México: IDEA Internacional e Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2006. Pág. 6.

⁶ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). *Manual para el Diseño de Sistemas Electorales*. Págs. 14-20.



Las variantes de cada uno de los elementos anteriormente señalados son los que fundamentan a cada modelo de sistema electoral adoptado por un Estado y que le hacen distinto uno de otro, modelo, que como ha quedado anteriormente indicado, depende de la coyuntura o corrientes nacionales o internacionales, presiones de la sociedad o de grupos en particular que tratan de impulsar y proteger sus derechos, o bien porque el sistema electoral se ha tornado obsoleto para la integración de los órganos de integración popular.

Se tratará entonces cada uno de estos elementos de los Sistemas Electorales.

1.3. Circunscripción electoral

Por circunscripción electoral se comprende la unidad territorial que sirve de base para la distribución de cargos o escaños para la aplicación de la fórmula electoral; es decir, una circunscripción electoral es el territorio dentro del cual se elige a las autoridades de los órganos de elección popular. En Guatemala, en el sistema jurídico electoral, el término que se ha utilizado para identificar el elemento de circunscripción electoral es el de Distrito Electoral. Lo anterior se ubica en el texto constitucional en el Artículo 157, que establece:

“Artículo 157.- Potestad legislativa e integración del Congreso de la República de Guatemala. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República de Guatemala, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un



período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Cada uno de los Departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros Municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala...”.

Asimismo, la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente regulaba, previo a las reformas contenidas en el Decreto 26-2016 del Congreso de la República:

“Artículo 205. De la Integración del Congreso de la República de Guatemala.

El Congreso de la República se integra con Diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral, con excepción del Departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala...”.

Debido a las reformas contenidas en el Decreto Número 26-2016 del Congreso de la República de Guatemala, la parte conducente del artículo citado quedó así:

“Artículo 205. De la Integración del Congreso de la República.

El Congreso de la República se integra con diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral, con excepción del departamento de Guatemala, en el cual el municipio del



mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala...”.

Vemos que en ambas normas el legislador se inclinó por una misma redacción y utilizando el termino de Distrito Electoral para referirse al elemento de circunscripción electoral. Sin embargo, en la terminología clásica de la teoría de los sistemas electorales, el termino circunscripción hace referencia a la unidad territorial en que se elige a más de un representante, mientras que por distrito debe comprenderse a la unidad territorial en la que se elige a un único representante.

Para su mejor comprensión y clarificar dicho elemento, este puede clasificarse como se muestra en el siguiente apartado, atendiendo a la cantidad de cargos a elegir.

1.3.1. Colegio electoral único

El colegio electoral único o la circunscripción única es la ausencia de fraccionamiento de los electores o también denominado cuerpo electoral. “Se trata de la forma más igualitaria de contabilización de los votos, pues al no existir fraccionamiento electoral, todos los votos válidos de todos los electores, contribuyen de forma igual a la asignación de los cargos”.⁷

⁷ Sequén y Córdova. *Sistemas Electorales*. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral. 2014. Pág. 10.



Es el sistema electoral actualmente utilizado en Guatemala para elegir presidente, y vicepresidente; diputados del Parlamento Centroamericano y de lista nacional.

Por ser este sistema, como se ha dicho, igualitario, todos los votos emitidos en el territorio son contabilizados para determinar al ganador de una elección, se utilizará para el caso del voto en el extranjero, en la elección de presidente y vicepresidente de Guatemala, según la Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, contenida en el artículo uno del Decreto Número 26-2016 del Congreso de la República de Guatemala. Todos los votos emitidos en el territorio de Guatemala serán contabilizados de manera conjunta con los emitidos en el extranjero para determinar a las más altas autoridades del Estado.

1.3.2. Distritos uninominales

En este sistema el territorio nacional se divide en circunscripciones o como en el caso de Guatemala en distritos, y los electores de cada circunscripción o distrito eligen a un único candidato. Esta clase de circunscripción electoral no es aplicable a Guatemala, pues como se verá a continuación, en cada distrito se elige más de un cargo.

Así en las más recientes elecciones desarrolladas en el año 2015 para la integración del Congreso de la República de Guatemala, en el departamento de El Progreso fue elegido un solo diputado, sin embargo, ello no significa que dicho departamento pudiera haberse considerado como un distrito uninominal, pues la cantidad de diputados representantes de cada departamento de Guatemala estaba



determinada, como se analiza en los elementos siguientes, por el número de habitantes de cada departamento del que se tratara. Esta cantidad de diputados era variable pues estaba sujeto a determinarse según el censo poblacional, censo último que en Guatemala fue realizado en el 2002.

1.3.3. Distritos plurinominales

En esta forma de circunscripción territorial los electores o votantes de cada circunscripción eligen a varios representantes. El número de representantes a elegir por cada circunscripción puede ser uniforme y variable.

1.3.3.1. Uniforme

Cuando a cada circunscripción se asigna un mismo número de representantes, sin atender a ninguna circunstancia especial como el número de población. Este sería el caso si a cada uno de los distintos distritos electorales de Guatemala se les asignara un número igual de diputados. Por ejemplo, que en cada uno de los distritos contara se debiera elegir dos, tres, cuatro, cinco, o más diputados que le representaran en el Congreso.

Se puede observar una variable en cuanto al nuevo sistema Electoral adoptado en Guatemala, pues las reformas contenidas en el Decreto Número 26-2016 del Congreso de la República de Guatemala, establece que corresponden a:



- Distrito Central: 11 diputados.
- Distrito de Guatemala: 19 diputados.
- Sacatepéquez: 3 diputados.
- El Progreso: 2 diputados.
- Chimaltenango: 5 diputados.
- Escuintla: 6 diputados.
- Santa Rosa: 3 diputados.
- Sololá: 3 diputados.
- Totonicapán: 4 diputados.
- Quetzaltenango: 7 diputados.
- Suchitepéquez: 5 diputados.
- Retalhuleu: 3 diputados.
- San Marcos: 9 diputados.
- Huehuetenango: 10 diputados.
- Quiché: 8 diputados.
- Baja Verapaz: 2 diputados.
- Alta Verapaz: 9 diputados.
- Petén: 4 diputados.
- Izabal: 3 diputados.
- Zacapa: 2 diputados.
- Chiquimula: 3 diputados.
- Jalapa: 3 diputados.
- Jutiapa: 4 diputados.



Lo cual hace un total de 128 diputados elegidos bajo el sistema de distritos—circunscripciones-; los restantes 32, para un total de 160, serán elegidos bajo el sistema de lista nacional y de conformidad con la clasificación de colegio electoral único y sistema de representación de minorías.

1.3.3.2. Variable

Cuando el número de representantes o cargos a elegir varía en función del número poblacional de la circunscripción de que se trate, lo cual se determinaba con el censo poblacional respectivo. Esta forma de elección fue la que privó dentro del sistema guatemalteco, a través del cual se llegó a contar con 158 diputados al Congreso de la República.

Para realizar un análisis comparativo entre el sistema actual (uniforme) y el anterior (variable), se puede citar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, contenida en el Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, que establecía:

“Artículo 205. De la integración del Congreso de la República de Guatemala. El Congreso de la República se integra con Diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral, con excepción del Departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala. Cada Distrito Electoral tiene derecho a elegir un Diputado por el hecho mismo de ser



distrito y a un Diputado más por cada ochenta mil habitantes. Los Diputados electos por el sistema de lista nacional constituirán una cuarta parte del total de Diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala. El número total de Diputados que integren el Congreso de la República de Guatemala deberán estar de acuerdo con los datos estadísticos del último censo de población.” (Reformado por el Artículo 54 del Decreto Número 74-87 del Congreso de la República de Guatemala y Reformado por el Artículo 3 del Decreto Número 35-90 del Congreso de la República de Guatemala.).

La Corte de Constitucionalidad resolvió expulsar de la Ley en cuanto al Artículo 205, segundo párrafo, especialmente los fragmentos siguientes: a) El enunciado “un diputado por el hecho mismo de ser distrito y a” y b) la palabra “más” que se encuentra a continuación del anterior enunciado referido. Esto según la sentencia emitida dentro del expediente 1376-2009, de fecha 22 de julio de 2009 y publicado en el Diario de Centro América el 18 de agosto de 2009.

A partir de las nuevas Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se contará en el Congreso con un número de 160 diputados, elegidos así: bajo el sistema de lista nacional, 32 Diputados; bajo el sistema de distritos, 128 diputados; lo cual hace un total de 160 diputados, superando a los 158 elegidos en las legislaturas anteriores a la reforma electoral; pero ello considerablemente inferior si se hubiese mantenido el sistema de integración del Congreso con un número de diputados que dependía del número poblacional de cada distrito.



1.4. Configuración de las candidaturas

Este término se refiere tanto al tipo de las candidaturas por circunscripción o distrito, como el número y el tipo de voto otorgado a cada elector para la determinación de sus preferencias electorales.⁸

1.4.1. Tipos de candidaturas

Por “tipo de candidatura” se entiende la forma de presentación de las candidaturas participantes y entre las que tiene que hacer su elección el votante y el tipo de voto.

El tipo de candidaturas está determinado por la modalidad de circunscripción adoptada por el sistema electoral. Por ejemplo, en las circunscripciones uninominales se presenta a un único candidato y en las circunscripciones plurinominales se presentan a los electores o votantes una lista de candidatos, entre las que existen importantes diferencias determinadas estas por el sistema electoral adoptado por el Estado.

1.4.1.1. Candidaturas uninominales

En las circunscripciones o distritos uninominales el elector solo tiene derecho a un voto y las candidaturas pueden adoptar dos formas:

⁸ *Ibidem*. Pág. 23.



SIN SUPLENTE: el candidato se presenta a las elecciones sin suplente o sustituto.

En el caso de que se declare vacante, por cualquier causa, durante el mandato del candidato elegido, es preciso convocar unas elecciones en la circunscripción donde su representante no puede seguir desempeñándose.

La variante en Guatemala consiste en que, en caso de darse algún motivo por el cual el elegido no pueda seguir desempeñando el cargo, (fallecimiento, pérdida del derecho de antejuicio, renuncia, entre otros) deberá ocupar su puesto aquella persona que le sigue en la lista presentada por el partido político que le postuló, sin necesidad de realizar una nueva elección, esto de conformidad con lo regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala que establece:

“Artículo 157.- Potestad legislativa e integración del Congreso de la República de Guatemala... En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.”

De lo anterior, se concluye entonces que en el caso de ausencia de un candidato elegido para un cargo de elección popular, al no presentar en su elección a un suplente, la vacante se llenará con aquel candidato que le sigue en la lista presentada por el partido político postulante y en caso que dicho partido no haya presentado otro candidato, se asignará a aquel partido político que sí haya



presentado candidato y al cual, de conformidad con el sistema de representación de minorías, le correspondería.

Considera el sustentante del presente trabajo que para lograr una efectividad en las normas electorales que pretenden la incorporación de mujeres e indígenas en los puestos de poder político y que están sujetos para su integración al votación popular, el artículo constitucional citado debe ser reformado de tal manera que se establezca en este que en caso de darse una vacante, esta será llenada por la persona del mismo sexo que siga en el listado respectivo luego del último de los cargos asignados.

De igual manera, se considera apropiado que por certeza y seguridad jurídica, ya que la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente ha sufrido reformas en distintas etapas históricas de Guatemala, se promulgue una nueva que contenga todas aquellos ajustes legislativos que se han realizado desde la vigencia de esta, buscando con ello que el sistema electoral guarde un orden formal y no se hallen dispersos y confusos aquellos avances que se han ido adaptado de acuerdo con las necesidades sociales, internacionales o internos de nuestro propio sistema.

CON SUPLENTE: En este sistema el candidato se presenta a las elecciones con su suplente. En el caso cuando durante el mandato del candidato elegido, este no pueda seguir cumpliendo con sus funciones, sería sustituido por la persona que resultó electa como suplente junto con el candidato principal. Esta variante se aplica



excepcionalmente al caso del sistema electoral guatemalteco en la integración del Parlamento Centroamericano. En este caso, según el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, el Parlamento Centroamericano debe integrarse de la siguiente forma:

“ARTICULO 2. INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO: El Parlamento Centroamericano funcionará permanentemente y estará integrado por:

a) Veinte diputados titulares por cada Estado miembro. Cada titular será electo con su respectivo suplente, quien lo sustituirá en caso de emergencia. Serán elegidos para un periodo de cinco años por sufragio universal directo y secreto, pudiendo ser reelectos...”

El procedimiento también se encuentra regulado en el Decreto Número 26-2016 del Congreso de la República de Guatemala que contiene las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en la siguiente forma:

“Artículo 42. Se adiciona un párrafo al Artículo 204 del Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual queda así: Desde su inscripción como candidatos o en el caso de que se declare la vacante en el Parlamento Centroamericano, la diputación se le adjudicará al suplente y en su defecto a quien figure a continuación de la vacante dentro de la misma planilla. Si el partido a quien corresponde el escaño no hubiere postulado más candidatos, el cargo se le adjudicará al candidato del partido político que sí



postuló candidato y que según el sistema de representación proporcional le corresponda”.

Como puede apreciarse, en la teoría de los sistemas electorales la denominada uninominalidad se refiere a la presentación al votante o elector de un solo candidato, distinto a lo que se ha concebido generalmente, en que la uninominalidad se ha referido a la presentación de los candidatos a cargos de elección popular en las respectivas listas por su nombre, lo cual como se verá adelante, es una variante totalmente distinta, refiriéndose esta a la característica de nominalidad.

1.4.1.2. Candidaturas plurinominales

Esta modalidad de presentación de candidaturas solo puede darse en circunscripciones o distritos plurinominales, en las que cada elector debe elegir a más de un candidato a cargo de elección popular. Cada formación política participante presenta unas listas o planchas (término empleado en sistemas electorales de Colombia y Venezuela) donde se enumeran los candidatos presentados a los votantes para integrar órganos de elección popular.

1.5. Listas

La presentación de los candidatos que se hace a los votantes en una elección determinada se realiza a través de listas en que se numeran los candidatos, que pueden ser de tipo cerrada o abierta.



1.5.1. Listas cerradas

Son aquellas en las que solo se permite al elector votar o elegir por una sola lista de varias que son presentadas por las distintas agrupaciones políticas. Se dice que la lista es cerrada y bloqueada cuando el votante o elector no puede alterar o cambiar el orden de los candidatos incluidos en la lista confeccionada y presentada por la formación política. “Se trata del sistema en el que la formación política goza de mayor poder, ya que el elector debe decidir entre distintas formaciones políticas y estas deciden, por el orden en el que los candidatos aparecen en las listas, cuáles tendrán prioridad si el electorado les confía su voto, debido a la fórmula electoral utilizada, sistema de representación de minorías”.⁹

Cabe hacer resaltar en esta variante de lista que precisamente por ser cerrada y bloqueada, puede ser también la solución cuando se intenta que grupos o sectores determinados de la sociedad integren los órganos sometidos para su integración a elección popular, puedan ser incluidos, pues dicha lista no permite la modificación por parte del votante ni la manipulación por parte de interesados en que dichos candidatos no integren los órganos de poder. Esta variante de lista garantiza entonces, que pueda integrarse los órganos de poder de personas (mujeres, indígenas, entre otros) al poder ser intercaladas con quienes tradicionalmente han sido considerados como candidatos (hombres).

⁹ *Ibidem*. Pág. 65.



La otra modalidad o variante de este tipo de lista es la denominada lista cerrada y no bloqueada, en la cual el elector, en el momento de votar, puede elegir, dentro de una misma lista, a los candidatos que prefiere. El elector no puede elegir candidatos de listas diferentes y, por lo tanto, debe optar por una sola lista presentada por una organización política sin más posibilidades de elección que aquellas que le presenta la agrupación política.

Se observa una forma de ventaja para el elector, pues este puede en el momento de votar imponer su voluntad por sobre la lista de candidatos presentada por las agrupaciones políticas, puede a través de esta modalidad de lista seleccionar a los candidatos que considere aptos para integrar los distintos órganos de poder, consideración que hará en vista de la trayectoria o reconocimiento social, académica o en el ejercicio de la función pública de los candidatos.

También puede ubicarse a las denominadas listas nominales, donde lo importante no es el número o posición que ocupe un candidato en la lista confeccionada y presentada por un partido político, sino el reconocimiento que se tenga de él para ser elegido.

La única restricción que se observa en este tipo de lista es que el votante únicamente puede elegir dentro de una sola de las listas presentadas por las agrupaciones políticas, no pudiendo alternar su voto entre distintas listas.



Cabe mencionar, que dicha modalidad de lista puede, representar un problema para las personas que no saben leer y escribir o para las personas con discapacidad visual, pues se necesita para emitir el voto, que el votante, precisamente, esté consciente de la persona por quién vota, lo cual lógicamente para este tipo de personas, puede resultar complicado.

Para los efectos del presente trabajo también debe considerarse que dicha modalidad de lista puede provocar, en un escenario negativo, que exista una competencia o campaña electoral desigual entre los mismos candidatos de una agrupación política, pues aquellos con mayores recursos utilizarán estos para promocionarse, representando ello ventaja con respecto de aquellos candidatos que no poseen tales recursos y por lo tanto no pueden mantenerse en la memoria del elector, pese a ser quizá personas idóneas para ocupar los cargos de elección popular.

