

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

**CARACTERISTICAS Y PERSPECTIVAS
DEL DERECHO 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

JULIO RENE SOLORIZANO BARRIOS

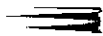
Previo a Conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

y los Títulos Profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Octubre de 1999





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

DECANO	Lic. José Francisco De Mata Vela
VOCAL I:	Lic. Saulo De León Estrada
VOCAL II:	Lic. José Roberto Mena Izeppi
VOCAL III:	Lic. William René Méndez
VOCAL IV:	Br. José Francisco Peláez Cerdón
VOCAL V:	Ing. José Samuel Pereda Saca
SECRETARIO:	Lic. Héctor Aníbal De León Velasco

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
TECNICO PROFESIONAL**

Decano	
(en funciones)	Lic. Juan Francisco Flores Juárez
Examinador:	Lic. Luis González Rámila
Examinadora:	Licda. Carmen Díaz Dubón
Examinador:	Dr. Tomás Baudilio Navarro Batres
Secretario:	Lic. Rafael Godínez Bolaños

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).



GERARDO PRADO

2180-99
Abogado y Notario

2a. Ave., "A", 35-42. Zona 12
Colonia El Carmen
Teléfono 4764350

5/99
JFW

Guatemala
21 de abril de 1999



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

26 MAYO 1999

RECIBIDO

Horas: 17 Minutos: 12
Oficial: [Signature]

Señor Decano de la
Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
Licenciado
José Francisco de Mata Vela
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho

Señor Decano:

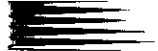
Habiéndome designado como asesor de tesis del Bachiller *Julio René Solórzano Barrios*, quien desarrolló el tema "Características y Perspectivas del Derecho Electoral Guatemalteco", me es grato manifestarle lo siguiente:

1. El Bachiller Solórzano Barrios se ajustó a la directrices que el suscrito le aconsejó para llevar a cabo su tarea, y se apoyó en la escasa bibliografía que existe al respecto, pero esa deficiencia fue superada gracias a la vasta experiencia que el autor tiene sobre la materia, la que ha acumulado durante más o menos quince años de servicio prestado al Tribunal Supremo Electoral, Institución que, como es sabido, es la autoridad máxima en campo que el Bachiller Solórzano Barrios fundamentó su trabajo de tesis.
2. Considero, finalmente, que dicho trabajo, por estar basado no solamente en teorías o criterios que existen al respecto, sino también por los conocimientos que el sustentante ha adquirido con la práctica, resulta ser un documento que podrá ser utilizado por estudiantes y profesionales que deseen tener más nociones relacionadas con el Derecho Electoral.

En consecuencia, estimo que el trabajo presentado puede someterse a la fase subsiguiente, o sea la revisión del mismo por el profesional que ese Decanato designe.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para suscribirme como su deferente servidor.

[Signature]
Lic. Gerardo Prado
ABOGADO, NOTARIO



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



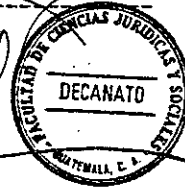
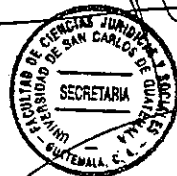
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Calle Universitaria, Zona 12
Ciudad de Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES: Guatemala, siete de
junio de mil novecientos noventa y nueve.---

Atentamente, pase al LIC. CESAR AUGUSTO
CONDE RADA para que proceda a REVISAR el
trabajo de tesis del Bachiller JULIO RENE
SOLORZANO BARRIOS y en su oportunidad emita
el dictamen correspondiente.---

ALA







FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad, Zona 12
Calle 13, Centroamérica

Ciudad de Guatemala, 22 de julio de 1999

3030-99



17799
21

Licenciado
José Francisco De Mata Vela
Decano
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Su Despacho.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

22 JUL 1999

RECIBIDO

Horas: Minutos: Oficina:

Señor Decano:

Por medio de providencia de fecha 7 de junio del presente año, se me designó para revisar el trabajo de tesis "CARACTERÍSTICAS Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO ELECTORAL GUATEMALTECO" formulado por el alumno Julio René Solórzano Barrios; al respecto informo:

- a) El documento contiene los principales elementos del sistema electoral guatemalteco, destacando los antecedentes del Tribunal Supremo Electoral, cuestiones operativas y reflexiones sobre temas que forzosamente deben ser abordados en un eventual cambio de la legislación respectiva;
- b) La investigación incluye breve análisis del desempeño del Organismo Electoral Guatemalteco, ofreciendo datos interesantes sobre los resultados de las elecciones celebradas en el país durante los últimos quince años;
- c) Durante el proceso de revisión de la tesis se reflexionó con el autor sobre la falta de bibliografía nacional en el medio, aspecto que contrasta con la preocupación que evidencian todos los sectores sociales de afianzar nuestra democracia y que ésta se robustezca con la mayor participación de la ciudadanía, cuestión a la que contribuyen trabajos como el presente; y
- d) El ensayo cumple con los requisitos que para este tipo de investigaciones se exigen en esta Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por lo que procede ordenar su impresión y oportunamente discutirlo en el examen correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo seguro servidor,

"Id y Enseñad a Todos"

Lic. César Augusto Conde Rada







FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Calle Universidad, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y
SOCIALES. Guatemala, veintisiete de julio de mil novecientos noventa
y nueve.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del
trabajo de tesis del bachiller JULIO RENE SOLORIZANO BARRIOS,
Intitulado "CARACTERISTICAS Y PERSPECTIVAS DEL
DERECHO ELECTORAL GUATEMALTECO". Artículo 22 del
Reglamento de Exámenes Técnico Profesional y Profesional de Tercer Grado.