En el sistema electoral guatemalteco se puede apreciar cómo las agrupaciones políticas presentan las listas a cargos de elección popular sin poder ser alteradas por el votante, es decir, obligan al votante a emitir su voto obligadamente por aquellos candidatos que imponen dichas agrupaciones. Se ha podido también establecer a lo largo de los pasados eventos electorales que los partidos políticos en el momento de presentar sus listados hacían resaltar a los candidatos que públicamente y ante la sociedad guatemalteca guardan cierta consideración o reconocimiento social, aunque, estos candidatos ocupan dentro de la lista



presentada, posiciones en los que difícilmente podrán acceder a los puestos sometidos a la elección.

Es decir, los partidos políticos resaltan a estas personas para "jalar" votos que se emiten en consideración a estos candidatos, pero que al final, debido al sistema de contabilizar los votos, es decir, de representación de minorías, no lograrán alcanzar su elección. Sin embargo, los partidos políticos sí lograron su cometido de hacer la lista atractiva a los votantes, quedando electas entonces personas por las que quizá, el elector jamás se hubiera decantado. Ello ha hecho que los votantes se sientan frustrados al emitir su voto, pues ven que dicho sistema es utilizado perversamente por las agrupaciones políticas.

Claro está, como se tratará en un apartado posterior, el sistema de cuotas establecido en otros países no garantiza que, por ejemplo, el Congreso de la República de Guatemala se vea integrado cuantitativamente, por mujeres y hombres en forma igualitaria.

Dichos sistemas de cuotas de no ser establecidos de forma apropiada solo dará lugar al cumplimiento de la cuota que establezca la norma, sin que ello garantice que en los listados se otorguen espacios o posiciones a dichos grupos en los que puedan ser elegidos, pues se ha detectado que los partidos políticos solo cumplen con otorgar la cuota que les obliga, pero ubican a dichas candidatas en posiciones que no tienen posibilidad de ser elegidos debido a la fórmula electoral de representación de minorías empleada en Guatemala, lo cual daría como resultado



un fraude de ley y en el peor de los casos también a la voluntad del votante, que es el principio a proteger y que todo sistema electoral busca.

Ocurre entonces una similitud con el ejemplo con que se pretendió ilustrar el caso de las personalidades que son resaltadas en los listados por los partidos políticos, pero que no se menciona al votante que dicho candidato está ubicado en una posición que difícilmente dé oportunidad de ser elegido y solamente es utilizado como un señuelo electoral para hacer atractiva la oferta de las agrupaciones políticas.

1.5.2. Listas abiertas

Las listas también pueden ser abiertas cuando el elector puede elegir a candidatos de listas diferentes y configurar de hecho su propia lista, a partir de las propuestas de los partidos políticos.

En el siguiente cuadro de Sistemas Electorales de algunos países de América Latina, se ilustra la forma como se configuran las candidaturas –listas- para integración del Congreso y el tipo de voto.



Tabla 1. Sistemas electorales de países de América Latina

| País | Configuración de la Candidatura |
|-------------|---|
| Argentina | Un voto, Lista cerrada y bloqueada |
| Brasil | Un voto. Lista cerrada y no bloqueada. |
| Bolivia | Un voto, lista cerrada y bloqueada |
| Venezuela | Dos votos, uno para candidaturas uninominales, otro para listas plurinominales. Listas cerradas y bloqueadas. |

Fuente: elaboración propia, con datos de Sequén y Córdoba (2014)

1.6. Tipo de votos

Para el desarrollo de este tema es necesario partir del principio de igualdad electoral, en virtud del cual todo elector ha de tener el mismo número de votos, sin discriminación por razones de: sexo, nacimiento, condición o edad. Se han reconocido a través de la historia algunos tipos de sistemas que vulneran esta norma y que han sido considerados contrarios al principio de igualdad, entre otros:

1.6.1. El voto plural

Por el que se otorga a un mismo votante una serie de votos adicionales en función de sus circunstancias de familia, de su patrimonio y de su capacidad académica.



1.6.2. Voto múltiple

Es aquel por el que una misma persona podía ser llamada a ejercer el derecho de sufragio por distintos conceptos para distintas circunscripciones, lo que era el caso del Reino Unido hasta 1918, cuya legislación electoral reconocía como circunscripción a ciertas universidades, por lo que permitía a sus alumnos y profesores, que además ejercían su derecho de voto en la circunscripción de su domicilio, eligiendo a un miembro del Parlamento, por la circunscripción universitaria.¹⁰

Modernamente se han institucionalizado en los sistemas electorales los siguientes tipos de voto, que son más democráticos.

1.6.3. Voto único

Este sistema conoce las siguientes variantes: En los sistemas de circunscripciones unipersonales con voto único el elector elige a un solo candidato y en su caso, a su suplente, que viene incluido en la misma papeleta. En los sistemas pluripersonales en que se utilizan listas cerradas y bloqueadas, el elector elige una única lista, que contiene una pluralidad de candidatos (normalmente tantos como representantes a elegir por la circunscripción) las cuales son elaboradas por la propia organización política.

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 75.



En los sistemas de listas cerradas y no bloqueadas, el elector posee un único voto. Sin embargo, a diferencia del sistema de lista cerrada y bloqueada (en que la función del elector concluye con la selección de la lista), en este sistema, el elector tiene, dentro de la lista elegida, la posibilidad de reordenar los candidatos en función de sus preferencias. Si no ejerce esta facultad de reordenación, se mantiene el orden propuesto por la formación política que presenta la lista.

1.6.3.1. Voto múltiple

Solo puede darse en las circunscripciones pluripersonales, en los que el elector posee una pluralidad de votos, por lo que el número de votos está determinado por el número de candidatos a elegir.

Respecto a la votación en América, por regla general, el elector tiene un voto. Venezuela y Bolivia tras las reformas electorales de 1989 y 1993, respectivamente constituyen excepciones.

En estos casos, el elector tiene dos votos; con su primer voto escoge un candidato de un partido en una circunscripción uninominal; y con su segundo voto elige una lista de partido en una circunscripción plurinominal.



1.6.4. Voto preferencial, preferente u ordinal

En este sistema el elector tiene un solo voto, que utiliza para seleccionar al candidato que desea que sea elegido. Sin embargo, el mismo elector puede establecer sus preferencias respecto del resto de candidatos, designando a los candidatos que sitúa en las posiciones segunda, tercera, cuarta y así, sucesivamente. En este sistema, las preferencias establecidas por el votante, en la forma explicada, sirven para sumar las segundas o sucesivas preferencias del votante, en el caso en que sus anteriores preferencias hayan sido eliminadas del recuento, ordenando la lista de opciones de más preferido a menos preferido.

La conveniencia de su aplicación en el sistema electoral de Guatemala se tratará más adelante cuando se analice la iniciativa de ley presentada por el Organismo Ejecutivo recientemente y que contiene las denominadas reformas electorales de “Segunda generación”, en la cual se pretende como forma para determinar escaños la utilización de este sistema de votación.

1.7. Fórmula electoral

Por fórmula electoral se debe comprender a los distintos tipos de operaciones matemáticas con que se contabilizan los votos emitidos, para luego convertirlos en escaños o cargos. La teoría de los sistemas electorales indica que existen principalmente dos tipos de fórmulas electorales: las fórmulas mayoritarias y las proporcionales.



En los sistemas de fórmula mayoritaria los candidatos que obtienen el mayor número de votos obtienen el cargo. Este tipo de fórmula electoral conoce dos variantes:

1.7.1. Representación mayoritaria

Cuya finalidad estriba en asegurar que el candidato que resulte ganador cuente con la mayoría absoluta de los votos, asegurando así su legitimación con respecto a los votos emitidos.

De no existir un candidato que obtenga la mayoría de votos se hace necesaria una segunda vuelta entre los mejores colocados. Es el sistema conocido como “Ballotage”, que se celebra regularmente entre los dos candidatos que hayan obtenido la mayoría de votos en la primera vuelta.

1.7.2. Representación de minorías

En este caso, se trata de resolver el problema de la representación de las minorías, tratando de darle una característica más democrática a las elecciones, buscando la representatividad de todas o la mayoría de las organizaciones que participan en una elección, pero solamente obtendrán escaños aquellas que hayan alcanzado cierto número mínimo de votos (cifra repartidora). Entonces la finalidad no es obtener mayorías que aseguren un gobierno mayoritario o aplanadoras, sino la de reflejar lo más fielmente posible la voluntad del electorado.



El sistema guatemalteco de representación de minorías – así llamado en la ley – es una derivación del sistema inventado por el ginebrino *Ernest Naville* y perfeccionado por el *belga D'Hondt*, en la segunda mitad del siglo XIX.

1.8. El Sistema Electoral de Guatemala

En Guatemala, para la integración de los órganos de poder se convoca a elecciones de tipo general, utilizando el sistema de lista cerrada y bloqueada, que como se ha indicado, se refiere a aquella en la cual el elector no puede modificar en ninguna forma el listado de candidatos que han sido inscritos ante el órgano rector.

Cabe recordar, como se ha indicado anteriormente, que mediante dicho sistema de elección no es posible que se modifique el orden en que fueron inscritos cada uno de los candidatos que aparecen en la lista; por lo anterior, integrarán los distintos órganos de poder aquellos candidatos que regularmente ocupan los primeros puestos de la lista de cada organización política.

Contrario a lo anterior, en el sistema de voto preferencial, el elector puede variar el orden de la lista, indicando a quien “prefiere” en primer lugar para el puesto y en caso este no obtenga la mayoría de votos, entrará aquel que haya recibido el voto como segundo “preferido”, siempre y cuando este haya obtenido la mayoría de votos. En este caso, como se puede inferir, el orden propuesto en los listados no resulta trascendente, pues el elector votará por el candidato de su preferencia, lo cual podría incidir en la integración final de los órganos de poder.



Se hace esta acotación, toda vez que, actualmente, se discute en Guatemala, lo cual ha sido un tema con muchas opiniones encontradas, las Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, mediante las cuales se pretende que los órganos de poder se encuentren integrados por hombres y mujeres, de acuerdo con principios de paridad e igualdad. Tanto el sistema de voto preferente, como de lista abierta, como quedará demostrado posteriormente, no brindan eficacia en cuanto al fin que buscan las reformas, pues cada elector, de implementarse las reformas, podrá votar por el candidato de su preferencia (sin importar el orden que ocupe en el listado), sin que ello signifique que los órganos se integren en un cincuenta por ciento por mujeres y por hombres.

Actualmente, el sistema electoral en Guatemala es de lista cerrada y bloqueada y para el cómputo de los votos, que luego se convertirán en escaños o cargos, se utiliza el denominado sistema de representación de minorías, el cual garantiza que todas aquellas organizaciones políticas participantes en la respectiva elección pero que hayan superado la denominada “cifra repartidora”, logren posicionar a sus candidatos. Lógicamente, al ser presentadas distintas listas por varias organizaciones políticas, lograrán posicionarse solamente aquellos candidatos que en la elección hayan ocupado los primeros puestos de las listas.

El Progreso y Santa Rosa, por ejemplo, son departamentos o distritos en los que, al existir el sistema de representación de minorías, serán elegidos según las reformas contenidas en el Decreto 26-2016 aquellos candidatos que ocupen la primera posición en la lista que presenten dos o tres distintas organizaciones políticas, que



lógicamente podrán ser hombres o mujeres. Ilustrado de otra manera, en el departamento de Santa Rosa, en el cual son electos tres diputados, cada organización participante presentará su respectivo listado con tres candidatos, así:

Hombre A – Mujer B - Hombre C; con lo cual habrán cumplido con la norma que obliga a la alternancia de hombres y mujeres en los listados. Sin embargo, en la elección, por el sistema de representación de minorías, podrían ser elegidos según el número de votos adjudicados, aquellos candidatos que ocuparon las primeras posiciones de sus listados, siendo posible entonces que, al aplicar la fórmula electoral, figuren finalmente como elegidos, en su mayoría, hombres.

El sistema de lista cerrada y bloqueada garantiza que el orden de presentación de los candidatos no será alterado, provocando con ello una competencia, pero con respecto a las planillas que presenten las otras organizaciones políticas, distinto a lo que ocurriría en el sistema de voto preferente, en el cual ocurriría una lucha a lo interno de las propias organizaciones, ya que cada candidato tratará de sobresalir sobre sus compañeros de planilla para ser votado.

1.8.1. Fórmulas electorales utilizadas en Guatemala

En Guatemala se ha utilizado para computar los votos obtenidos por cada organización política y luego transformar estos votos en escaños o cargos, las fórmulas de mayoría y la de representación de minorías.



1.8.2. Fórmula de mayoría

El sistema electoral de Guatemala regula el sistema de la mayoría absoluta en su ordenamiento jurídico. Este sistema, de conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece en el artículo 203 que este sistema es aplicable tan solo a las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, y consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos la mitad, más uno de los votos válidos emitidos.

Asimismo, la citada regulación estipula que: “Con el sistema de mayoría relativa, aplicable a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos, obtendrá la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos.”

Según la publicación denominada Sistemas Electorales de la Fundación CEDDET este sistema es conocido en Estados Unidos como “*the winner takes all system*” (el ganador se lo lleva todo), y en el Reino Unido como “*first past the post system*” (el primero en pasar la meta).”

Ventajas y desventajas del sistema: en cuanto a su ventaja respecto a otras fórmulas, el sistema mayoritario es bastante útil, pues no requiere de mayor complejidad para su cálculo. Esto disminuye considerablemente el riesgo de un error en el momento de distribuir las candidaturas ganadoras. Sin embargo, como ya se expuso con anterioridad, esta fórmula carece de representatividad y estas desventajas se han tratado de superar con distintas fórmulas.



1.8.3. El método de representación proporcional de minorías

En Guatemala, es una variación del método *D'Hondt*, del cual entonces es una variación, acoplada a las necesidades electorales propias de Guatemala. La Normativa Electoral Guatemalteca contenida en la Ley Electoral y de Partidos Políticos explica claramente este método: Las elecciones de diputados, por lista nacional, por planilla distrital, a diputados al Parlamento Centroamericano, así como las de concejales para las corporaciones municipales, se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías. Bajo este sistema, los resultados electorales se consignarán en pliego que contendrá un reglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anotará a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda, ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividida entre tres y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación.

De estas cantidades y de mayor a menor, se escogerán las que correspondan a igual número de cargos a elección. La menor de estas cantidades será la cifra repartidora, obteniendo cada planilla el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos que obtuvo entre la cifra repartidora, sin apreciarse residuos. Todas las adjudicaciones se harán estrictamente en el orden correlativo establecido en las listas o planillas, iniciándose con quien encabece y continuándose con quienes le sigan en riguroso orden, conforme el número de electos alcanzados.



La fórmula de representación proporcional de minorías se calcula de la siguiente manera, tomando como ejemplo al departamento de Santa Rosa, en el cual, según el padrón electoral utilizado para las elecciones generales realizadas en el 2015 se hallaban inscritas y vigentes 220,320 personas, según la Memoria de Elecciones Generales y de Diputados al Parlamento Centroamericano 2015 del Tribunal Supremo Electoral y de acuerdo con las reformas contenidas en el Decreto Número 26-2016, en que a dicho departamento le corresponden tres diputados electos por el sistema de distritos y en el caso hipotético que participarán cuatro organizaciones políticas y un total de 160,000 votos válidos:

Tabla 2. Participación de organizaciones políticas

| Partidos | Divisor 1 | Divisor 2 | Divisor 3 |
|----------------------------|------------------|------------------|------------------|
| A | 75,000 | 37,500 | 25,000 |
| B | 60,000 | 30,000 | 20,000 |
| C | 15,000 | 7,500 | 5,000 |
| D | 10,000 | 5,000 | 3,333 |
| Total votos validos | 160,000 | | |

Fuente: elaboración propia, 2016.

Dado a que en el departamento de Santa Rosa deben adjudicarse 3 cargos para Diputados y habiendo dividido los votos obtenidos, las cantidades que aparecen, en



su orden de mayor a menor son: 75,000 – 60,000 – **37,500** – 30,000 – 25,000 – 20,000 – 15,000 – 10,000 – 7,500 – 5,000 – 5,000 – 3,333.

Como se necesita adjudicar 3 escaños la cifra repartidora será aquella que ocupa el tercer puesto en la lista, es decir, 37,500. Se procede entonces a dividir el número total de votos obtenido por cada planilla entre la cifra repartidora, para obtener los escaños que le corresponden, de acuerdo con los votos obtenidos, sin considerar residuos.

Tabla 3. Participación de partidos políticos

| Partido | Votos obtenidos | División de votos obtenidos entre la cifra repartidora (37,500) | Escaños o cargos obtenidos |
|---------|-----------------|---|----------------------------|
| A | 75,000 | 75,000 / 37,500 | 2 |
| B | 60,000 | 60,000 / 37,500 | 1 |
| C | 15,000 | 15,000 / 37,500 | 0 |
| D | 10,000 | 10,000 / 37,500 | 0 |

Fuente: elaboración propia, 2016.



También el sistema analizado, tiene las características que la teoría de los sistemas electorales denomina como votos perdidos y los votos excedentes, entendidos como:

Votos perdidos: son aquellos que obtienen los candidatos que no obtuvieron los votos suficientes para rebasar la denominada cifra repartidora y por lo tanto, perdedores. Votos excedentes: son aquellos votos que obtiene un candidato, pero que ya no le son útiles pues ya habrá rebasado siempre la cifra repartidora, pero que, sin embargo, estos votos no son suficientes para la obtención de un escaño o ganar una candidatura.