DLAL





DEDICATORIA

- A DIOS:** Porque no existe palabra ni ciencia sin su voluntad.
- A MI PADRE:** René Rolando Solórzano (Q.E.P.D.)
Por los principios que me enseñó.
- A MI MADRE:** Concepción Barrios Méndez:
Como un reconocimiento a su generosidad.
- A MI ABUELITA:** Victoria Solórzano (Q.E.P.D.)
Por el amor que me prodigó.
- A MIS HIJOS:** Sonia, Gerson y Elizabeth
Con amor.

AL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.



INDICE

CAPITULO I

COMENTARIOS GENERALES SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL GUATEMALTECO

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS	01
1.2 JERARQUIA DE LAS NORMAS ELECTORALES	05
1.3 CONSTITUCION E INTEGRACION DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL	08
1.4 PROCESOS ELECTORALES ORGANIZADOS POR EL TSE	11

CAPITULO II

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL GUATEMALTECO

2.1 ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL	15
2.1.1 PREPARACION DE COMICIOS	15
2.1.2 ELECCIONES	17
2.1.2.1 EL VOTO	17
2.1.2.2 MECANICA DEL VOTO	21
2.1.2.3 CIERRE DE VOTACIONES	22
2.1.3. CALIFICACION DE LAS ELECCIONES	23
2.1.2.4 CONTEO DE VOTOS	23
2.1.2.5 CLASIFICACION DE VOTOS	23
2.1.2.6 RESULTADOS FINALES	24
2.1.2.7 PROCESO DE COMUNICACIONES	25
2.1.2.8 REVISION DE ESCRUTINIOS	26
2.1.2.9 RESOLUCIONES FINALES	27
2.1.4 FINALIZACION DEL PROCESO ELECTORAL	28
2.2 PADRON ELECTORAL	29
2.3 LIBERTAD DEL VOTO	34
2.4 DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES	37
2.5 ORGANIZACIONES POLITICAS	38
2.5.1 LOS PARTIDOS POLITICOS	39
2.5.2 COMITES CIVICOS ELECTORALES	40
2.5.3 ASOCIACIONES CON FINES POLITICOS	42
2.6 DIFUSION AMPLIA Y RAPIDA DE LOS RESULTADOS ELECTORALES	43
2.7 SISTEMAS DE CALIFICACION DEL SUFRAGIO	45
2.8 PROCEDIMIENTO CONSULTIVO.	46

CAPITULO III
LA REFORMA ELECTORAL EN GUATEMALA

3.1	LOS ACUERDOS DE PAZ	49
3.2	DOCUMENTACION	50
3.2.1	IDENTIFICACION DE PROGRAMAS DE REGISTRO	51
3.2.2	DOCUMENTO LEGIBLE A MAQUINA	52
3.2.3	REGISTRO DE LAS PERSONAS EN GUATEMALA	53
3.2.4	DISCUSIÓN DE SELECCIÓN DEL MODELO	56
3.3	EMPADRONAMIENTO	57
3.3.1	LA IMPLEMENTACION DEL VOTO RESIDENCIAL	60
3.4	VOTACION	62
3.5	TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD	65
3.5.1	TRANSPARENCIA DE LA POSTULACION DE CANDIDATOS	65
3.5.2	FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES Y FACILITACION DE ESPACIOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.	67
3.5.2.1	FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS	68
3.5.2.2	FINANCIAMIENTO A CAMPAÑAS ELECTORALES	75
3.6	CAMPAÑAS DE INFORMACION PUBLICA	78
3.6.1	EDUCACION	78
3.6.2	ENSEÑANZA DE LOS DEBERES CIVICOS Y POLITICOS	79
3.7	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	83
3.7.1	RECURSOS HUMANOS	84
3.7.2	RECURSOS FINANCIEROS	85
3.7.3	RECURSOS FISICOS	88
3.8	LOS PARTIDOS POLITICOS EN GUATEMALA	90
3.9	EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL	91

INTRODUCCIÓN:

Guatemala es un país que se ha caracterizado por constantes golpes de Estado y rompimientos del orden constitucional y en el que el irrespeto hacia el voto ha sido constante, siendo a partir de 1984 el inicio de una nueva era en que se trata de romper con ese modelo. El Tribunal Supremo Electoral ha sido el principal actor en ese cambio y se reconoce el esfuerzo y empeño que han puesto sus autoridades por mejorar y perfeccionar el régimen electoral. Dentro de la agenda nacional ocupa un lugar prioritario ese tema, el que tiene cada vez mayores retos y desafíos, pues superado el monstruo del fraude hoy aparecen en el escenario respectivo nuevamente problemas a resolver, como la baja participación ciudadana, la forma de hacer propaganda política, el origen y uso de los recursos financieros destinados a los partidos políticos, la democratización plena al interior de las organizaciones políticas y otras cuestiones de especial significado que deben analizarse y estudiarse porque definitivamente repercutirán en la consolidación o debilitación de nuestra aún frágil democracia.