En el anterior ejemplo se observa que los votos perdidos son los que fueron emitidos en favor de los partidos C y D, pues estos no fueron útiles para obtener tan solo un escaño y los votos excedentes son los obtenidos por las agrupaciones A y B, que fueron emitidos en favor de estos, pero que no son suficientes para adquirir otro escaño. Con el método de representación proporcional de minorías, la organización política A ha obtenido 2 cargos de tres en disputa y la organización política B ha obtenido 1 cargo, de tres en disputa; las organizaciones políticas C y D, por no superar la cifra repartidora, no lograron ganar ni uno solo de los cargos.

Como puede apreciarse en el anterior caso hipotético y de acuerdo con la normativa contenida en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y en sus reformas contenidas en el Decreto Número 26-2016, el departamento de Santa Rosa estaría representado, de aprobarse reformas que permitan la inclusión de mujeres y



hombres de acuerdo con principios de paridad, igualdad y en forma alterna en los listados, por dos diputados (1 hombre y 1 mujer) de la organización política A y otro más (1 hombre) postulado por la organización política B, para hacer un total de tres diputados.

De igual forma puede ocurrir en otros distritos electorales, salvo que una organización política sea lo suficientemente fuerte para poder postular y que sean electos la totalidad de candidatos que presenta en un distrito electoral, o en aquellos distritos electorales en los cuales los cargos sujetos a elección hayan sido asignados a igual número de organizaciones políticas, lógicamente ocuparán los cargos aquellos candidatos que ocuparon la primera casilla en los listados respectivos.

1.9. Elementos de los Sistemas Electorales en la Legislación Electoral en países de América, que brindan ventajas o desventajas de participación a los sectores tradicionalmente excluidos

La elaboración de las listas, sobre todo si estas son cerradas y bloqueadas, proporcionan un gran poder a las organizaciones políticas quienes las confeccionan, sin embargo, como se podrá analizar con los siguientes cuadros, brindan un mecanismo electoral que aun sin ser perfectos en cuanto brindar y asegurar que los órganos de poder serán integrados de acuerdo con cuotas de paridad e igualdad, si brindan un mayor seguro.



El sistema de listas bloqueadas posibilita una mayor participación de los distintos sectores en la confección de las mismas, obligando a los partidos a privilegiar a determinados sectores considerados como tradicionalmente excluidos, aparejado al establecimiento de cuotas o paridad en su favor. Como ejemplo de lo anterior se puede analizar la adopción del sistema de cuotas para mujeres en los siguientes países y como se reflejó en la composición final, de acuerdo con el sistema de lista que se implementó:

Tabla 4. Ejemplos de adopción del sistema de cuotas para mujeres

| País | Año en que aprobó la Ley | Porcentaje en Lista | Tipo de Lista | Porcentaje | |
|------------|--------------------------|---------------------|------------------------|------------|------------------------|
| | | | | Sin Ley | Con Ley |
| Argentina | 1991 | 30 | Cerrada y bloqueada | 6% | 32.2 % de 257 miembros |
| Costa Rica | 1996 | 40 | Cerrada y bloqueada | 14.1 % | 38.6% de 57 miembros |
| México | 1996 | 30 | Cerrada | 17% | 24.8% de 500 miembros |
| Brasil | 1997 | 30 | Cerrada y no bloqueada | 7% | 9.3% de 513 miembros |

Fuente: elaboración propia, con datos de Sequén y Córdoba (2014).



Puede apreciarse que los sistemas de cuotas en estos países de América han logrado brindar una mayor participación a las mujeres en sus órganos de poder, sin embargo, esta participación final es un tanto menor en Brasil, cuyo crecimiento no fue tan marcado como en otros países, pues como se aprecia, el listado de candidatos presentado a los electores, aunque fue de tipo cerrado, no fue bloqueado, por lo tanto, el elector podía modificar el orden de presentación de los candidatos.

Caso similar ocurren en cuanto al voto preferente, en el cual como ha quedado apuntado, el elector tiene la facultad de votar por su candidato preferido, pero también puede votar por su segundo, tercero y cuarto (de acuerdo con el número de cargos a elegir) preferido. El efecto de utilizar listas aún cerradas pero no bloqueadas, listas abiertas o en su caso, el voto preferente, no garantiza que al final de la contienda electoral se haya logrado que los órganos de poder queden integrados con paridad con respecto a hombres y mujeres.

Este efecto ha sido debidamente analizado por el Tribunal Supremo Electoral al presentar sus opiniones sobre las reformas electorales denominadas “de segunda generación”, refiriéndose a aquellas que no fueron tomadas en cuenta en la aprobación del Decreto Número 26-2016, pues a juicio de su presidente: (...) “La idea era que hubiera equidad en cuanto a los géneros, pero existiendo el listado abierto es libre el voto y cada quien vota por quien lo considera, sin necesidad de respetarse el tema de la paridad. Es un tema bastante complicado; países como



Bolivia lo tienen vigente, pero se les ha complicado bastante el hacerlo de esa manera”.¹¹

1.9.1. El sistema de cuotas o paridad en América

Las cuotas de género o el sistema de paridad e igualdad, también sexo o cuotas de participación de mujeres, son una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de los sectores tradicionalmente excluidos en cargos electivos de decisión de los partidos políticos y del Estado.

Se le ha considerado como una medida electoral de carácter compulsivo, por medio de la cual, de forma legal, se obliga a incorporar mujeres o indígenas en listas de candidaturas y también de carácter transitorio, puesto que supone que la vigencia de estas normas electorales está sujeta a la superación de los obstáculos que impiden una adecuada representación de dichos sectores en los espacios de poder y representación política. En algunos países de América se ha logrado establecer este sistema para la integración de mujeres en los órganos legislativos, de la siguiente manera:

¹¹ El Periódico. Edición del 17-08-2016. Pág. 3.



Tabla 5. Integración de mujeres en órganos legislativos

| País | Fecha de Adopción | Porcentaje exigido en la ley | Rama legislativa |
|------------|-------------------|------------------------------|------------------|
| Argentina | 1991 | 30 | Cámara |
| Venezuela | 1998 | 30 | Cámara y Senado |
| Brasil | 1997 | 30 | Cámara |
| Costa Rica | 1996 | 40 | Cámara |

Fuente: elaboración propia, con datos de Sequén y Córdoba (2014).

Al establecer un sistema de cuotas para las mujeres se crea un mecanismo para mejorar la participación política de las mujeres que debe ser regulado jurídicamente en las leyes electorales, de tal manera que garantice su aplicación independientemente de la buena voluntad o de la coyuntura social y política del momento. La efectividad de las normas electorales que pretenden la incorporación de mujeres o indígenas es controlable en su aplicación y evaluable a través de los números y porcentajes finales de su inclusión en los órganos de poder. Para que sus resultados sean los deseados, el mecanismo debe ser congruente en cuanto a sus componentes según el sistema electoral en el que se inserta.



El sistema de las cuotas establece un número o proporción de cargos o lugares en listas de candidaturas plurinominales, que deben ser obligatoriamente ocupados por el grupo discriminado y debidamente atendida por las organizaciones políticas.

Existen diversas formas de implementación del mecanismo de cuotas, como las mínimas, que constituyen –por lo menos en su intención– un piso y no un techo para las candidaturas y las máximas (o mínimas) para cualquiera de los sexos, que ponen un límite a la participación del sexo que según la tradición ocupa prácticamente todos los cargos electivos.

Este criterio de que ninguno de los grupos debe contar con una cantidad superior al de los otros grupos –en un sistema de paridad e igualdad- fue analizado por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en sus dictámenes emitidos con ocasión de las iniciativas de ley presentadas al congreso para modificación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, dictamen que será motivo de análisis en capítulo posterior.

Un mecanismo como el de las cuotas o paridad puede aplicarse solamente cuando se pasa a considerar como injustas las desigualdades sociales y se desea la modificación de esa situación y se logra un acuerdo político que determina cómo lograr ese objetivo.

Estos sistemas entonces no contradicen, sino que posibilita que sea efectiva y real la igualdad entre mujeres y hombres, en la representación política, representación que es característica de los Estados democráticos. Las cuotas o paridad en listados son entonces el mecanismo para promover una participación equitativa de mujeres



y hombres, indígenas o no en las instancias de los partidos políticos y del Estado, a las cuales se accede por elecciones.

Para el caso particular de las mujeres, el sistema de cuotas ha sido debidamente analizado y se considera a América como pionera en ese sentido, aunque “Ciertamente las situaciones varían, desde países donde los partidos parecen ignorar el espíritu y la letra del sistema de cuotas del país – y aún sus propias reglas internas –, los que adoptaron la cuota por una única vez – Uruguay, para los comicios de 2014 –, hasta aquellos que establecieron la paridad y alternancia – como Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Honduras (aplicación prevista para la elección del 2017). A menudo, este mecanismo corona una progresiva ampliación de la cuota. México aprobó una cuota de 30% en 2002, de 40% en 2007 y en 2014 estableció la paridad y la alternancia.

Como consecuencia, América Latina destaca como la segunda región con más porcentaje de parlamentarias, detrás de Escandinavia, aunque el promedio solo fluctúe alrededor del 25 %.”¹²

¹² Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL. *Derechos políticos de las mujeres: avances y buenas prácticas en El Salvador, Costa Rica y Panamá*. 2016. Pág. 11.





CAPÍTULO II

Sistema político

Mauricio Duverger ¹³ considera el régimen político como un conjunto coordinado de las instituciones, por lo que puede comprenderse entonces que el sistema político, es la organización que existe en un territorio determinado para el ejercicio de la política.

Cada sistema político determina la forma de acceso al gobierno (es decir, a la administración del Estado), estableciendo su propio sistema electoral, el cual como se ha apuntado anteriormente debe ser susceptible de ser moldeable y acomodarse a las necesidades estatales y establece las bases sobre las cuales se desarrolla la actividad gubernamental. Estos sistemas electorales, por lo tanto, están directamente vinculados con el modo de organización del Estado y con la Constitución Política de la República de Guatemala que les rige.

2.1. El sistema político de Guatemala

En 1985 se proclamó la Constitución de la República de Guatemala que actualmente se halla vigente y con ella también se estableció la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la cual ha sufrido reformas, siendo la más reciente la contenida

¹³ M. Duverger. *Instituciones políticas y Derecho constitucional*. Barcelona, España: Ariel. 1984. Pág. 33.



en el Decreto Número 26-2016, de fecha 19 de abril de 2016, publicado en el Diario de Centro América el miércoles 25 de mayo de 2016, con vigencia ocho días después de su publicación.

La Constitución de la República de Guatemala define al país como un Estado soberano, independiente, democrático, republicano y representativo. La ley, por su parte, busca crear un sistema electoral que desarrolle el sistema político y sistema de partidos acorde a la Constitución. Indica la Constitución Política de la República de Guatemala:

“Artículo 140.- Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo”.

Al respecto de las características del Estado de Guatemala, indicados en el artículo citado la Corte de Constitucionalidad ha considerado lo siguiente:

“Uno de los principios básicos del Estado de Derecho es el de la división o separación de poderes en que se atribuye primordialmente al Organismo Legislativo la función de crear leyes; al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar los derechos en los casos controvertidos que se someten a su conocimiento y al Organismo Ejecutivo la facultad de gobernar y administrar; la división de poderes es la columna vertebral del esquema político republicano y es, además, el rasgo



que mejor define al gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno de poderes limitados.

El sentido de la distribución del poder estatal en diversos órganos no es básicamente la de distribuir funciones entre ellos con el objeto de obtener un desempeño eficiente; su fin primordial es que al desarrollar separada y coordinadamente sus funciones, tales órganos se limiten recíprocamente, de forma que cada uno de ellos actúe dentro de la esfera de su competencia y constituya un freno o contrapeso a la actividad de los demás, es decir, que ejerzan entre sí un control recíproco con el objeto de enmarcarse dentro del régimen de legalidad.

La Constitución Política de la República de Guatemala adopta un sistema de división de poderes atenuado por la existencia de una mutua coordinación y de controles entre los diversos órganos, que al desempeñar las funciones estatales, se limitan y frenan recíprocamente; en los sistemas constitucionales modernos la división de poderes no implica una absoluta separación sino una recíproca colaboración y fiscalización entre tales órganos con el objeto de que los actos producidos por el Estado se enmarquen dentro de una unidad jurídico-constitucional.”¹⁴

Entonces la República es una forma de gobierno en que se ejerce el poder político de manera limitada, responsable y alternativa. Sus gobernantes son elegidos por un amplio sector popular, mediante elecciones libres, para periodos alternativos y de

¹⁴ La sentencia completa se encuentra en la Gaceta Número 24, expediente Número 113-92. Página No. 2, sentencia del 19 de mayo de 1992.



duración limitada y en la que se encuentra como uno de los pilares fundamentales la separación de poderes entre los organismos, Judicial, Ejecutivo y Legislativo. La separación de poderes no se refiere a determinar funciones específicas a cada organismo, sino más bien a establecer sistemas de control y de frenos y contrapesos para la correcta realización de los actos producidos por el Estado, para que se enmarquen dentro de un marco jurídico-constitucional.

Es representativa puesto que el poder reside en el pueblo, personificado este por un jefe supremo denominado presidente o por un parlamento.

Es democrático, entendiendo esta como una forma de organización, cuya característica predominante es que la titularidad del poder, reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad de los miembros del grupo. En otras palabras, es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de la misma elige su forma de gobierno y consecuentemente a sus gobernantes.

La Constitución Política de la República de Guatemala, al respecto de la representatividad indica:

“Artículo 141.- Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.”



El autor guatemalteco Alberto Pereira-Orozco, en su obra *Sistemas de Frenos y Contrapesos en el Gobierno del Estado de Guatemala*, indica que las características de un gobierno republicano son:

- La separación de poderes.
- Un sistema representativo.
- La electividad (entendida como la realización de elecciones para determinación de los gobernantes).
- La alternabilidad de sus gobernantes.
- La responsabilidad de los mismos ante el pueblo y la ley.¹⁵

También determina que la convocatoria a elecciones populares debe concebirse como una forma de control interrogatorio. Entonces se observa que la forma de gobierno adoptada por el Estado de Guatemala, no es compatible con otras formas de gobierno autoritarios, que se verá más adelante y que una de las características del sistema de gobierno es la alternabilidad de sus gobernantes, lo cual ocurre mediante la realización de elecciones populares. Los mecanismos de realización de estas elecciones son determinadas por el propio estado mediante el sistema electoral que considera apropiado, pero este sistema debe ser determinado de forma apropiada, de tal manera que brinde y consiga la finalidad y espíritu para el cual se implemente, es decir, sea efectivo. Claramente queda establecido que al ser el Estado de Guatemala un Estado representativo necesita que sus órganos de

¹⁵ A. Pereira Orozco. *Sistema de Frenos y Contrapesos en el Gobierno del Estado de Guatemala*. Ediciones Pereira. 2007. Pág. 6.



poder sean integrados de manera representativa respecto a su población, ya que solo así se consigue que los actos de gobiernos sean democráticos, es decir, a juicio del autor de este trabajo, respondan a las necesidades de la mayoría de sus habitantes.

La escasa representatividad en la integración de los órganos de poder en el Estado de Guatemala ha conllevado a la implementación de políticas públicas que no necesariamente cumplen con los objetivos esperados o cubrir las necesidades de la población. Se cita por ejemplo el caso denunciado por la Procuraduría de los Derechos Humanos, al indicar que las instituciones que atienden en Guatemala temas indígenas y creadas a la luz de los Acuerdos de Paz, como el Fondo de Desarrollo Indígena, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas, Defensoría de la Mujer y Academia de Lenguas Mayas, tuvieron asignados para el año 2016 un presupuesto de 80 millones de quetzales, lo cual representa el 0.11% del presupuesto estatal.¹⁶

2.2. Formas de gobiernos no democráticos

Las otras formas de gobierno, pero que son contrarias a la forma democrática que caracteriza al Estado de Guatemala y que tienen en común entre ellos la falta de elecciones para determinar a sus gobernantes son la anarquía, la dictadura y el Estado totalitario.

¹⁶ Diario Prensa Libre. Martes 30 de agosto de 2016.



2.2.1. Anarquía

Este término significa una ausencia de todo tipo de forma de gobierno. Suele suceder luego de una guerra civil, cuando un gobierno ha sido derrocado y grupos rivales luchan por ocupar su lugar.¹⁷

Cabe mencionar que este tipo de forma de gobierno en Guatemala se caracterizó por su alejamiento al sistema jurídico y democrático del país, realizando sus funciones al amparo de los denominados Estatutos de Gobierno, que fueron, como se ha indicado, emitidos por quien presidía de facto el gobierno de la República y que derivó en graves violaciones a los Derechos Humanos al no atender las leyes constitucionales de Guatemala.

2.2.2. Dictadura

Consiste en el ejercicio del poder de gobierno por una persona o un grupo de personas. Muy pocos dictadores admiten que son dictadores y casi siempre dicen ser líderes de las democracias. Esta forma de gobierno se caracteriza por la existencia de un único líder que no ha sido elegido mediante elecciones democráticas, soliendo utilizar la fuerza para mantener el control.

¹⁷ M. Duverger. *El Sistema Político*. Roma, Italia. Editorial La Terza. 1978. Pág. 85.



En Guatemala, luego de los rompimientos de los gobiernos constitucionales y la implementación de una dictadura militar, fue el ejército quien tuvo el control del aparato estatal, existiendo por lo general, poco o ningún respeto a la opinión pública o a los derechos fundamentales.¹⁸

2.2.3. Estado totalitario

Para la existencia de esta forma de gobierno es necesario que la persona o partido que ha conseguido el poder (aún mediante elecciones populares) controla todo el aparato estatal, obligando a todos los demás habitantes a subordinarse a su poder; irrespetando las garantías elementales; adoctrinando a sus subordinados y aquellos a quienes pretende subordinar, tratando de convencer la voluntad popular aun mediante el uso de la fuerza, sobre que, lo correcto para el Estado es lo que propone el gobierno.

No existe una separación de poderes, o si existe no es real, pues en esta forma de gobierno se pretende la cooptación de todo aquello que sea útil para los fines del estado totalitario, como también lo es las fuerzas armadas, autoridades electorales.

El Estado totalitario se convierte modernamente en la mayor amenaza de los Estados democráticos que, como ha quedado determinado anteriormente, se caracterizan por tener un sistema electoral para la determinación de sus

¹⁸ Ibídem. Pág. 90.



gobernantes y su alternabilidad. El Estado totalitario busca, contrario a ello, la perpetuidad de sus miembros, utilizando el sistema electoral y autoridad electoral para ello, en detrimento de la voluntad real de los electores, lo cual es la finalidad de todo sistema electoral implementado en un sistema de gobierno democrático.¹⁹

2.3. Sistema de representación política

La representación política de la población en los órganos sujetos a elección popular, en un Estado democrático, se concretiza a través de la participación política, participación política que puede entender como toda actividad de los ciudadanos que es dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal.

La participación política se define como: “El conjunto de prácticas, acciones y procesos mediante los cuales los individuos y grupos sociales, políticos, étnicos intervienen en el proceso de formulación de políticas con el propósito económicos y de incidir en el control y distribución de los recursos, decisiones o beneficios para el logro de sus aspiraciones, necesidades y demandas. Es una relación de poder, a través de la cual, una pluralidad de actores se encuentran y confrontan, ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de sus aspiraciones”.²⁰

¹⁹ *Ibíd.* Pág. 97.

²⁰ Cuaderno de Desarrollo Humano Número 5, 2009 / 2010, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, denominado Consejo de Desarrollo y participación ciudadana en Guatemala (1985-2009).



Dicho ejercicio está debidamente garantizado en la Constitución Política de la República de Guatemala, toda vez que ella regula en su Artículo 136 los denominados deberes y derechos políticos, entre los cuales se encuentra la literal b) de dicho artículo, que se refiere al derecho de elegir y ser electo y participar en actividades políticas. El derecho político de participación se haya regulado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos que establece:

“Artículo 3.- Derechos y Deberes de los Ciudadanos. Son derechos deberes inherentes a los ciudadanos...

- c) Elegir y ser electo;
- d) Ejercer el sufragio;
- e) Optar a cargos públicos”.

Esta participación puede ser ejercida como sujeto pasivo o sujeto activo. Como sujeto pasivo de la participación política al recibir el voto de los electores y como sujeto activo al ejercitar su derecho al sufragio. La participación política pasiva se da a través de las organizaciones políticas, que son comprendidas como aquellos entes de derecho público que, reconocidas por el Estado, se organizan bajo las normas de ejercicio político (elemento formal), con ideología propia (elemento político) y están integradas por individuos afines a su doctrina (elemento humano) para participar en elecciones populares (elemento objetivo) para posicionar a sus miembros como gobernantes dentro de un Estado.



En Guatemala, como antecedentes de la incorporación de forma paulatina al sistema político y electoral de los distintos sectores que conforman su diversidad social se puede indicar que en 1879 se establece el derecho a sufragio a los hombres que sabían leer, escribir y que contaban con 21 años de edad, debiendo también cumplir con el requisito adicional de contar con un oficio con el cual pudieran subsistir, para ser merecedores de tal derecho.

En 1937 se brinda la oportunidad de ejercer el sufragio a todo hombre que fuera mayor de 18 años, que supiera leer y escribir y además llenará ciertas condiciones académicas como una educación formal y un oficio “bien visto”. En 1945 se reconoció la ciudadanía a las mujeres con sus derechos y deberes inherentes, como el derecho al sufragio, teniendo en cuenta ciertas características como ser alfabetas y contar con la mayoría de edad. Es hasta la Constitución de la República de Guatemala de 1965 en que se establece el voto universal.

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su Artículo 21 establece que: Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Artículo 23, reconoce los derechos políticos, señalando que todos los ciudadanos deben gozar, entre otros, del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.



A su vez, se estableció con respecto a la participación ciudadana: "... Que es necesario elevar la participación ciudadana en los procesos electorales y superar los fenómenos de abstención para afianzar la legitimidad del poder público y consolidar una democracia pluralista y representativa en Guatemala; que los niveles de participación electoral se deben a múltiples factores sociales y políticos que incluyen el impacto de las instituciones civiles sobre la vida cotidiana de los guatemaltecos, la capacidad de los partidos políticos para responder a las expectativas de la población, el grado de participación organizada de la ciudadanía en la vida social y política, y su nivel de formación cívica, aspectos todos que el conjunto de Los Acuerdos de Paz ya firmados busca fortalecer...".²¹

Entonces, no cabe duda que la importancia de la participación ciudadana en los procesos electorales y en la conformación de los órganos que influyen en la toma de decisiones y políticas públicas no solo está considerado en normas de tipo ordinario, sino también en normas de rango constitucional, lo cual lógicamente son coherentes con los principios y valores que sirven de fundamento a la Constitución Política de la República de Guatemala, por lo que cualquier reforma al sistema electoral que conlleve a hacer efectivo precisamente esa participación no atenta contra ella, sino todo lo contrario, le fortalece.

La participación ciudadana, a su vez, materializa la característica de representatividad de sus habitantes en los órganos de poder en los Estados

²¹ *Acuerdo Sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral*. Estocolmo, Suecia: 7 de diciembre de 1996.



democráticos; conlleva también el ejercicio del derecho constitucional establecido en el Artículo 113, que regula que, para el acceso a los cargos públicos, deben atenderse razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez.

Otro fundamento legal sobre la permisibilidad de la participación ciudadana en diferentes actividades y que a su vez fortalece el sistema democrático es el establecido en Ley General de Descentralización, en cuyo Artículo 17 define la “participación ciudadana” como: “El proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales y culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización.”.

También puede citarse el Código Municipal como otro cuerpo normativo que ampliamente reconoce diferentes formas de participación de la ciudadanía en las decisiones de su comunidad.

En cuanto al tema propiamente electoral, la Ley Electoral y de Partidos Políticos que enumeran las organizaciones políticas de la siguiente forma:

“Artículo 16.- Organizaciones Políticas. “Son organizaciones políticas:

- a. Los partidos políticos y los comités cívicos para la constitución de los mismos;
- b. Los comités cívicos electorales;
- c. Las asociaciones con fines políticos”.



De manera general se tratarán algunas características de las organizaciones políticas que regula la Legislación guatemalteca.

2.3.1. Partido político

Aunque el ordenamiento jurídico no brinda una definición sobre los Partidos Políticos, constitucionalmente se regula la obligación del Estado de Guatemala a garantizar la libre formación y funcionamiento, no solo de ellos, sino de toda organización política, de la siguiente forma.

“Artículo 223.- Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y solo tendrán las limitaciones que la Constitución de la República de Guatemala y la ley determinen”.

Esta garantía constitucional conlleva también la protección al pluralismo político, pluralismo que abarca toda clase de ideología política, siendo, por lo tanto, abundante el portafolio de ofertas partidarias debidamente reconocidas por el Estado guatemalteco.

La importancia que tienen, de forma particular los Partidos Políticos dentro de un Estado democrático y su participación en los procesos electorales como vehículos para lograr la representatividad de los habitantes de Guatemala fue objeto de



análisis por parte de la Corte de Constitucionalidad que consideró, entre otras cosas que:

“(…) Los partidos políticos... por su especial importancia, no tienen únicamente carácter de instrumento electoral, sino son instituciones permanentes de derecho público con vocación para ocuparse de los problemas nacionales, en la sentencia apelada se hace eco del concepto que de los partidos políticos se tiene en el Estado moderno, puesto que es efectivo que la postulación a determinados cargos (presidencia y vicepresidencia de la República y diputados) se hace de manera exclusiva por intermedio de tales organizaciones de derecho público y por estas o por los comités cívicos electorales para otros (Corporaciones municipales).

La pretendida individualización que supone el reclamo, implicaría desconocer el carácter de los partidos políticos, que son ‘medios para determinar la política nacional’ (Constitución italiana); ‘concurren a la formación de la voluntad política del pueblo’ (Ley Fundamental de Bonn) y ‘del sufragio’ (Constitución francesa); expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política’ (Constitución española).

Siendo capital el papel de los partidos en la organización de los procesos electorales, es correcto lo asentado en la sentencia que se examina, de que ‘el derecho a ser electo que tienen los ciudadanos guatemaltecos es un derecho que no puede ejercitarse en forma autónoma e independiente’, puesto que el mismo se



canaliza por los partidos políticos y los comités cívicos electorales, que tienen la legitimidad para representar las individualidades que por disposición de la ley, tienen unificada personería en una entidad..."²²

El elemento formal, considerado este, como el cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma para ser reconocidos como tal y por ende poder postular candidatos a cargos de elección popular en los procesos electorales quedó regulado en la ley electoral de la siguiente forma.

“Artículo 18.- Partidos Políticos. Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley”.

Como un dato histórico importante se indica que para las elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano desarrolladas en el 2011 participaron 34 partidos políticos a nivel nacional.

²² Gaceta Número 18. Expediente Número 280-90. Página 101. Sentencia de fecha 19 de octubre de 1990.



2.3.2. Comités para la constitución de partido político

Este tipo de organización, que como lo indica la norma, es de carácter provisional, cuyos actos son eminentemente administrativos y cuya finalidad principal es la constitución de un partido político. La norma electoral indica que:

“Artículo 51.- Formación de comités. Cualquier grupo que reúna a más de cincuenta ciudadanos que sepan leer y escribir, podrá organizarse como comité para la constitución de un partido político, de conformidad con esta ley.

Para el efecto y como paso inicial, el grupo deberá elegir una junta directiva provisional del comité, formada por un mínimo de 7 de ellos, elección que deberá constar en acta notarial, la cual se presentará al Registro de Ciudadanos para su inscripción. La función de dicha directiva provisional, será de preparar y completar toda la documentación necesaria para el otorgamiento de la escritura constitutiva del comité.”

2.3.3. Comités Cívicos Electorales

A diferencia de los anteriores comités, estos tienen la principal función de representar determinados sectores sociales locales, con carácter temporal y en los procesos electorales tienen la facultad de postular candidatos a cargos de elección popular, especialmente para la integración de corporaciones municipales.



Con las reformas contenidas en el Decreto Número 26-2016, el Artículo 97 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos quedó así:

“Artículo 97. Definición de Comités. Los comités cívicos electorales son organizaciones políticas de carácter temporal, que representan sectores sociales y corrientes de opinión y pensamiento político que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales”.

Al respecto de los Comités Cívicos Electorales, la Ley Electoral y de Partidos Políticos regula en cuanto a su característica formal:

“Artículo 100. Personalidad jurídica. Todo Comité Cívico Electoral, debidamente constituido e inscrito en la delegación departamental o subdelegación municipal del Registro de Ciudadanos, tendrá personalidad jurídica para el objeto que señala el artículo anterior”.

Para el desarrollo de las elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano realizadas en el año 2011 se tuvo una participación de 104 comités cívicos, a nivel nacional.

En las elecciones generales desarrolladas en el 2015 se tuvo una baja en dicha cantidad de comités cívicos participantes pues se tuvo un total de 98 comités cívicos inscritos y participantes, siendo los departamentos de Chimaltenango y Quetzaltenango los departamentos que más Comités Cívicos tuvieron inscritos, con



un total de 13 cada uno de ellos, esto de conformidad con la Memoria Electoral de ese año, elaborada por el Tribunal Supremo Electoral.

Estos medios de organización política son los únicos medios democráticos que se contemplan en Guatemala y que reguladas legalmente al amparo de normas electorales, permiten el acceso mediante elecciones populares al poder. Cualquier otra forma de acceso al poder, como quedó considerado precedentemente, que no sea mediante una organización política y el ejercicio de elecciones democráticas es contrario al régimen democrático del Estado.

2.4. Otros sistemas de partidos políticos

Claro está que como se trató en el subtema relacionado al sistema político, al existir formas de gobierno no democráticos, aún con la existencia de organizaciones políticas, estas no democratizan el sistema electoral, pues aun con su existencia no garantizan una representatividad de sus habitantes en los órganos de poder y control político, como por ejemplo el sistema de partido político único, sistema de partido político dominante, sistema de multipartido.

2.4.1. Sistema de partido político único

Denominado también como unipartidismo, el cual en un Estado existe un único partido político que puede presentarse en los procesos electorales o también cuando en el Estado, aun con la existencia de varios partidos políticos las normas



jurídicas políticas establecen cierta concentración de la mayor parte del poder político por un único partido. “Los sistemas de un partido único buscan su legitimación a través de la celebración de elecciones libres, para elegir a sus gobernantes. Actualmente, cinco Estados se rigen por este modelo: China, Corea del Norte, Cuba, Laos y Vietnam”²³.

2.4.2. Sistema de partido político dominante

Este se da en aquellos Estados en que la tradición electoral ha concentrado la hegemonía en los procesos electorales a un solo partido o incluso a más de uno, pero que siempre guardan grandes abismos tanto en cuanto a sus recursos financieros como de estrategias electorales con respecto a otros partidos políticos emergentes.

Cabe resaltar los casos conocidos en México y El Salvador donde se ha marcado la diferencia entre dos partidos dominantes con respecto a los demás competidores, siendo estos Partido de Acción Nacional -PAN- y Partido Revolucionario Institucional -PRI- en México; Alianza Republicana Nacionalista -ARENA- y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional -FMLN- en El Salvador, respectivamente.

²³ M. Duverger. Ob. Cit. Pág. 86.



2.4.3. Sistema de multipartido

“Este sistema también es conocido como sistema de pluripartidismo”.²⁴ En este tipo de sistema, en los procesos electorales participan más de dos partidos políticos, por sí mismos o mediante coaliciones, sin que uno solo de ellos sea capaz de dominar en un amplio porcentaje el escenario político, por lo que se ven obligados a hacer coaliciones para formar la mayoría, como en el caso particular de Guatemala.

En Guatemala se ha considerado que muchos electores se han inclinado por un partido político no por su consideración a la ideología o tendencia política que representan los partidos políticos existentes, sino más bien su preferencia se basa en las posibilidades que tenga el partido político de resultar ganador en las próximas elecciones.

Una segunda diferencia en este sistema de multipartidismo es para la asignación de cargos en los órganos sometidos para su integración a elecciones populares, que se utiliza un sistema electoral de representación proporcional de minorías, por lo que los cargos se asignan de acuerdo con la proporción de votos obtenidos por cada partido en una elección. Una tercera característica es que los partidos requieren de coaliciones con otros partidos políticos para integrar la mayoría de cargos.

²⁴ Ídem.



En Guatemala, dentro de su sistema se permite la existencia de muchos partidos políticos, que como se ha indicado, reflejan el amplio espectro político existente y ello es permitido constitucionalmente en el Artículo 223 al establecer la libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, sin más limitaciones que aquellas que puedan imponer las propias leyes.

Al tenor de lo anterior, al 3 de agosto de 2016 se hayan inscritos 27 Partidos Políticos, según el Tribunal Supremo Electoral, a través de su página electrónica.

Se observa que como un aporte positivo dentro las reformas recientes a la ley electoral guatemalteca se ha incluido lo relativo a que en los estatutos de los partidos políticos deben considerarse también la aceptación de la representación proporcional de minorías en los órganos de dirección del partido, lo cual quedo regulado de la siguiente forma:

“Artículo 65. Estatutos. Los estatutos del partido deben contener, por lo menos: aceptación de la representación proporcional de minorías en los órganos de dirección del partido...”

Lo anterior cual viene a ser un aliciente, pero no suficiente, para dar una efectiva participación política a aquellas personas que tradicionalmente ha sido excluidas del escenario político y formas de acceso a los órganos de poder político.



CAPÍTULO III

Discriminación social y participación política-electoral de los sectores tradicionalmente excluidos en Guatemala

3.1. Discriminación social

La discriminación (cuya raíz latina es *discriminatio*) debe comprenderse como toda acción u omisión realizada por personas, grupos o instituciones privadas o estatales, en las que se da un trato diferente a una persona, grupo o institución en forma distinta de aquel que se da a sus similares, de quienes se tiene un prejuicio.²⁵

En sentido específico, para los efectos del presente trabajo, representa una privación de derechos electorales, negando la igualdad de oportunidades, favoreciendo a unos y perjudicando a otros.

La discriminación suele clasificarse en positiva o negativa, lo cual depende de las acciones u omisiones que afecten o beneficien a determinado sector de la sociedad o a personas individuales, como la discriminación social, discriminación negativa y discriminación positiva.

²⁵ S. Vásquez y E. P. Galicia. *Entre la Realidad y el Desafío: mujeres y participación política en Guatemala*. Guatemala. ONU Mujeres. 2003. Pág. 5.