En mi doble calidad de estudiante de derecho y de funcionario electoral, sentí interés y preocupación por plantear conceptos básicos acerca del Derecho Electoral Guatemalteco, razón esta que me movió a plantear como trabajo de tesis este que he denominado "CARACTERÍSTICAS Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO ELECTORAL GUATEMALTECO", el que se divide en tres capítulos.

En el primer capítulo, "Comentarios Generales sobre el Sistema Electoral Guatemalteco" se hace alusión, básicamente, a la constitución e integración del original Tribunal Supremo Electoral y como lo afortunado del planteamiento legal logró operar eficazmente en el medio y abrió la posibilidad de que se organizaran procesos electorales en que se atendió, de manera lisa y transparente, la manifestación mayoritaria de la ciudadanía. En el capítulo segundo, "Algunas Características del Sistema Electoral Guatemalteco" se señalan las etapas del proceso electoral, la descentralización de funciones, la difusión de los resultados, lo vinculado a políticas de observación y fiscalización y otros elementos que hacen viable garantizar principios elementales del derecho electoral que no se atendían antaño en el medio, como lo son "un voto por persona", y "libertad plena para su emisión secreta". Por último, en el capítulo tercero, "La Reforma Electoral en Guatemala" se hacen puntualizaciones con respecto a los Acuerdos de Paz, la necesidad de un nuevo documento de identificación, lo que se denomina crisis de los partidos políticos y el papel de la sociedad civil.

Obviamente el trabajo es breve, pero se puso empeño en las cuestiones sobresalientes y destacadas del régimen electoral, tema este que aún no ha sido descubierto, pues nula o escasa es la bibliografía particular al caso nacional, lo que es irónico ya que abundantes son los desafíos que se tienen en Guatemala en relación a ello, pues en el camino que conlleva la construcción de una nueva nación, que es la esperanza inmediata luego del fin del conflicto del cese armado, la toma de decisiones con la participación de toda la ciudadanía es fundamental.

A la fecha en que se escribe este informe, el Tribunal Supremo Electoral acaba de dar por concluido el evento "Consulta Popular, Reformas Constitucionales 1999" y simultáneamente abrió el proceso "Elecciones Generales 99". En relación al primero son muchos los elogios y las felicitaciones, lo que tiene relación también con las presiones que está recibiendo para el segundo y que se realizará el 7 de noviembre, situación esta que obliga a seguir haciendo los cambios que nuestra sociedad demanda, pues no obstante los logros y resultados obtenidos en las elecciones realizadas desde 1985, la ciudadanía, en su legítimo derecho, exige mayor agilidad y eficiencia, retos que espero este documento contribuya a lograr en el corto plazo, a fin de optimizar la jurisdicción electoral en el medio nacional.



CAPITULO I
I. COMENTARIOS GENERALES SOBRE
EL SISTEMA ELECTORAL GUATEMALTECO

1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Durante la época independiente de Guatemala, que abarca desde el 15 de septiembre de 1821 -fecha de su independencia de España- a la fecha, el país ha tenido una agitada vida política caracterizada por golpes de estado, rompimientos del orden constitucional, revoluciones, elecciones fraudulentas y ciertos períodos de estabilidad que han permitido avances en materia electoral, como la introducción del voto directo, del principio de no reelección (1879), el voto de la mujer (1945), el sufragio secreto y obligatorio para hombres y mujeres alfabetos y optativo para varones analfabetos y supresión del voto público para éstos (1956). En 1965 se reguló constitucionalmente el sufragio universal y secreto obligatorio para todos los ciudadanos mayores de 18 años, hombres y mujeres, y optativo para los analfabetos.

El año 1982 marca el inicio de una nueva etapa en la estructuración del derecho electoral guatemalteco, ya que, en el mes de marzo de ese año se produce un golpe militar que depuso al gobierno instaurado constitucionalmente, siendo una de las principales justificaciones para ello la manipulación de las

elecciones generales que se efectuaron en ese mismo mes, y que la opinión pública calificó de fraudulentas.