3.2. Discriminación negativa

Esta se da cuando se realiza un prejuicio basado en las diferencias existentes, es decir, realiza actos negativos en contra de determinados sectores poblacionales.

3.3. Discriminación positiva

Es aquella que se da cuando se observan las diferencias de los grupos de individuos y se da respuesta a sus problemas o necesidades específicas para poder darles solución, sin perjudicar de ninguna manera a otros.

3.4. Qué sectores se consideran tradicionalmente excluidos del sistema político-electoral en Guatemala

Las distintas iniciativas encaminadas a brindar a través de la ley una participación efectiva a los grupos que tradicionalmente han sido dejados fuera de los procesos electorales como actores principales, se han referido a la inclusión de las mujeres e indígenas, sin embargo, se encuentra que un alto porcentaje de ciudadanos guatemaltecos que también han sido marginados de esa efectiva participación son los jóvenes y personas con discapacidad. Se debe entender precisamente que esa discriminación se ha referido a tales personas así:



3.4.1. Discriminación por distintas razones

En el siguiente apartado se muestran las distintas razones de discriminación con un breve concepto, y aunque estas son enunciativas pueden considerarse otras, sin embargo, considerándose en el presente trabajo la discriminación física, discriminación por edad, discriminación por sexo y discriminación por origen étnico.²⁶

3.4.1.1. Físicas

La discriminación por motivos de discapacidad se refiere a cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga el propósito o efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales en los ámbitos políticos, electorales, económicos, culturales, e incluye también la denegación de ajustes razonables. Por ajustes razonables debe considerarse como aquellas omisiones que no permiten la realización de adaptaciones o modificaciones necesarias y adecuadas para un caso particular, para garantizar el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad.

²⁶ Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL. *Diccionario Electoral*. San José, Costa Rica. Ediarde R.I.1989. Pág. 175.



3.4.1.2. Edad

Se puede analizar la inclusión de los jóvenes mayores de edad, en la integración del Congreso de la República de Guatemala, pues según el informe “Observación del Desempeño de los Partidos Políticos” del Programa de Observación del Proceso Electoral 2011, del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos –INCEP- apenas se eligió a 4 diputados jóvenes para la integración del Congreso de Guatemala, cuyo proceso electoral se dio en 2011.

Esta situación es aún más alarmante para este sector social que conforma la diversidad de Guatemala, pues el Instituto Nacional de Estadística –INE- con proyecciones para 2011, basado en el Censo del 2002, indicó que la población total de Guatemala se compuso de un 33% de habitantes comprendidos entre los 15 a los 29 años de edad, lo que equivalía a un aproximado de 5 millones de habitantes.

3.4.1.3. Sexo

La exclusión política de sectores que forman una diversidad en un Estado conlleva la conculcación de derechos generales y particularmente cuando esos seres humanos que conforman la diversidad social de un Estado son la mayoría de población pues “(...) Aunque en muchos países las mujeres representan más de la mitad de la población votante y en las últimas décadas uno de los principales fenómenos sociales ha sido su incorporación a la vida económica, la realidad dice



que aún existe una importante distancia entre estos avances y su acceso a cargos de elección popular o partidarios.

No hay duda de que se han producido mejores considerables en los niveles de presencia femenina en los órganos de toma de decisión política, pero aun tomándolas en cuenta, las cifras continúan evidenciando altos niveles de subrepresentación. En promedio, en dieciocho países latinoamericanos hay 2 mujeres diputadas por cada 10 representantes.

En 13 de ellos no hay siquiera una alcaldesa por cada 10 alcaldes y en los países que cuentan con una cámara de senadores, las senadoras no llegan a ser ni 2 de cada 10 representantes.

En respuesta a las demandas de las mujeres organizadas social y políticamente y claro está, como producto del consenso internacional logrado al respecto, en varios países, para intentar resolver ese desequilibrio, se ha apostado por incluir en sus legislaciones electorales mecanismos de cuota que han venido funcionando con mayor o menor eficacia, dependiendo del contexto y marco normativo en el que se aplican...²⁷.

²⁷ B. Ilanos y K. Sample. *30 años de democracia, ¿En la cresta de la ola?* Idea, Lima: Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos. 2008. Pág. 18.



Es por lo anterior que se debe fortalecer el Sistema Electoral Guatemalteco, integrando a sus normas político–electoral aquellos elementos que han brindado éxito en cuanto a la integración proporcional de los órganos sujetos a elección popular a nivel de América, pues a pesar de algunos esfuerzos legislativos en relación con la inclusión y participación política-electoral de las mujeres y pueblos indígenas, se ve aún poco reflejada la participación y acceso al poder en los órganos de decisión estratégica de dichos sectores, por la inefectividad de las distintas normas que regulan la actividad electoral.

Los siguientes cuadros muestra la participación como candidatas de las mujeres en los procesos electorarios de 2015 y 2011.

Tabla 6. Mujeres en los procesos electorarios

| Año 2011. Cargo | Candidaturas | Hombres | % | Mujeres | % |
|----------------------------|---------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| Presidente | 10 | 7 | 70 | 3 | 30 |
| Vicepresidente | 10 | 7 | 70 | 3 | 30 |
| Listado Nacional | 293 | 222 | 75.8 | 71 | 24.2 |
| Listado Distrital | 1382 | 1045 | 75.6 | 337 | 24.2 |
| Parlamento Centroamericano | 242 | 165 | 68.2 | 77 | 31.8 |
| Alcalde | 2479 | 2331 | 94.0 | 148 | 6.0 |
| TOTAL | 4416 | 3777 | 85.52 | 639 | 14.48 |

Fuente: Elaboración propia, con datos tomados de la Memoria Electoral del Tribunal Supremo Electoral, del año 2015.



Tabla 7. Datos sobre procesos electorarios

| Año 2015. Cargo | Candidaturas | Hombres | % | Mujeres | % |
|-------------------------------|---------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| Presidente | 14 | 12 | 85 | 2 | 15 |
| Vicepresidente | 14 | 14 | 100 | 0 | 0 |
| Listado Nacional | 220 | 174 | 60 | 46 | 40 |
| Listado Distrital | 1347 | 999 | 74.17 | 348 | 25.83 |
| Parlamento Centroamericano | 228 | 137 | 60 | 91 | 40 |
| Alcalde | 2321 | 2185 | 94 | 136 | 6 |
| TOTAL | 4144 | 3521 | 84.96 | 623 | 15.04 |

Fuente: Elaboración propia, con datos tomados de la Memoria Electoral del Tribunal Supremo Electoral, del año 2015.

Como resultado de la participación de las mujeres en los eventos electorales indicados, el Congreso de la República de Guatemala en la legislatura 2012-2016 fue integrado por 20 diputadas, equivalente a un 12% en relación con el total de diputados que lo integran.

Por lo tanto, la representación en el Congreso de la República de Guatemala se hallaba conformada así:



Tabla 8. Representación del Congreso de Guatemala

| Sexo | Número de habitantes | Diputados que le representan | Diputados por cada miles de habitantes |
|---------------|-----------------------------|-------------------------------------|---|
| Hombres | 7,719,396 | 138 | 1 x cada 55,937.652 hombres |
| Mujeres | 8,087,279 | 20 | 1 x cada 404,363.95 mujeres |
| TOTAL: | 15,806,674 | 158 | |

Fuente: Elaboración propia, con datos tomados de la Memoria Electoral del Tribunal Supremo Electoral, del año 2011.

Actualmente, en la Legislatura 2016-2019, el Congreso de la República de Guatemala está integrado por veinticuatro diputadas, equivalente a un 15 % en relación con el total de Diputados que lo integran y, pese a que para el evento electoral desarrollado en el 2015, al cierre del Padrón Electoral (30 de junio 2105), según la Memoria Electoral del Tribunal Supremo Electoral, se hallaban inscritas 7, 556,873 personas, de las cuales 3, 482,423 eran hombres y 4, 074,450 eran mujeres, las cuales representan el 53.91% del total de empadronados, es decir, son la mayoría de personas activas en el proceso electoral. ²⁸

Al realizar un análisis somero en otros países americanos en relación con la participación político-electoral de las mujeres, se identificó que existe marcada diferencia en ellos, de la siguiente manera, la cual ha mejorado con base a la

²⁸ Prensa Libre. Edición del domingo 6 de septiembre de 2016. Pág. 3.



entrada en vigencia de ajustes que posibilitaron esa participación. De tal manera que con las reformas legales realizadas en esos países dieron resultados positivos en el tema de integración de los órganos legislativos.

Tabla 9. Análisis de países americanos

| País | Año de Aprobación de la Ley de Cuotas para la Mujer | Porcentaje Legal de Mujeres en Lista de Candidatos | Porcentaje de Mujeres que Integran el Congreso: Al Inicio de la Ley/Con la Ley |
|------------|---|--|---|
| Argentina | 1991 | 30 | 6% / 32.2% De 257 Miembros. |
| Costa Rica | 1996 | 40 | 14.1% / 38.6 % De 57 Miembros |
| México | 1996 | 30 | 17% / 24.8% De 500 Miembros. |

Fuente: elaboración propia, 2016 y datos tomados del Manual de Buenas Prácticas para la incorporación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos. IDEA.



3.4.1.4. Origen étnico

Según el *Diccionario Electoral*, del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL, la discriminación contra los pueblos indígenas es un concepto que suele identificarse con el nombre de racismo, aunque se trata de conceptos que no coinciden. El racismo es una ideología basada en la superioridad de unas razas o etnias sobre otras, en tanto la discriminación es un acto que no permite a los indígenas, por su condición étnica, acceder a una correcta participación política electoral.

En este sentido hay que tener en cuenta que la discriminación positiva (cuando se establecen discriminaciones con el fin de garantizar la igualdad de las personas afectadas), constituye una forma de discriminación destinada a combatir el racismo. Claro está que, en Guatemala, aunque la misma Constitución de la República de Guatemala reconoce que el Estado se identifica como un Estado multilingüe, multicultural y multiétnico, ese reconocimiento no ha sido suficiente para dar y obtener una eficaz participación política electoral a los indígenas en Guatemala.

En relación con los pueblos indígenas se puede indicar en la Legislatura 2011 - 2016, solamente 22 se autodefinieron como indígenas (20 hombres y 2 mujeres), lo cual representa aproximadamente el 13% en relación con el total de diputados; sin embargo, si se considera que según la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo -CODISRA- la población de Guatemala está conformada por un 42.34% por personas indígenas y un 57.66% por personas no



indígenas y según el Instituto Nacional de Estadística, para 2014 (año intermedio entre el inicio y fin de la legislatura analizada), se estimó en Guatemala una proyección de 15, 806,675 habitantes; se puede indicar entonces que la representación en el Congreso de la República de Guatemala de los pueblos indígenas, para esa legislatura, fue escasa, lo cual se ilustra de la siguiente manera:

Tabla 10. Representación de población

| Población por etnia | En número de habitantes | Diputados que le representan | Diputados por cada miles de habitantes |
|---------------------|--------------------------------------|------------------------------|--|
| No indígena | 9, 114,128 (57.66%) | 136 | 1 x cada 67,015 |
| indígena | 6, 692,547 (42.34%) | 22 | 1 x cada 304,206 |
| Total: | 15, 806,675 (100 %) | 158 | |

Fuente: elaboración propia, con datos del Censo XI de Población del Instituto Nacional de Estadística, año 2002

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en México el 31 de marzo de 1995 entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, concluyó, entre otras cosas, afirmando que



el tema de identidad y derechos de los pueblos indígenas constituye un punto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y futuro de Guatemala que sus distintas expresiones socioculturales tienen una raíz común y que a raíz de su historia, conquista, colonización, desplazamientos y migraciones, la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe.

Este Acuerdo continúa señalando que los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura, lengua y que, como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social; que esta realidad histórica ha afectado y sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje en su justa medida y con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala y en tanto no se resuelva este problema de la sociedad guatemalteca, sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales jamás podrán desenvolverse en toda su magnitud y ocupar en el concierto mundial el lugar que le corresponde por su historia milenaria y la grandeza espiritual de sus pueblos.

Para superar la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas, se requiere el concurso de todos los ciudadanos en la transformación de mentalidades, actitudes y comportamientos. Dicha transformación comienza por un reconocimiento claro por



todos los guatemaltecos de la realidad de la discriminación racial, así como de la imperiosa necesidad de superarla para lograr una verdadera convivencia pacífica.

Así también en dicho Acuerdo se reconoce que los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoseles extremadamente difícil, si no imposible, su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos.

En este contexto, se reitera que los pueblos mayas, garífuna y xinca tienen derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones, al control de su desarrollo y a la oportunidad real de ejercer libremente sus derechos políticos, reconociendo y reiterando asimismo que el libre ejercicio de estos derechos les da validez a sus instituciones y fortalece la unidad de la nación. En consecuencia, es necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional asimismo asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional.

3.5. Valores y principios de la Constitución Política de la República de Guatemala

Como se apreció anteriormente con los datos estadísticos, la brecha existente entre las personas que tradicionalmente han sido sujetos de acciones positivas de índole electoral y quienes han sido excluidas de tales acciones positivas en Guatemala es bastante amplia.



La Constitución de la República de Guatemala reconoce como un valor tanto la igualdad entre individuos como la diversidad existente entre sus habitantes, bien por razones de religión, de preferencia política, de cultura o etnia, entre otras, entablándose la necesidad de considerar por separado a cada uno de los sectores, no para excluir a los demás de las políticas que el Estado considere apropiadas para ese sector, sino para determinar sus características propias y las barreras que hacen poco viable su incorporación a la política general del Gobierno y de Estado.

El Estado como organización jurídico-política de la sociedad, tiene como valor principal el promover el bien común y la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; asimismo plasmó, como preocupación central, impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al Derecho.

Con los ajustes en materia de legislación electoral no se trata de impulsar medidas casuísticas, sino de reformular la concepción misma de los órganos e instituciones del Estado con miras al fortalecimiento de la democracia, en armonía con tendencias constitucionales modernas y que haga viable la representatividad de las características que tiene la Nación guatemalteca de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.



3.5.1. La discriminación positiva como un valor constitucional

El Artículo 4º de La Constitución Política de la República de Guatemala establece:

“Artículo 4º.- Libertad e igualdad. En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna Persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.”

Lo anterior confirma que la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra fundamentada bajo el valor de igualdad entre todos sus habitantes. Sin embargo, esa igualdad no se hace efectiva en algunos ámbitos, como el político-electoral, en el cual, como ha quedado apuntado, aún existen sectores de la población guatemalteca que han sido excluidos de los ambientes de toma de decisión, por lo que realizar ajustes normativos electorales para su incorporación representa un acto positivo, lo cual no contradice el principio de igualdad, sino todo lo contrario, reconoce al Estado de Guatemala como un Estado conformado por una variedad, en la cual descansa precisamente esa unidad de nación.

La Corte de Constitucionalidad en las sentencias dentro de los expedientes números 141 – 92 y 482 – 98, al analizar tal principio consideró: "...el principio de igualdad, plasmado en el Artículo 4o. de la Constitución Política de la República de Guatemala impone que situaciones iguales sean tratadas normativamente de la



misma forma; pero para que el mismo rebase un significado puramente formal y sea realmente efectivo, se impone también que situaciones distintas sean tratadas desigualmente, conforme sus diferencias.

Esta Corte ha expresado en anteriores casos que este principio de igualdad hace una referencia a la universalidad de la ley, pero no prohíbe, ni se opone a dicho principio, el hecho que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de clasificar y diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, siempre que tal diferencia tenga una justificación razonable de acuerdo con el sistema de valores que la Constitución de la República de Guatemala acoge...”

En igual sentido la honorable Corte consideró que:

“(...) La cláusula precitada reconoce la igualdad humana como principio fundamental, que ha sido estimado en varias resoluciones de esta Corte. Al respecto debe tenerse en cuenta que la igualdad no puede fundarse en hechos empíricos, sino se explica en el plano de la ética, porque el ser humano no posee igualdad por condiciones físicas, ya que de hecho son evidentes sus desigualdades materiales, sino que su paridad deriva de la estimación jurídica.

Desde esta perspectiva, la igualdad se expresa por dos aspectos: uno, porque tiene expresión constitucional; y otro, porque es un principio general del Derecho. Frecuentemente ha expresado esta Corte que el reconocimiento de condiciones diferentes a situaciones también diferentes no puede implicar vulneración del



principio de igualdad, siempre que tales diferencias tengan una base de razonabilidad...”²⁹

3.5.2. La meritocracia

Se ha afirmado por varios sectores contrarios a los sistemas de cuotas o paridad en los sistemas electorales, que dichos cargos deben ser obtenidos a partir de méritos personales propios y no por obligatoriedad por una norma.

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, versión electrónica, edición del tricentenario, la palabra meritocracia proviene de “mérito y cracia.”. También la define como: “Sistema de gobierno en que los puestos de responsabilidad se adjudican en función de los méritos personales.”

En este sistema de gobierno, las posiciones jerárquicas son conquistadas con base al mérito personal, es decir, a su excelencia personal. Se dice que la meritocracia es la forma en la cual los funcionarios estatales son seleccionados para los puestos del Estado de acuerdo con su capacidad o méritos personales.