A principios de la década de los ochenta, el país estaba marginado internacionalmente por la violación de los derechos elementales como producto del conflicto armado; la situación económica era precaria y existía una división de las fuerzas armadas, además de que los distintos sectores de la sociedad tenían diferencias de todo tipo, aspectos que presentaban el escenario de un estado débil y una nación fragmentada. Con ese panorama, que es el que impera cuando se produce el golpe de estado de 1982, se manifiesta automáticamente un consenso de las principales fuerzas sociales, es decir "que se apoya" el movimiento armado porque se estima que ello puede ser el principio del reencauzamiento a la vida democrática en la conducción del país.

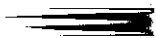
El gobierno de facto que tomó el poder declaró la nulidad de las elecciones realizadas en el año de 1982 y suspendió la vigencia de la Constitución promulgada en 1965. Esos antecedentes y la comprensión de que el sistema anterior no respondía a las aspiraciones populares, que determinaba una baja participación ciudadana, ausencia de pluralismo y resultados no confiables en los comicios, sirvieron de fundamento para la sustitución de las anteriores estructuras electorales.

El Presidente de facto de la República, amparado en el Estatuto Fundamental de Gobierno, emite las nuevas leyes que, de manera transitoria, permitirían al país el retorno al régimen constitucional, regulando lo relativo a la materia electoral hasta el momento en que se emitiera la nueva Constitución Política y la Ley Electoral Constitucional.

En 1983 se emitió el Decreto-Ley 30-83 que creó el Tribunal Supremo Electoral y además se emitió la Ley del Registro de Ciudadanos (Decreto Ley 81-83), con el propósito de:

- ❖ Supervisar y fiscalizar las operaciones en la inscripción de ciudadanos;
- ❖ Elaborar y mantener actualizado el Padrón Electoral;
- ❖ Dar cumplimiento a las sentencias judiciales en cuanto afecten los derechos políticos de los ciudadanos;
- ❖ Tramitar la solicitudes de organizaciones políticas, inscribirlas y fiscalizar su funcionamiento;
- ❖ Inscribir a los candidatos a cargos de elección popular; y
- ❖ Las demás atribuciones que le señalen las leyes, reglamentos o el Tribunal Supremo Electoral.

Con la emisión de esta ley, se inicia en Guatemala un proceso de inscripción de ciudadanos que se caracteriza por la certeza de que los inscritos tienen efectivamente la calidad para ser ciudadanos y evitar todo tipo de situaciones que pudieran dar lugar a dobles o múltiples inscripciones de personas,



pues con el sistema vigente hasta 1982, existían duplicaciones que favorecerían, junto a otros factores, la realización del fraude. El Padrón Electoral actual, que constituye el mayor registro de personas en Guatemala y goza de confiabilidad, arranca luego de la creación del Registro de Ciudadanos y es un hito en la historia del Derecho Electoral Guatemalteco, porque se rompió el sistema basado en una libreta que se conocía como Cédula de Ciudadanía que se prestaba a la realización de actos anómalos en las elecciones.

Continuando con la reestructuración del sistema electoral, se emite también la Ley de Organizaciones Políticas (Decreto Ley 32-83), para permitir la participación democrática, libre y pacífica de los ciudadanos en la actividad política nacional y promoviendo en las organizaciones políticas la práctica de la democracia interna. Como resultado de esta facilidad, se inicia en Guatemala el multipartidismo.

Simultáneamente a la emisión del Decreto-Ley que creó el Tribunal Supremo Electoral, se emitió la Ley del Registro General de Población, disposición que posteriormente se dejó sin efecto por motivos que no se explicarán en este documento. Al derogarse esa ley, se dictó la Ley de Empadronamiento de Ciudadanos, la que quedó contenida en Decreto Ley número 138-83 y que le asignó al Registro de Ciudadanos la obligación de inscribir a los ciudadanos guatemaltecos y formar las listas electorales, debidamente clasificadas por departamento y municipio. En esta última ley citada se regula que el empadronamiento se llevaría a cabo mediante la presentación de la Cédula de

Vecindad, que estaban obligados a inscribirse todos los ciudadanos de uno y otro sexo, alfabetos y comprendidos entre los 18 y 70 años de edad.

El nuevo conjunto de normas electorales estarían llamadas a demostrar su efectividad en la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, convocada para realizarse en julio de 1,984, regulándose la mecánica de este proceso electoral por medio del Decreto Ley 3-84.

1.2. JERARQUIA DE LAS NORMAS ELECTORALES

En el ordenamiento legal guatemalteco, al régimen electoral se le plasma en la cúspide del ordenamiento jurídico pues en la Constitución Política de la República se establecen los derechos y deberes políticos de los ciudadanos: "Inscribirse en el Registro de Ciudadanos, elegir y ser electo; velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; optar a cargos públicos; participar en actividades políticas y defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República", y además se "garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas" con las limitaciones que la propia Constitución y la ley determinen, para lo cual se remite a la ley constitucional de la materia, que es la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la que regula todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral.

Si reparamos en el Derecho interno de los Estados latinoamericanos encontramos que lo relacionado con el derecho a elegir ha trascendido el ámbito reservado al legislador ordinario y ha adquirido, en todos ellos, jerarquía constitucional.