En Guatemala se ha observado que muchos de los integrantes de los órganos de decisión política logran su posición debido al impulso a lo interno de sus partidos políticos por familiares u otras razones, que no reflejan que esas posiciones hayan

²⁹ Opinión consultiva emitida por solicitud del presidente de la República dentro del expediente Número 482-98.



sido logradas con base en méritos personales, como sucedería en un verdadero sistema meritocrático. Por lo mismo, se comprende que algunos diputados integran el Congreso de la República de Guatemala impulsados por familiares que han sido o son también diputados, lo cual conlleva conculcación en cuanto a dar participación a otros actores que necesitan ser representados en dicho órgano.

La meritocracia como sistema de gobierno no garantiza que los órganos de toma de decisión política sean integrados de forma equitativa y proporcional con respecto a la diversidad de sectores que conforman el Estado, especialmente cuando dichos sectores han sido excluidos de dicho sistema.

3.6. Los Acuerdos de Paz y su vinculación con la exclusión social

Los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, suscrito en la ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996, consideró que el reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de una nación de unidad nacional multiétnica, pluricultural y multilingüe.

El respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos, es la base de una nueva convivencia que refleje la diversidad de su nación, siendo fundamental para lograr la justicia social y el crecimiento económico, la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas de todos los sectores de la sociedad. Corresponde al Estado ampliar estas



posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y proveedor de servicios básicos, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos. Para ello el Estado requiere elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia la inversión social.

Claro que cuando los Acuerdos de Paz se refieren a la obligación del Estado de Guatemala de ampliar las posibilidades de participación, en todo sentido, se refiere precisamente a realizar ajustes a aquellas disposiciones que impiden la correcta participación de mujeres y pueblos indígenas en la conformación de los órganos de poder y toma de decisiones, pudiendo de esta manera los ciudadanos participar en la elaboración de políticas públicas y aquellas que le son propias para el ejercicio de sus derechos y a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y en particular en relación con la educación, la salud, la cultura y la infraestructura.

En este sentido vale la pena tener presente que los propios Acuerdos de Paz le dan un fundamento especial a la obligación del Estado de Guatemala de garantizar la participación de sus habitantes, por ser un Estado democrático, a través de los procesos electorarios.

A si mismo indica que las elecciones son esenciales para la transición que vive Guatemala hacia una democracia funcional y participativa y que el perfeccionamiento del régimen electoral permitirá afianzar la legitimidad del poder



público y facilitar la transformación democrática del país. Este perfeccionamiento se dará precisamente cuando se cuente con normas político electorales que garanticen la efectividad de la participación y representación de todos los sectores que conforman la sociedad guatemalteca, lo cual es coherente, como ha quedado demostrado con la normativa tanto constitucional, como los Acuerdos de Paz, las normas electorales a través de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y demás marco legal ordinario.

3.7. Antecedentes históricos de la participación política-electoral de los sectores tradicionalmente excluidos

A cerca de este tema, se presenta el siguiente apartado para ampliar el contenido de la participación política-electoral de los sectores tradicionalmente excluidos como la participación de las mujeres e indígenas.

3.7.1. Mujeres

En los dos eventos electorales recientes, es decir, los desarrollados en los años 2011 y 2015, las mujeres ocupaban porcentualmente el primer lugar en los respectivos padrones electorales. Sin embargo, a pesar de lo expuesto anteriormente, no se tuvo una participación como candidatas de tal forma que fuera representativa y proporcional con los datos del padrón electoral.



En el 2011 el Padrón Electoral estaba conformado por 7, 340,841 personas, de las cuales el 53.91 correspondía a las mujeres. Se postularon un total de 27,878 personas, siendo de ello, 23,574 hombres y 4,304 mujeres, representando un 15.43 por ciento en relación con la totalidad de postulaciones. En el caso específico y significativo para materia del presente trabajo es el que indica que para la integración de las corporaciones municipales participaron un total de 25,951 personas, de los cuales fueron asignados a hombres un total de 3,359 cargos y a las mujeres solamente un total de 314 cargos, es decir, un 1.20%.

Pese a que en el sistema electoral actual permite la participación igualitaria de hombres y mujeres en los listados de candidatos ello no significa que al final del escrutinio y asignación de cargos, los órganos de poder queden integrados de forma proporcional afectando la representatividad.

En el proceso electoral desarrollado en el año 2015 el Padrón Electoral estaba conformado por 7, 556,873 personas; de este total 4, 074,450 eran mujeres y 3, 482,423 eran hombres. Pese a ello en las elecciones generales y al Parlamento Centroamericano desarrolladas en ese año, se postularon a cargos de elección popular un total de 25,792 personas, de las cuales 21,241 eran hombres y el resto, es decir, 4,551 eran mujeres, lo que representa un 17.64 % en relación con el número de hombres inscritos.



3.7.2. Indígenas

La participación y eventual asignación de cargos de elección popular a los pueblos indígenas se hace difícil ya que no existe una base de datos que establezca esos datos de manera específica, sin embargo, se cuenta con algunos estudios que hacen evidente su escasa participación como candidatos y, menos aún, como integrantes de órganos de poder y decisión para la elaboración de políticas públicas.

Uno de los pocos estudios con respecto a este tema es el denominado “Participación y Representación Indígena en Partidos Políticos Guatemaltecos” desarrollado en 2012 por el consorcio *Asies, Konrad Adenauer Stiftung, Think Tank Initiative*, en el cual se plasmó que la participación político partidaria de los ciudadanos indígenas fue legalizada en 1945, año en el que por primera vez, un ciudadano maya *quiche’* ocupó un cargo en el Congreso de la República de Guatemala.

Para el período Legislativo de 1974 a 1978 fueron electos 2 diputados indígenas, uno originario de Tecpán por el Partido Revolucionario (PR) y uno de Comalapa por el partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG). Tras el golpe de Estado al Presidente Romeo Lucas García en 1982, asumió el poder una Junta Militar de Gobierno que posteriormente dejó en la jefatura del gobierno a Efraín Ríos Montt (1982-83), quien tras la disolución del Congreso (Decreto Número 65- 82), resolvió integrar un Consejo de Estado, con funciones de asesoría al gobierno.



Dentro de dicho Consejo fueron nombrados once indígenas titulares y once suplentes, quienes representaban a las comunidades lingüísticas *ixil, chuj, garífuna, kaqchikel, k'iche', mam, poqoman, q'anjob'al, q'eqchi', pocomchi', achi' y uspanteka*. Esta fue la primera vez que hubo una representación indígena numerosa en un espacio de toma de decisión que también estaba integrado por 40 representantes no indígenas. Dentro de la Asamblea Nacional Constituyente que promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala aún vigente, participaron ocho indígenas del departamento de Quetzaltenango; los otros siete constituyentes representaban a los departamentos de Totonicapán, Chimaltenango, Quiché, Baja Verapaz y Alta Verapaz.

Tomando en cuenta el porcentaje de indígenas de Guatemala, el porcentaje en la integración del Congreso de la República de Guatemala es escaso. Históricamente el Congreso de la República de se ha visto conformado de la siguiente forma:

Tabla 11. Datos según censo poblacional

| Período | Hombres indígenas | Mujeres indígenas | Total | Porcentaje con respecto al número de Diputados |
|-----------|-------------------|-------------------|-------|--|
| 2004-2008 | 14 | 1 | 15 | 9.5 % |
| 2008-2012 | 13 | 4 | 17 | 10.76 % |
| 2012-2016 | 20 | 2 | 22 | 13.9 % |

Fuente: elaboración propia, con datos de la Memoria Electoral del Tribunal

Supremo Electoral de los años 2003, 2007 y 2011.





CAPÍTULO IV

Eficacia de las normas para la participación política electoral de los sectores tradicionalmente excluidos

4.1. Eficacia de las normas jurídicas

“(…) Según Kelsen, solo se puede concebir una norma jurídica válida dentro de un sistema de normas válido. El jurista se refiere a distintos conceptos de validez de las normas y de los sistemas jurídicos. En primer lugar, que una norma sea válida significa que existe y pertenece a un sistema jurídico particular. En segundo lugar, la validez de las normas depende de un criterio formal (no material) de tipo procedimental.

Es decir, la norma B es válida si y solo si el órgano gubernamental competente y autorizado por la norma A, que tiene una jerarquía superior a la norma B, siguió el procedimiento adecuado y estipulado (en la norma A) cuando creó a la norma B. En tercer lugar, la validez de un sistema jurídico significa que los individuos se encuentran sujetos a las órdenes y mandatos que las normas de este sistema les imponen. Sin embargo, esta igualación de validez y obligatoriedad (no moral) del derecho tiene un significado especial y original (Nino, 1998, 256).



Las personas tienen la obligación, el deber, de comportarse en la forma en que las normas lo prescriben. Las normas, dice Kelsen, tienen fuerza vinculante, obligan, imponen un deber, no en sentido moral, sino en sentido jurídico-objetivo.”³⁰

Estos conceptos sobre la validez de las normas parecen adecuados con respecto al tema que atañe al presente trabajo. Se trata de establecer la necesidad de realizar ajustes a las normas electorales y que por la vía legal se dé un efectivo acceso a los puestos de poder a los sectores que tradicionalmente han sido excluidos sin que se deba esperar que se brinde una correcta participación de buena fe o con base en méritos personales lo que en la actualidad no ha sido posible y que esa característica del derecho, de obligatoriedad y coerción, brinden una efectiva representatividad.

En relación con lo anterior, la Constitución Política de la República de Guatemala establece:

“Artículo 2º.- Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. ”...

³⁰ B. García Holgado. *Validez, eficacia y la norma hipotética fundamental en el pensamiento de Hans Kelsen.* (En línea). Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año V, Número Especial, 2011. Disponible en: http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005_0050_p-d-politica-y-filosofia.pdf. Consultado el 13-1-2017



Al respeto de la interpretación de dicha norma, la Corte de Constitucionalidad refiere que:

“Los deberes del Estado respecto a los habitantes de la República, le impone la obligación de garantizar no solo la libertad, sino también otros valores, como son los de la justicia y el desarrollo integral de la persona, para lo cual debe adoptar las medidas que a su juicio sean convenientes según lo demanden las necesidades y condiciones del momento, que pueden ser no solo individuales sino también sociales.”³¹

De conformidad con lo anterior el Estado de Guatemala debe implementar todos aquellos mecanismos legales que aseguren un equitativo desarrollo de sus habitantes, persiguiendo en primer lugar el reconocimiento del multiculturalismo y la interculturalidad existente, brindando a cada sector las ventajas que sean necesarias para su desarrollo integral.

Siendo así, las normas que regulan la participación político–electoral del Estado de Guatemala debe integrar a su ordenamiento positivo, coherente a los principios y valores que sustenta la Constitución Política de la República de Guatemala, alejado de cualquier laguna jurídica, ambigüedad e imprecisiones en cuanto a su interpretación, de tal manera que brinde una efectividad normativa y con ello la validez de la misma. Dicha efectividad se puede concebir cuando se haya

³¹ Expediente Número 12-86, sentencia de fecha 17 de septiembre de 1986.



debidamente regulada en el ordenamiento jurídico nacional, sin poder esperar a que la sociedad guatemalteca, “madure” en el tema político, brindando una oportunidad (nacida de la conciencia) a los sectores tradicionalmente excluidos.

Siguiendo el orden de las ideas anteriores se resalta que las normas que regulan la participación político–electoral de los sectores que tradicionalmente han sido excluidos de dicho sistema en el Estado de Guatemala, deben ser integrales en cuanto su ordenamiento positivo, siendo coherente a los principios y valores que sustenta la Constitución Política de la República de Guatemala, alejado de cualquier laguna jurídica, ambigüedad e imprecisiones en cuanto a su interpretación, de tal manera que brinde una efectividad normativa y con ello la validez de la misma.

4.2. Vinculación inclusión y desarrollo social

La exclusión política de sectores que forman una diversidad en un Estado conlleva la conculcación de derechos generales y particularmente cuando esos seres humanos que conforman la diversidad social de un Estado son la mayoría de población, como en el caso de Guatemala, en el que como ha quedado asentado tanto las mujeres como los indígenas conforman sectores ampliamente mayoritarios con respecto a su población.

Los efectos de una escasa representación en los órganos de poder producen desigualdad e inequidad, efectos que a su vez son factores determinantes en la



creación de políticas públicas generales, lo cual agrava la calidad de vida de los habitantes de un Estado.

La gravedad de ello se ve expuesta en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Guatemala 2016, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En dicho informe, entre otros obstáculos para lograr el desarrollo del país, se indica que Guatemala es el país que presenta mayores barreras de género, lo cual lo convierte en la nación con el nivel más alto de inequidad, solo superada por Haití. Asimismo, reflejó que el Índice de Desarrollo Humano en 2016 fue de 0.64, cuando el promedio en América Latina fue de 0.75; lo cual le ubica en el puesto ciento veintidós de las ciento noventa y tres naciones analizadas, incluyendo países de África y Asia.

Del citado informe se desprenden algunos datos que para efectos del presente trabajo resultan importantes para reflejar la vinculación entre la exclusión de tipo política y sus efectos sobre el desarrollo humano. Por ejemplo, se indica que las mujeres, son más pobres en América Latina y el Caribe; indica el informe que las mujeres han sido tradicionalmente desfavorecidas en el tema político pues solo ocupan el 28% de los puestos en los Congresos en la región y conforman únicamente el 37 % de los legisladores y altos funcionarios.

Con respecto a los indígenas indica el informe que muchos miembros de los más de cuatrocientos grupos indígenas de la región sufren carencias sistémicas que les hacen difícil alcanzar el nivel de los demás. En Guatemala, por ejemplo, según el



mismo informe, los niños y niñas no indígenas van a la escuela el doble de años que sus pares indígenas. En Bolivia, Ecuador, Perú y México, los niños y niñas no indígenas cursan entre dos y tres años y medio más de estudios que los que son indígenas.

En términos generales se indica que, a nivel mundial, aunque los pueblos indígenas representan el 5% de la población del planeta, conforman el 15% de las personas pobres del mundo.

Como una conclusión anticipada se puede indicar que por lo anteriormente señalada que se debe fortalecer el sistema electoral guatemalteco, integrando a sus normas político–electorales aquellos elementos que han brindado éxito en cuanto a la integración de los órganos sujetos a elección popular y participación de los sectores tradicionalmente excluidos en términos de paridad, igualdad y equidad, pues de lo contrario se impide mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos.

4.3. Conculcación de los Derechos Humanos por la exclusión negativa

Los organismos internacionales en materia de Derechos Humanos han desarrollado a través de la historia del desarrollo de estos derechos, diferentes convenios y tratados internacionales en esta materia, de los cuales es importante destacar que forman parte de la legislación vigente de forma principal, no excluyente, los siguientes:



La Declaración Universal de Derechos Humanos refiere en su Artículo 21:

“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

Así mismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en el artículo 25:

“**Artículo 25.** Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el Artículo 2 de esta norma y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; ...
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”



En congruencia con los cuerpos normativos internacionales citados anteriormente, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, establece:

“Artículo 23: Derechos Políticos. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

En el caso particular de las mujeres y su correcta participación política – electoral y en la elaboración de las políticas públicas estatales la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención do Belem Do Para” indica:



“Artículo 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: ...

- f. El derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; ...
- j. El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”

Por lo tanto, al no emitirse normas que atiendan a tales principios de participación de los individuos de un Estado, se encuentran ante la conculcación de derechos en materia de Derechos Humanos por omisión.

4.4. Conculcación de derechos constitucionales

La Constitución Política establece en el capítulo III, deberes y derechos cívicos y políticos y los desarrolla de forma detallada y analizados ya dentro del tema respectivo, sin embargo, existen otros que son vulnerados, como por ejemplo el artículo 223 constitucional que establece:

“Artículo 223. Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, solo tendrán las limitaciones que la Constitución de la República de Guatemala y la ley determinen. Todo lo relativo al ejercicio del



sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.

En cuanto a esta conculcación se debe considerar que la Ley Electoral y de Partidos Políticos adolece de normas vinculantes con respecto a viabilizar la correcta participación de mujeres e indígenas en el sistema electoral guatemalteco, lo cual vulnera precisamente los valores y principios constitucionales de igualdad, desarrollo integral y el derecho de ser electo.

4.5. Análisis de las iniciativas de Ley presentadas ante el Congreso de la República de Guatemala relacionadas con la inclusión electoral

De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece en el Artículo 174 que tiene iniciativa para la formación de las leyes, los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

De las distintas iniciativas de ley presentada ante el Congreso para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos se analizará la más reciente de ellas, es decir, la propuesta presentada el día 13 de septiembre del 2016 por el Organismo Ejecutivo ante el Congreso de la República de Guatemala, propuesta que ha sido denominada como reformas “de segunda generación”, en la cual se impulsan normas que no fueron incluidas en las reformas contenidas en el Decreto 26-2016. Dicha iniciativa



se registró ante la Dirección Legislativa del Congreso de Guatemala, con el número 5158.

Esta iniciativa nace luego de la aprobación de las reformas contenidas en el Decreto Número 26-2016, y contiene según el ponente de la iniciativa, aquellas que no fueron consideradas en las denominadas reformas de “Primera generación” y entre las que destaca, para materia del presente trabajo las siguientes reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos:

4.5.1. Integración del Congreso

En cuanto a la integración del Congreso de la República de Guatemala se pretende reformar el Artículo 205 estableciéndose que este órgano se integrará con 160 diputados, de los cuales corresponde un diputado por cada distrito electoral (23 distritos); 105 diputados con criterio poblacional, distribuido en los distritos electorales por medio del método de Hare, de acuerdo con los datos del último censo poblacional; 32 diputados por Listado Nacional, lo cual corresponde al 25% del total, esto concordante con el Artículo 157 de la Constitución de la República de Guatemala.