Pero la importancia de los derechos políticos es tal que, hoy en día, la materia relacionada con la forma de acceder al gobierno ha dejado de estar reservada al Derecho Interno de los Estados y ha pasado a ser regulado por el Derecho Internacional. Se ha entendido que los derechos políticos, en tanto derechos humanos, deben quedar a cubierto de las restricciones que pueden emanar de los propios Estados.

Es así como el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país, y agrega: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y debe expresarse 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".

En idénticos términos se pronuncia la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) celebrada en 1969, de la

cual son hoy parte veinte Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos.

La claridad de las normas citadas y la expresa referencia al principio del sufragio universal e igual, constituyen una garantía supranacional que impide a los Estados signatarios establecer por disposiciones de derecho interno otras condiciones al ejercicio de los derechos cívicos que no sean las tradicionales, relacionadas con la ciudadanía y la edad.

Sería contrario al Derecho Internacional cualquier exclusión que no atienda a la imposibilidad natural de expresar la voluntad, derivada de una incapacidad física o mental o de la privación de libertad determinada por el cumplimiento de una condena impuesta por juez competente.

Resulta muy claro que es contrario a derecho y lesiona las normas consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención Americana celebrada en San José, Costa Rica, la privación de derechos políticos por causas ideológicas, de raza o de creencia religiosa.

1.3. CONSTITUCION E INTEGRACION DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

El 23 de marzo de 1983, un año después del golpe de estado referido anteriormente, se emitió el Decreto Ley 30-83 que contenía la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, posteriormente sustituida por la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de carácter constitucional, actualmente en vigencia.

A diferencia de instituciones electorales anteriores que carecían de autonomía por depender del Organismo Ejecutivo, el Tribunal Supremo Electoral fue creado "con carácter permanente, autónomo en sus funciones, con jurisdicción en toda la república y no supeditado a ninguna otra autoridad u organismo del Estado", según lo disponía el artículo 1o. de dicha ley y esos principios fundamentales los mantiene la ley constitucional vigente que preceptúa que: "El Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y de consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. Su organización, funcionamiento y atribuciones están determinadas en esta Ley (artículo 121), y "desarrolla sus funciones en forma permanente" (artículo 128).

La constitución del Tribunal Supremo Electoral se aparta radicalmente de los moldes tradicionales al disponer un método sui-géneris, que podemos calificar como único en las legislaciones electorales latinoamericanas, para la designación de los Magistrados que lo constituyen. Esta labor queda a cargo de una Comisión de Postulación, integrada por cinco miembros, en la forma siguiente:

- i) El Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quien la preside;
- j) Un representante de los Rectores de las Universidades Privadas;
- k) Un representante del Colegio de Abogados, electo en Asamblea General;
- l) El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y
- m) Un representante de todos los decanos de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades Privadas, que designa 30 candidatos escogidos entre todos los abogados colegiados activos que satisfacen los requisitos de ley. De estos candidatos, el Congreso de la República, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, elige los cinco magistrados propietarios y los cinco suplentes que integran el Tribunal. Los Magistrados duran en sus funciones seis años y deben tener las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (guatemaltecos de origen, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, abogado colegiado, mayor de 40 años y haber desempeñado un período completo como magistrado de la Corte de Apelaciones o de los Tribunales colegiados o haber ejercido la profesión por más de 10 años).

Este sistema garantiza la independencia del Tribunal en cuanto a su integración y la propia Ley Electoral y de Partidos Políticos también le otorga al máximo órgano electoral, independencia económica para su funcionamiento, al establecer una asignación anual no menor del medio por ciento del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado para cubrir los gastos de su funcionamiento y de los procesos electorales, pero el año en que se celebren

elecciones se contempla la posibilidad de aumentar las cantidades necesarias para satisfacer los egresos inherentes al proceso de elecciones de manera que, dentro del mes siguiente a la convocatoria respectiva, esas sumas sean incorporadas al presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y cubiertas al Tribunal Supremo Electoral.

La independencia que la ley otorga al Tribunal Supremo Electoral se ha mantenido en forma celosa y justo es reconocer que, desde su fundación, no se ha producido ninguna ingerencia de autoridad o de partidos políticos en las funciones que legalmente le corresponden, y se ha mantenido la ordinaria comunicación tanto con los otros organismos del Estado como con las organizaciones políticas del país.

Cabe señalar que las resoluciones definitivas del Tribunal únicamente pueden ser impugnadas por medio de la acción de amparo que en primera instancia conoce la Corte Suprema de Justicia y en segunda, la Corte de Constitucionalidad.

El Tribunal Supremo Electoral, además de los funcionarios administrativos y financieros correspondientes, cuenta con los siguientes órganos electorales: Registro de Ciudadanos, Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos. Es a través de dichos órganos, que son temporales, con excepción del Registro de Ciudadanos que tiene carácter permanente, que puede desarrollar su función en todo el país, permitiendo la

participación voluntaria de miles de ciudadanos debidamente empadronados en los procesos electorales.

1. 4 PROCESOS ELECTORALES ORGANIZADOS POR EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Debemos señalar que al Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, en sus 14 años de funcionamiento, le ha correspondido convocar y organizar 9 procesos electorales, que interna y externamente han sido reconocidos como eventos transparentes, puros y cristalinos y se ha logrado crear en el electorado plena confianza de que su voto, que es libre y secreto, sea respetado.

Los eventos electorales aludidos han sido los siguientes:

1. 1984: Elecciones de diputados para la Asamblea Nacional Constituyente.
2. 1985: Elecciones Generales (Presidente, Vice-presidente, Diputados al Congreso de la República y Alcaldes y Corporaciones Municipales).
Dos vueltas.
3. 1988: Elecciones de Alcaldes y Corporaciones Municipales.
4. 1990: Elecciones Generales (Presidente, Vice-Presidente, Diputados al Congreso de la República, Diputados al Parlamento Centro Americano y Alcaldes y Corporaciones Municipales.) Dos vueltas.
5. 1993: Elecciones de Alcaldes y Corporaciones Municipales
6. 1994: Consulta Popular sobre reformas constitucionales;

7. 1994: Elecciones de Diputados al Congreso de la República.
8. 1995: Elecciones de: Presidente y Vicepresidente de la República; Diputados al Congreso de la República, Diputados al Parlamento Centroamericano, y Alcaldes y Corporaciones Municipales (2 vueltas, la segunda en 1996).
9. 1998: Elecciones de Alcaldes y Corporaciones Municipales.

A la fecha en que se escribe este informe, febrero de 1999, el Tribunal Supremo Electoral se encuentra pendiente de resolver la solicitud formulada el 21 de octubre de 1998 por el Presidente del Congreso de la República, por la que se pide que se convoque a Consulta Popular para que la ciudadanía se pronuncie, aprobando o improbando las reformas aprobadas por el Congreso a la Constitución Política de la República según Acuerdo 41-98 del 16 de octubre de 1998.

Esa decisión no ha sido atendida definitivamente por el TSE, ya que por medio de Resolución número 197-98 del treinta de octubre de 1998, declaró que previo a resolver apareciera en el Diario Oficial la primera publicación que contiene las Reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala; lo que fue atendido por el Congreso de la República, pero posteriormente por los vientos y lluvias ocasionados por el huracán denominado Mitch y que motivaron al Organismo Ejecutivo a declarar Estado de Calamidad Pública en todo el territorio y por el que se restringieron algunos derechos constitucionales, el Organismo Electoral en su resolución número 201-98 se abstuvo de convocar a Consulta Popular, y previo a que cesara el Estado de Calamidad, que abriría la posibilidad

urídica de cumplir con la convocatoria, el Centro para la Defensa de la Constitución impugnó vía inconstitucionalidad parcial y ante la Corte de Constitucionalidad, el numeral Segundo del Acuerdo Legislativo número 41-98 emitido por el Congreso de la República el dieciseis de octubre del año anterior, petición que fue resuelta por la Corte citada precedente provisionalmente y que obligó al Tribunal Supremo Electoral a mantener su disposición de abstenerse de convocar a Consulta Popular por existir imposibilidad legal para hacerlo.

Se debe destacar el hecho que desde que se constituyó el TSE y se inició la vigencia de la actual Constitución Política de la República, empezó un período de resurgimiento de la credibilidad del sistema democrático y de las elecciones como vía para hacer realidad el deseo y voluntad de las mayorías, es decir que los gobiernos de Vinicio Cerezo, Jorge Serrano, Ramiro De León y Alvaro Arzú, gozaron del soporte que da haber obtenido el puesto atendiendo la voluntad popular, aún en el caso de De León Carpio, que lo eligió el Congreso de la República que se encontraba seriamente cuestionado pero por razones diferentes a las que caracterizaron a otros Congresos, como lo fue la circunstancia de que los diputados electos antes de 1984 obtuvieron la curul en forma fraudulenta. Este proceso, iniciado como se dijo en 1984, se vio empañado con las elecciones celebradas el siete de junio de 1998 en 30 municipios del país, pues no obstante que en 29 de estos se realizaron en forma normal y conforme la costumbre de los últimos años, en uno de ellos, Chinautla, se generaron incidentes que obligaron a nulidad de la elección y que esta se repitiera el 20 de septiembre del mismo año, oportunidad en la que se evidenció nuevamente la transparencia electoral y el

respeto al voto popular, sin embargo en estas elecciones afloraron algunas debilidades del sistema y que deben corregirse para seguir fortaleciendo el régimen electoral.

El Tribunal Supremo Electoral mantiene su mismo nivel de credibilidad y goza de apoyo y simpatías derivadas de su actuación y de su férrea voluntad por organizar elecciones limpias, pero eso se podrá seguir haciendo en la medida en que se modernice y haga uso de la tecnología actual para la planificación, organización y ejecución de procesos electorales, y de fiscalización, en sentido general, de las organizaciones políticas en períodos no eleccionarios.