Cabe destacar con respecto a esta propuesta, que el Congreso de la República de Guatemala, se integraría con un número fijo de 160 diputados y que cada distrito contaría con un diputado por el hecho de ser distrito, más un número de diputados en forma proporcional según su número poblacional y de acuerdo con los datos del



último censo poblacional. Lo anterior parece congruente con los principios de proporcionalidad y representatividad que deben imperar en ese alto organismo.

Existen distritos que pueden tener más habitantes que otros y entonces es meritorio establecer que cada uno de los distritos electorales sea representado ante el Congreso la República de conformidad con la proporcionalidad de habitantes, con respecto a otros, lo cual resulta distinto a lo dispuesto actualmente en el Decreto Número 26-2016 que fija un número determinado a cada distrito, pudiendo ocurrir que de acuerdo con la dinámica propia de Guatemala que algún distrito varíe su población en más o en menos, con respecto a otros distritos, lo cual no correspondería a dichos criterios de proporcionalidad y representatividad.

Según la teoría de los sistemas políticos, el sistema Hare, conocido como *Hare-Niemever*, fue utilizado en la República Federal de Alemania. De acuerdo con este método de cálculo, debe previamente establecerse mediante la realización de un censo poblacional qué cantidad de población tiene cada distrito electoral. Luego de ello, para determinar cuántos diputados corresponden a cada distrito, debe multiplicarse el número total de habitantes por el número total de diputaciones (105; ya que a cada distrito corresponde un diputado por el hecho de ser distrito), luego el resultado de esa multiplicación debe dividirse entre el número total de habitantes.³²

³² Fundación CEDDET. Ob. Cit. Pág. 93.



4.5.2. Forma de voto

Esta iniciativa considera adicionar el Artículo 205 *quater*, para la forma de adjudicación de cargos, utilizando el denominado voto preferente, así:

“Artículo 205 Quater. Del voto preferente. Voto preferente es aquel que se emite en favor de un candidato específico dentro del listado de un partido político o coalición de partidos políticos, sin importar el orden en que estén inscritos.”

En este sistema de voto preferente, preferencial u ordinal, el elector tiene un solo voto, que utiliza para seleccionar al candidato que desea que sea elegido, sin importar la posición en que se presente en el listado respectivo. Sin embargo, el elector puede establecer sus preferencias respecto del resto de candidatos, designando a los candidatos que sitúa en las posiciones segunda, tercera, cuarta, entre otros. Estas otras “preferencias” del votante sirven para sumar las segundas o sucesivas preferencias del elector, en el caso en que sus anteriores preferencias hayan sido eliminadas del recuento. Es decir, los votantes ordenan la lista de opciones de más preferido a menos preferido.

La utilización del voto preferencial en el esquema de un sistema electoral de un Estado determinado aún es analizada.

Daniel Zovatto – Ileana Aguilar, en su artículo *Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos*, publicado en la



edición Número 16, correspondiente a enero - junio de 2013, de la Revista Derecho Electoral, del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, señalan que ese debate estriba en los efectos de su aplicación en el sistema político y de partidos.

Países como Brasil, Chile, Panamá y Perú, que lo tienen regulado desde hace bastante tiempo, según el citado artículo, intentan dejar de aplicarlo. Otros países, en cambio, lo han regulado recientemente bajo fórmulas diversas (Colombia, El Salvador). Por su parte, actualmente en Costa Rica, donde se utiliza el sistema de lista cerrada y bloqueada, se debate la posibilidad de introducir esta modalidad de votación como mecanismo para solucionar varios de los problemas que aquejan a su democracia. En el citado artículo se realiza un análisis comparado de los sistemas electorales y se han identificado ciertas falencias en dicho sistema de voto preferencial, las cuales se resumen en que dicho sistema:

- Lesiona la unidad del partido político puesto que al brindar al votante la posibilidad de elegir entre candidatos presentados por un mismo partido político genera una competencia entre compañeros de una misma agrupación que atenta contra la unidad y la disciplina partidaria. Asimismo, esa competencia interna obliga a los candidatos a buscar fondos para sus campañas de forma independiente, afectando el régimen de financiamiento del partido y abriendo la posibilidad del tráfico de influencias.

Durante años, en el régimen político de Guatemala se ha luchado por minimizar todas aquellas posibilidades de financiamiento electoral ilícito, que van desde las



reformas propiamente al régimen de financiamiento a las organizaciones políticas, poniendo techos de campaña por ejemplo, hasta la creación de figuras penales que castigan tal actividad, como el delito de financiamiento electoral ilícito regulado en el Artículo 407, literales M y N del Código Penal, el cual cobró vigencia el 1 de junio de 2010 a través del Decreto Número 4-2010 del Congreso de la República de Guatemala, en los cuales se establece lo siguiente:

“Artículo 407 "M". Financiamiento electoral. La persona individual o jurídica que aporte a una organización política más del diez por ciento (10%) del límite máximo de gastos de campaña, será sancionado, con prisión de uno a cinco años. La misma pena se impondrá al representante legal o cualquier miembro de los órganos de las organizaciones políticas que:

- a) Reciba ayuda o aportes que sobrepasen el diez por ciento (10%) del límite máximo de gastos de campaña.
- b) Reciba ayuda o aporte de otros Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras. Se exceptúan de este caso las ayudas que provengan de entidades académicas o fundaciones y que se otorguen para fines de formación.
- c) No canalice a través de la respectiva organización política, las contribuciones que se realicen en favor de candidato a elección popular”.

“Artículo 407 "N". Financiamiento electoral ilícito. La persona individual o Jurídica que aporte, reciba o autorice recibir recursos destinados al financiamiento de organizaciones políticas o sus candidatos, con motivo de actividades permanentes, de campañas y eventos electorales, a sabiendas que dichos aportes



o recursos provienen del crimen organizado, lavado de dinero o cualquiera otra actividad calificada como delito por el Código Penal y demás leyes conexas, será sancionado con prisión de cuatro a doce años inconvertibles y multa de 200 a 500 mil Quetzales. Se considera, asimismo, financiamiento electoral ilícito, toda contribución recibida en forma anónima, y las que no se registren en el libro contable que para el efecto deberá llevar la organización política. La sanción se incrementará en dos terceras partes cuando el delito sea cometido por quien ejerza empleo, cargo público o cargo de elección popular, además de la pena impuesta, se le inhabilitará para optar a cargos públicos”.

Es apropiado considerar si efectivamente, este efecto de dicho sistema puede ocurrir en Guatemala en donde, como dice la teoría anteriormente indicada, se dará una competencia entre los candidatos de un partido político determinado por sobresalir por entre los demás candidatos, lógicamente, para lograr ese repunte o mayor reconocimiento de la población en época electoral acareará la inversión en medios de comunicación social, para cuyo pago, puede provocar la vinculación de los candidatos, quienes buscarán ese financiamiento en forma personalizada, con grupos externos que han sido señalados de financiamiento para luego pedir favores a cambio de esos aportes.

Los efectos del uso del voto preferencial sobre el sistema de partidos ha generado, en algunos países, la aplicación de reformas tendientes a su eliminación, como ocurrió en República Dominicana, en donde la Junta Central Electoral dejó sin efecto la resolución que autorizaba el uso del voto preferencial en listas cerradas y no



bloqueadas, razonando que la figura de voto preferencial era considerada traumática y atentatoria al sistema de partidos políticos, toda vez que recrudece las luchas internas por la nominación de los candidatos.

A partir de ello, en la reforma electoral de 1997 se reguló lo relativo a la elección de diputados a través de listados cerradas y no bloqueadas, mediante el uso del voto preferente. Posteriormente, mediante el dictado de la Resolución Número 74 del 29 de octubre de 2010 el órgano electoral procedió a su eliminación.³³

- No mejora la representación: En la iniciativa de ley que se analiza, en su motivación se argumenta que al establecerse una relación más directa entre el elector y la persona electa su uso mejora la representatividad. Este argumento, es discutible, puesto que, al afectarse la disciplina a lo interno de las organizaciones políticas, al existir una contienda entre los candidatos del mismo partido puede esta división trasladarse posteriormente a los órganos de poder, cuyos representantes de un mismo partido llegarán con sus relaciones erosionadas.
- Agrega complejidad al acto de elección: otro aspecto negativo que se ha identificado en el uso del voto preferencial es que agrega dificultad al acto de emisión del voto, lo que aumenta las posibilidades de que se incremente la cantidad de votos nulos.

³³ D. Zovatto e I. Aguilar. *Revista de Derecho Electoral* del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. 2015. Pág. 2 - 7.



Sumado a la eventual existencia de votos nulos, el procedimiento de escrutinio se hace más complejo. Si bien es cierto estos efectos se pueden atenuar con una adecuada capacitación dirigida a electores y funcionarios electorales, su incidencia y efectividad siempre estarán condicionadas por factores tales como su nivel de escolaridad y ubicación geográfica, entre otros.

Ciertamente el cargo de integrantes de una mesa electoral en Guatemala ha sido un cargo honorífico, es necesario considerar que la integración de dichas mesas se ha tornado últimamente un tanto complicado, por la existencia de la violencia electoral en determinados distritos con alta conflictividad social y la cual se acrecienta en época de elecciones.

Esta violencia electoral conlleva a que las mesas electorales se vean con dificultad para integrarse, toda vez que cada uno de sus miembros se convierte en el primer círculo de relación con los votantes, los cuales pueden lesionarles cuando ven afectados sus intereses electorales.

Entonces, el establecer un sistema complejo de votación haría más vulnerable a dichos actores y ante tal vulneración cualquier persona podría integrar las mesas, incluso con la menor preparación académica, que podría, en determinado momento, mal interpretar las normas en el momento del escrutinio, el cual quedaría a su cargo.

Tal complejidad en la emisión del voto podría acarrear como se ha indicado ya un efecto negativo en una elección determinada pues con este prolifera el voto en



blanco o nulo. Como quedó establecido en la reformas contenidas en el Decreto Número 26-2016, el efecto del voto en blanco o nulo, cuando alcance cierto porcentaje, es la declaratoria de nulidad de las elecciones y la realización de unas nuevas, pero este efecto podría darse no por la inconformidad de los votantes en relación con la oferta electoral que se les presenta, sino más bien por la complejidad del voto mismo, lo cual dañaría el correcto desarrollo de las elecciones generando con ellos mayores índices de conflictividad post - electoral.

- Afecta la aplicación de las cuotas de género: El establecer en el sistema electoral guatemalteco el voto preferencial podría tener consecuencias negativas en materia de inclusión, afectando toda acción positiva en contra de la discriminación, ya que permite la posibilidad de la alteración del orden de los candidatos en un listado determinado y el resultado de la elección puede ser la representación no deseada, con la implementación de medidas de alternancia y o paridad.

Como ha quedado demostrado en análisis de otros países que aplicaron el sistema de cuotas, pero con un sistema de lista abierta, al no contar con un sistema de votación efectivo, el sistema de cuotas no rindió los resultados esperados en Brasil con su implementación, cuyos electores se decantaron por hombres, no siendo eficaces las normas que incorporaron el sistema de cuotas. Así también los ejemplos de países que mencionan Daniel Zovatto e Ileana Aguilar en su análisis sobre el voto preferencial y que propugnan por la eliminación de tal sistema.



Vale traer a colación también el hecho de que los dos últimos Congresos de la República de Guatemala han sido integrados en su mayoría por hombres, lo cual permite una mayor visibilidad de ellos con respecto a los votantes, lo cual desde ya representa una desventaja para aquellos candidatos que representen sectores tradicionalmente excluidos y que pueden participar como nuevos candidatos en una elección popular.

4.5.3. Listados

La iniciativa 5158, considera entre otras, apropiada la implementación de partidos distritales y del sistema de alternancia y paridad en los listados de candidatos presentados a los electores por las organizaciones políticas, de esta forma:

“Artículo 212. De la postulación e inscripción de candidatos. Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán postular e inscribir candidatos para todos los cargos de elección popular de carácter nacional, es decir, de Presidente y Vicepresidente, de Diputados del Listado Nacional y de Diputados al Parlamento Centroamericano –PARLACEN-. Para los cargos de Diputados Distritales y para los cargos de los Consejos Municipales, la inscripción procederá únicamente en los municipios y departamentos en los que tales partidos políticos cuenten con organización partidaria permanente y vigente.

Los Partidos Políticos Distritales solo podrán postular e inscribir candidatos a diputados en el distrito correspondiente en que estén legalizados y en cuanto a las



corporaciones municipales, en los municipios donde cuente con organización política permanente y vigente. Los comités Cívicos Electorales que logren su legalización podrán hacerlo para los cargos de las Corporaciones Municipales.

Las planillas de postulación a cargos de elección popular deberán incluir en forma igualitaria a mujeres indígenas y ladinas o mestizas y hombres indígenas y ladinos o mestizos en forma proporcional a la composición del distrito electoral correspondiente de acuerdo con los datos del último censo nacional de población. El orden de postulación deberá alternarse entre mujer y hombre, de manera que a una posición ocupada por una mujer siga la posición ocupada por un hombre o viceversa y así sucesivamente, para que tanto hombres como mujeres participen igualitariamente en cuanto al número y posición en las casillas.

El orden de postulación y alternancia de posición en las planillas deberán respetarse para la elección de todos los cargos de elección popular y para integrar los órganos internos de todas las instituciones reguladas por la presente ley. La alternancia aquí indicada debe aplicarse en la ubicación de candidaturas en todas las planillas inscritas por un partido político o un comité cívico electoral y tanto hombres como mujeres encabezarán las mismas en igual número.

Un mismo ciudadano solamente podrá ser postulado e inscrito para un cargo de elección popular y en una sola circunscripción. Dentro de las planillas de candidatos a diputados distritales y listados nacionales, así como las de candidatos a cargos en las corporaciones municipales no podrán figurar parientes dentro de los grados



de ley. El Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral rechazará la inscripción de las planillas que no llenen las especificaciones del presente artículo.

Tomando como base el artículo anteriormente citado, se señala que, el espíritu de la implementación de listados de candidatos con criterios de alternancia y de igualdad es que finalmente los órganos de poder y de control, que para su integración estén sujetos al régimen de elecciones nacionales, queden integrados en esa forma. Para determinar cuáles distritos electorales tienen mayor presencia indígena y así determinar cuál es la cantidad que le corresponde en los listados, debe contarse con un sistema adecuado.

Este sistema se considera apropiado, en cuanto a establecerse que se realizará con base en los datos del último censo de población, sin embargo, la falta de efectividad en esta iniciativa se da en cuanto a establecer el sistema de alternancia e igualdad en los listados de candidatos presentados por las organizaciones políticas a los votantes y al mismo tiempo que establece que los escaños serán determinados el voto preferencial, el cual como quedó apuntado, da oportunidad a los votantes de alterar el orden de presentación, pudiendo decantarse estos, solamente por hombres o mujeres, lo cual atentaría contra el principio de igualdad que se trata de proteger y desarrollar a través de la iniciativa.

La implementación de ambos sistemas de voto preferente y de listados con criterios de alternancia e igualdad, resulta entonces incongruente para los fines que persigue, dando como resultado al final, la integración de órganos de poder sin una



real representatividad de los sectores que forman la diversidad de Guatemala y en la cual descansa su unidad.

4.6. Dictamen de la Corte de Constitucionalidad relativo a las normas de inclusión de los sectores tradicionalmente excluidos del sistema político - electoral

El dictamen emitido por la Corte de Constitucionalidad dentro del expediente 4528-2015, de fecha 15 de febrero de 2016, dio lugar a las denominadas reformas electorales de “Primera Generación”, aprobadas mediante el Decreto Número 26-2016 del Congreso de la República de Guatemala, de fecha 19 de abril de 2016, con vigencia a partir del 7 de junio de 2016.

En cuanto al tema relativo a la inclusión electoral de los sectores tradicionalmente excluidos, dicho dictamen contempló la reforma que se pretendía aplicar al Artículo 212 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual proponía:

“Artículo 212. De la postulación e inscripción de candidatos. Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán postular e inscribir candidatos para todos los cargos de elección popular. Los comités cívicos electorales podrán hacerlo para cargos de diputaciones distritales, alcalde y corporaciones municipales.

Un mismo ciudadano solamente podrá ser postulado e inscrito para un cargo de elección popular y en una sola circunscripción. Las planillas de postulación a cargos



de elección popular deberán incluir en forma igualitaria a mujeres indígenas y ladinas o mestizas y hombres indígenas y ladinos o mestizos en forma proporcional a la composición del distrito electoral correspondiente de acuerdo con los datos del último censo nacional de población. El orden de postulación deberá alternarse entre mujer y hombre, de manera que a una posición ocupada por una mujer siga la posición ocupada por un hombre, o viceversa y así sucesivamente, para que tanto hombres como mujeres participen igualitariamente en cuanto al número y posición en las casillas.

El orden de postulación y alternabilidad de posición en las planillas deberán respetarse para la elección de todos los cargos de elección popular y para integrar los órganos internos de todas las instituciones reguladas por la presente Ley. La alternabilidad aquí indicada debe aplicarse en la ubicación de candidaturas en todas las planillas inscritas por un partido político o un comité cívico electoral y tanto hombres como mujeres encabezarán las mismas en igual número. El Registro de Ciudadanos rechazará la inscripción de las planillas que no llenen las especificaciones del presente artículo”.