CAPITULO II
ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL
GUATEMALTECO

2.1. ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL

El artículo 193 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que el proceso electoral se inicia con la convocatoria a elecciones, y termina al ser declarada su conclusión por el Tribunal Supremo Electoral.

Para los efectos de desarrollar debidamente el proceso electoral guatemalteco, se divide el mismo en etapas.

2.1.1. PREPARACION DE COMICIOS

En esta primera etapa los Partidos Políticos y Comités Cívicos Electorales deben proceder a celebrar las respectivas asambleas a efecto de elegir a sus candidatos para los cargos de elección popular. En el caso de los Comités Cívicos, por medio del acta Constitutiva, según artículo 105 de la Ley, manda que en la

misma deberá indicarse los nombres y apellidos de los candidatos. Luego de la escogencia de los candidatos, se procede a inscribirlos en el Departamento de Organizaciones Políticas y en las Delegaciones Departamentales y Sub-Delegaciones Municipales del Registro de Ciudadanos, según los cargos y lugares.

Al emitirse el decreto de convocatoria respectiva, atribución del Tribunal Supremo Electoral, las organizaciones políticas podrán empezar a realizar su propaganda electoral, la cual es libre y sólo tiene por limitaciones la de los actos que ofendan la moral o afecten al derecho de propiedad o al orden público. Lo concerniente a esta materia aparece regulado en los artículos comprendidos del 219 al 223 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus Reformas; y, además, en el tercer párrafo del artículo 223 de la Constitución Política de la República, donde se señala que: "Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al Presidente de la República, a los funcionarios del Organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.", disposición que es consecuencia de la reforma constitucional de 1994.

Simultáneamente a la actividad antes descrita, pero en un plano diferente, las autoridades electorales preparan todo lo concerniente a las elecciones propiamente dichas, lo que comprende designación e instalación de juntas electorales; preparación de padrones, formularios y papeletas de elección o consulta; formulación de presupuesto; y preparación, despacho e instalación de mesas y demás enseres electorales. Además, el Tribunal Supremo Electoral debe

dirigirse al Ministerio de la Defensa Nacional, al de Gobernación y a la Corte Suprema de Justicia, solicitando información que permita cumplir con lo establecido en el artículo 15 de la ley respectiva, que se refiere a las prohibiciones para ejercer el derecho de voto.

2.1.2 ELECCIONES

Las elecciones propiamente dichas, señala el artículo 236 de la Ley Electoral, se deben iniciar ante todas las juntas receptoras de votos a las 7:00 horas del día señalado y finalizarán a la hora de cierre que las juntas electorales departamentales hayan señalado previamente, atendiendo factores meteorológicos, de iluminación y otras circunstancias de cada municipio. El presidente de cada junta receptora de votos declarará abierta la elección, e invita al primero de los ciudadanos sufragantes en la fila respectiva a emitir el voto.

2.1.2.1 EL VOTO

A continuación se harán algunas reflexiones acerca del voto, sin circunscribirse al área estrictamente legal, sino que haciendo también comentarios de otra índole.

El artículo 12 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece que el voto es un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único, personal y no delegable.

El voto es universal. Dentro de los principios generales que inspiran al derecho electoral, se encuentra el de que todo ciudadano tiene el derecho a elegir y a ser electo, este concepto ha variado conforme el desarrollo de los derechos humanos e ideas o corrientes políticas y el mismo ha sufrido una serie de limitaciones, como por ejemplo el límite de edad; por fijación de exigencias educativas, tal es el hecho de la marginación del analfabeto; y en otros casos que revisten un marcado clasismo como lo es la no participación de grupos sociales, ya sean éstos por su raza, religión e inclusive por su situación económica. Sin embargo, gracias al avance de las corrientes, estas restricciones, especialmente las últimas, han desaparecido en la mayoría de las legislaciones electorales.

El voto es secreto. Su emisión se efectúa de tal modo que no es posible conocer, respecto de cada votante, en qué sentido ha manifestado su voluntad.

Existen corrientes que adversan la secretividad del voto, ya que estiman que toda función que desarrolla el valor cívico debe ejercitarse públicamente (Stuart Mill, por ejemplo).

También hay criterios con respecto a que la supresión de la votación abierta ofrece seguridad frente a la corrupción e intimidación organizadas, ya provengan

de parte de personas influyentes o de la presión de la opinión pública contemporáneamente, dentro de esta corriente, la legislación guatemalteca propugna por la secretividad del voto, pues el artículo 232 de la Ley Electoral, establece: "De la Secretividad del Voto. Las Juntas Electorales Municipales están obligadas a dictar las disposiciones y tomar las medidas que garanticen la secretividad del voto,...", lo cual es ratificado en el artículo 80 del Reglamento a la Ley Electoral (Acuerdo Número 181-87 del Tribunal Supremo Electoral), cuando se refiere al voto de no videntes.