En lo relativo a la pretensión de incorporar alternamente a hombres y mujeres en los listados de candidatos propuestos por las organizaciones políticas y en todos aquellos órganos e instituciones que regula la Ley Electoral y de Partidos Políticos la Corte de Constitucionalidad consideró que con ello se pretende garantizar la participación de grupos que tradicionalmente se han encontrado excluidos, estableciéndose que su inclusión deberá ser igualitaria, según la proporción que



posean en una región, considerando también que con ello se garantiza el derecho constitucional de elegir y ser electo, el cual corresponde a todo ciudadano.

Con ese tipo de acciones se superan las dificultades que se han presentado respecto de la participación de diferentes grupos tradicionalmente excluidos.

El citado dictamen trae a colación el criterio sustentado también cuando se presentó la iniciativa Número 4783 del Tribunal Supremo Electoral que originó el dictamen de fecha 11 de julio de 2014, dentro del expediente 5352 - 2013, con la cual se pretendía una cuota de participación equitativa entre hombres y mujeres en la que ninguno de ambos contara con una representación menor al 30%.

En ese dictamen se consideró por parte de la Corte de Constitucionalidad que: "...datos estadísticos revelan la realidad de la participación ciudadana a nivel político electoral, haciendo resaltar, en términos generales, bajos índices porcentuales en lo que respecta a mujeres e indígenas, pues su participación en los distintos procesos electorarios, tanto en lo que atañe a la postulación de candidatos como a la designación de autoridades, no se acerca siquiera a la cuarta parte (25%) del total de candidaturas o cargos electos, según el caso, con las únicas excepciones de la participación femenina en la elección de diputados al Parlamento Centroamericano (30% de diputadas electas en 2011) y la elección de alcaldes indígenas (34.23%), así como la integración de mujeres en los órganos de dirección de los partidos políticos (36.57% en 2012). La situación refleja menores índices aun para el caso de la mujer indígena, cuya representación en el Congreso de la



República de Guatemala ha sido muy baja (nunca ha alcanzado siquiera el 4%, al punto que en una elección no tuvo representación).

La situación descrita no puede ser soslayada, en tanto la población guatemalteca, como es sabido y ha sido destacado, se conforma con un alto porcentaje de mujeres (51.10%) e indígenas (40%), cuya intervención en el ejercicio de las funciones estatales se hace imprescindible en el contexto de una sociedad en la que se proclama la universalidad de los derechos, libertades, oportunidades y responsabilidades, (Artículo 4o constitucional), aunado a que, es preciso reiterar el carácter democrático y representativo de la forma de gobierno se sustenta, esencialmente, en la participación activa de los distintos sectores de la población, quienes, además de hacerse escuchar, habrán de tener intervención directa en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas públicas que se dirijan a hacer realidad los mandatos constitucionales...”.

Por lo anterior, se considera que los dictámenes contenidos dentro de los expedientes 5352 - 2013 y 4528 - 2015 guardan concordancia entre sí al considerar que ambas propuestas, la de otorgar una cuota o de alternancia e igualdad en los listados de candidatos, son acciones positivas que el ámbito político electoral se dirigen a asegurar la efectiva participación de sectores tradicionalmente discriminados en el ámbito político - electoral, lo cual deben observar las organizaciones políticas en el momento de postular a cargos de elección popular.



Entonces las acciones que regulen la participación en forma igualitaria, es decir, que todos los ciudadanos gocen de los mismos derechos, como el de ser electo, evita la discriminación o exclusión, lo cual es congruente con los Artículos 4º y 136 constitucionales ya analizados. También en ambos dictámenes se recomienda que dada su connotación y discusión sobre su uso en los planos sociológico y antropológico, deben utilizarse los términos “población indígena” y “población no indígena” en las normas que tienda a hacer efectiva la participación político electoral de los sectores que tradicionalmente han sido excluidos.

En cuanto a la citada propuesta, únicamente se dictaminó de forma desfavorable con respecto a la frase de “diputaciones distritales”, refiriéndose a la facultad de los comités cívicos para postular candidatos a diputados, pues esta postulación corresponde con exclusividad a los partidos políticos.





CAPITULO V

Cultura cívica, política y electoral

En los capítulos anteriores hemos tratado acerca de los distintos sistemas electorales, de las formas de discriminación política- electoral a que han estado sometidos algunos sectores de la sociedad guatemalteca y de algunas propuestas normativas que pueden ser incorporadas al sistema electoral guatemalteco con la finalidad de lograr una mejor representatividad en los órganos de poder para cuya integración se deben realizar elecciones populares.

Para la consecución de ese desarrollo democrático, se deben implementar programas educativos que tiendan a formar y capacitar a la ciudadanía y futuros ciudadanos guatemaltecos en el conocimiento a las instituciones que conforman el Estado de Guatemala, sobre los derechos tanto civiles como políticos y electorales de los que son titulares. Ello traerá como consecuencia que los ciudadanos no se vean tan alejados del ámbito político y por consiguiente empoderado y con objetivos de participación en la elaboración de políticas públicas para la consecución de los derechos que le son propios.

La elaboración e implementación de los distintos programas educativos en materia cívica, política y electoral corresponden por ley al Tribunal Supremo Electoral.



De conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, es independiente y por consiguiente no supeditado a organismo alguno del Estado.

Fue creado en 1983 con el fin de ser el organismo encargado de realizar elecciones libres y transparentes en Guatemala. La visión que persigue es ser la institución electoral que incremente la participación en la emisión de un voto consciente y responsable lo cual consolide el sistema democrático y el respeto pleno de la voluntad popular en los procesos electorales.

Dentro de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenidos en el Decreto número 26-2016, se estableció la obligación del Tribunal Supremo Electoral de promover la participación ciudadana con el objetivo básico de que esta participación incida en el desarrollo de las políticas públicas del Estado de Guatemala. Dicho artículo quedó redactado de la siguiente manera: “Artículo 15 Bis. Participación ciudadana. El Tribunal Supremo Electoral instaurará un mecanismo de participación ciudadana, que promoverá la participación de la ciudadanía empadronada, con el objeto de incidir en la definición y desarrollo de las políticas públicas del Estado guatemalteco.”

Claro entonces que dicho mecanismo debe desarrollarse para la búsqueda de un marco general de cultura democrática.



En ese sentido, la autoridad electoral, es decir, el Tribunal Supremo Electoral, debe diseñar e implementar procesos formativos y de capacitación que contribuyan al desarrollo de valores y prácticas democráticas en la ciudadanía guatemalteca, partiendo de procesos de consulta y diagnósticos participativos, dentro de tres dimensiones que se consideran básicas: la dimensión Cívica, dimensión Política y dimensión electoral.

Dentro de este proceso formativo y de capacitación cívico, política y electoral, debe facilitar espacios de dialogo y deliberación pública para promover la participación de los grupos sociales menos incluidos en los ámbitos señalados.

Como parte de este mecanismo debe también brindar apoyo y asistencia técnica para el desarrollo de capacidades en materia de formación ciudadana a los actores estratégicos nacionales. Esto contribuirá de una manera sistemática al incremento de la participación de aquellos sectores poblacionales que no han sido considerados dentro del marco político electoral.

Además de lo anterior, al incrementarse la participación ciudadana se brindará una consolidación al régimen democrático del país y el respeto pleno a la voluntad popular en los procesos electorales.

De acuerdo con la *Guía para Elaborar Planes de Capacitación y Formación Cívica, Política y Electoral*, editada por el Tribunal Supremo Electoral, el fomento a la cultura



democrática dentro del Estado de Guatemala debe ser atendido desde tres dimensiones:

5.1. Dimensión cívica

Esta dimensión comprende el aprendizaje de la estructura y funcionamiento de las instituciones, los valores sociales, leyes y procedimientos de la vida política que permiten la comprensión del sentido y puesta en práctica de las normas para la convivencia social, sin discriminación. Debe estimular la participación activa, no partidista, en la vida social y política, promoviendo el respeto a los derechos de otras personas.

Comprende los temas:

- Estado y sociedad.
- Ciudadanía.
- Civismo.
- Cultura política.
- Formas y niveles de participación.

5.2. Dimensión política

Esta se orienta para que la persona se involucre y asuma mayores responsabilidades en la vida pública, desde el dialogo y la articulación con otros



actores estratégicos comprometidos en política y en acciones de transformación social.

Debe promover mecanismos relacionados a descubrir la importancia de participar en la vida socio política del país, ya sea como gobernados o gobernantes. Al tiempo desarrollará conocimientos, visiones, valores y actitudes que permitan a la ciudadanía ejercer sus derechos cívicos y políticos.

Comprende los temas:

- Política.
- Historia de las instituciones.
- Sistema democrático.
- Sistema político.
- Liderazgo político.
- Gobernabilidad democrática.

5.3. Dimensión electoral

Prepara y actualiza a la población votante y a la ciudadanía involucrada en el desarrollo de los procesos electorales, para que entiendan y profundicen sobre la estructura y funcionamiento de los sistemas electorales, ejerzan sus derechos electorales y participen plenamente en los procesos electorales. Debe a través de esta dimensión promover la adquisición o actualización de conocimientos de los



procesos necesarios para promover, organizar, desarrollar y observar procesos electorales.

Comprende los temas:

- Sufragio y voto.
- Sistema electoral.
- Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- Derecho electoral.
- Jurisprudencia electoral.
- Proceso electoral y funciones de los órganos electorales.



Conclusiones

1. Guatemala, por ser un Estado democrático debe adoptar un sistema electoral que garantice la participación como candidatos y finalmente como integrantes de los órganos de poder y toma de decisiones a mujeres e indígenas, lo cual conlleva a una adecuada representatividad y, por ende, la correcta participación de todos los sectores en las políticas públicas, lo que lógicamente redundará en un desarrollo integral de sus habitantes.
2. Históricamente y con las normas electorales aún vigentes y algunas iniciativas de ley que proponen modificaciones a la Ley Electoral y de Partidos Políticos no garantizan la correcta participación de los sectores que tradicionalmente han sido excluidos del sistema político-electoral, haciendo ineficaces aquellas normas constitucionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, que propugnan por brindar el derecho a todo ser humano de participar en la elaboración de las políticas públicas de Estado y, particularmente, que hacen ineficaz los valores constitucionales de igualdad y desarrollo integral y el derecho político de ser electo, conculcando con ello también el desarrollo social y el de la representatividad, que como característica poseen los Estados democráticos como Guatemala.

Esta conclusión hace posible considerar que la hipótesis sustentada dentro de la presente investigación ha sido probada, pues como quedó establecido, las actuales normas electorales no brindan una efectiva participación política



– electoral de mujeres e indígenas en condiciones de igualdad y equidad y, por ende, conculca derechos fundamentales, con lo cual se afecta la calidad de vida de los habitantes de Guatemala.

3. Todo sistema electoral, al no ser perfecto, puede ser objeto de ajustes, por lo que en el sistema electoral guatemalteco actual, cada uno de sus componentes debe ser congruente y complementario con respecto a los demás. Esto significa que, al adoptarse el sistema de igualdad y alternancia en los listados de candidatos a cargos de elección popular presentados por las organizaciones políticas, este sea complementado con el sistema de representación proporcional de minorías, lo cual garantiza que tanto la participación como candidatos y posteriormente en la integración de los órganos de poder, se dé una correcta representatividad. No basta que en los listados respectivos se alternen hombres y mujeres indígenas y no indígenas, si en el momento de la asignación de cargos se utiliza el sistema de voto preferente, el cual, como quedó asentado, puede originar que los electores se decanten por aquellos candidatos que obtuvieron mayores y mejores recursos para darse a conocer ante el electorado, en detrimento de aquellos candidatos que no tuvieron las mismas posibilidades proselitistas.



BIBLIOGRAFÍA

1. ASIES, KONRAD ADENAUER STIFUNG, INICIATIVA THINK TANK, (2012) Participación y Representación Indígena en Partidos Políticos Guatemaltecos, Guatemala.
2. Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica ediciones. Páginas 214.
3. CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORIA Y PROMOCION ELECTORAL (CAPEL) (1989) *Diccionario Electoral*, Ediarte R.I.
4. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), (2010) Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
5. Duverger, Mauricio. (1978) *El sistema político*. Roma, Italia: Ed. La Terza.
6. Eco, Umberto (2009) *Cómo se hace una tesis*. Chile: Editorial: Gedisa. Páginas: 240.
7. FUNDACIÓN CEDDET Y CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. (2010) Gestión de los Procesos Electorales: Fundamentos Estructurales. Módulo 1: Los Sistemas Electorales. 6ª Edición.



8. García, Jorge. (1990) *Derechos políticos, sufragio y democracia*. Guatemala: Editorial: Procuraduría de los Derechos Humanos.
9. Giraldo, Fernando y otros. (2008) *Participación Política de los afrodescendientes en Colombia*. Costa Rica: IIDH,
10. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) (2009) *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, Costa Rica.
11. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, IIDH/CAPEL (2016) *Derechos Políticos de las Mujeres: Avances y Buenas Prácticas en El Salvador, Costa Rica y Panamá*.
12. Llanos, Beatriz y Kristen Sample, (2008) *30 años de democracia, ¿en la cresta de la ola?* Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos. Lima: IDEA.
13. Llanos, Beatriz y Kristen Sample, (2008) *Del Dicho al Hecho*, Manual de buenas Prácticas para la incorporación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos. Lima: IDEA.
14. Medina, Juan. (2012) *Un sistema electoral para la democracia*. España: Editorial: Siglo XX. Páginas 224.



15. Nohlen, Dieter, (1998) *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
16. Rotsay Rosales Valladares Rotsay y Rojas Bolaños, Manuel, (1993) *Sistemas electorales y partidos políticos*. San José de Costa Rica: Editorial Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
17. Nohlen, Dieter, (1994) *Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.
18. Nohlen, Dieter, (1998) *Sistemas electorales y gobernabilidad*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.
19. Ossorio, Manuel. (2006) *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 1^a Edición Electrónica, Guatemala: Datascan S.A.
20. Pereira-Orozco, Alberto. (2014) *Sistemas de Frenos y Contrapesos en el Gobierno del Estado de Guatemala*, 3^a. Edición. Guatemala: Ediciones de Pereira.
21. PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO –PNUD- *Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud?* Informe nacional de desarrollo humano 2011/2012.



22. Sartori, Giovanni. (1994) *Ingeniería Constitucional Comparada*, 1ª edición en español, México: Fondo de Cultura Económica.
23. Sequén, Jorge y Córdova, José. (2014) *Sistemas Electorales, Tribunal Supremo Electoral*, Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
24. TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, Guía para elaborar planes de capacitación y formación Cívica, Política y Electoral. Módulos I y II. 2013.
25. Valdez, Leonardo. (1998) *Sistemas Electorales y de Partidos*, México: Instituto Federal Electoral.
26. Valles, Miguel. (2014) *Técnicas cualitativas de investigación social*. Venezuela: Editorial Síntesis.
27. Vásquez V., Sofía L. – Elena Patricia Galicia Nuñez – Ana Silvia Monzón (2003) *Entre la Realidad y el Desafío: mujeres y Participación Política en Guatemala*, Guatemala: ONU Mujeres
28. Zapata, Oscar. (2005) *Herramientas para elaborar tesis e investigaciones*. México: Editorial Pax.
29. Zovatto, Daniel – Ileana Aguilar. (2013) *Algunas Consideraciones Sobre el Uso del Voto Preferencial y sus Efectos en los Sistemas Democráticos*, Revista

Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, número 15, enero-junio.



Referencias electrónicas

1. <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/5eTCcFIHErnaNVeUmm3iabXHaKgXtw0C.pdf> . Consultado el 01/04/14.
2. <http://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>. Consultado el 31/03/14.
3. Valdez, Leonardo. Sistemas Electorales y de Partidos. Instituto Federal Electoral, UNAM, México, s/a. Disponibilidad y acceso: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm. Consultado el 31/3/2014
4. García Díez, Fátima, Sistemas Electorales. Disponibilidad y acceso: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.4.sistemaselectorales.pdf> Consultado el 31/3/2014
5. Sabsay, Daniel Alberto, El Ballotage, su aplicación en América Latina y la Gobernabilidad, s/p, s/a, Pág. 19. Disponibilidad y acceso: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2269/3.pdf> Consultado el 31/3/2014



6. Zovatto, Daniel, y Aguilar, Ileana, Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos, Revista Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones N.º 15, enero-junio, 2013. Disponibilidad y acceso: http://www.tse.go.cr/revista/art/15/zovatto_aguilar.pdf Consultado el 31/3/2014

7. Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. (INEP), Diccionario Electoral 2006, México. Disponible en <http://diccionario.inep.org/l-.html> Consultado el 31/3/2014

8. Informe de Desarrollo Humano 2016. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: <http://hdr.undp.org/es>. Consultado el 04/4/2017

Legislación nacional

1. Constitución Política de la República de Guatemala.

2. Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

3. Acuerdos de Paz, suscritos entre la guerrilla guatemalteca y el Estado de Guatemala.



4. Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas.
5. Acuerdo legislativo número, 26-2016 del Congreso de la República de Guatemala, reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
6. Ley del Organismo Judicial, Decreto Número 2-89 Del Congreso de la República de Guatemala
7. Código Penal, Decreto Número 17-73 del Congreso de la República de Guatemala.



Legislación internacional

1. Declaración Universal de Derechos Humanos.
2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
3. Convención Americana Sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José de Costa Rica".
4. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención do Belem Do Para".