El voto es único. Esto se expresa en el sentido de que un ciudadano, un voto. Su importancia radica en que se prohíbe que un ciudadano pueda votar dos veces o más, para impedir la posibilidad o intencionalidad de provocar un fraude en la elección.

Actualmente existe la ponencia de crear el documento único de identificación ciudadana, sistema que ha sido adoptado en varios países de América, como por ejemplo México, Costa Rica, Colombia, y se han obtenido resultados satisfactorios. En Guatemala el documento que sirve para empadronarse es la Cédula de Vecindad y en virtud que su expedición no cumple con los requisitos de seguridad, permite eventualmente que el padrón tenga fallas, pero ello no es representativo pero crea cierto grado de incertidumbre dentro del electorado, y como lo expresa Rafael Villegas Antillón (Diccionario Electoral de CAPEL) "No es posible organizar un proceso electoral, en las condiciones y con los controles que tanto los partidos políticos como el ciudadano común demandan,

sin que cada elector posea un documento de identificación con el cual comprobar, ante la mesa electoral o la Junta Receptora de Votos, que es el ciudadano que aparece inscrito en el Registro Electoral, como a su vez, no es posible llevar a cabo un proceso electoral confiable sin una lista de electores, previamente elaborada. Este principio doctrinariamente se basa en que se aplique incondicionalmente el lema; "un hombre, un voto".

El voto es personal. El propio elector lo deposita en la urna electoral, pero también existe la posibilidad legalmente contemplada, en algunos países como Francia y en España, de que el elector que no sepa leer o que por defecto físico, esté impedido para colocar la boleta en donde corresponde, lo haga otra persona.

En nuestra legislación, al analfabeto no se le presta ayuda de esa clase, sino solamente a las personas no videntes. Para ello, existe un procedimiento de sufragio aprobado a través de Acuerdo número 95-90 del Tribunal Supremo Electoral, que consiste en que las papeletas tienen escrito el sistema Braille y hace referencia al procedimiento que se sigue para la mecánica del voto de los no videntes.

El voto no es delegable. Esto implica que no existe la posibilidad legal de conceder autorización a otra persona para que vote en nombre del que delega, por imposibilidad a realizarlo personalmente.

Dada nuestra situación económica y circunscripción territorial, se da la inmigración hacia la ciudad capital, y de hecho la inmigración no legal hacia otros países, especialmente los Estados Unidos, lo que genera un abstencionismo bastante considerable. Existen algunas peticiones planteadas en este sentido, las que han sido resueltas desfavorablemente por los órganos competentes. En beneficio de estas minorías, debe replantearse esta situación ya que las legislaciones modernas contemplan este tipo de voto. Doctrinariamente se distinguen dos formas de elección indirecta: la de tipo formal, en la cual el compromisario debe votar por determinada persona o partido y no puede cambiar su voto; y la elección materialmente indirecta, en que esos representantes eligen libremente a los legisladores según su criterio. La primera no afecta el principio del voto directo, por cuanto la voluntad del sufragante está claramente expresada y se mantiene hasta el final del proceso electoral, aun cuando haya un intermediario que se encargue de trasladarla al órgano decisor final; en la segunda, en cambio, cada asegura que la voluntad inicial termine siendo la expresada en definitiva.

A pesar que nuestra legislación aun no contempla esta forma de votación, debe someterse a análisis jurídico para estudiar las posibilidades que permitieran solventar el abstencionismo derivado de la inmigración.

1.2.2 MECANICA DEL VOTO

El artículo 80 del Reglamento a la Ley Electoral señala que el proceso de votación se verificará conforme lo prescrito en el Capítulo 7 del Libro 4 de la Ley

Electoral, en donde encontramos los artículos 229 al 240, y de ellos los primeros se refieren a las Juntas Receptoras de Votos, dónde se instalan las mismas y de la secretividad del voto, además de lo concerniente a las nulidades, votos en blanco y votos nulos.

El artículo 80 del Reglamento señalado dice: "Las boletas de votación se entregarán al sufragante debidamente predobladas en cuatro tantos para facilitar su depósito, debiendo aquel pasar al dispositivo, extenderlas, marcar sus votos y volver a doblarlas en igual forma, para depositarlas en las urnas sin que sean visibles las marcas del sufragio".

2.1.2.3 CIERRE DE VOTACIONES

El artículo 81 de la Ley Electoral regula lo concerniente al cierre de votaciones, y contiene estipulaciones que amplían las normas que se encuentran en el artículo 237 de la Ley específica y que se refiere al escrutinio. En lo que atañe al cierre de votaciones, debe subrayarse que la legislación contempla las posibilidades que pueden presentarse al momento de llegarse a la última hora, con lo que se garantiza que todos los sufragantes que se presentaron a la mesa antes de que se cierre la misma puedan ejercer el derecho de voto aún después del tiempo máximo fijado originalmente.

2.1.3. CALIFICACION DE LAS ELECCIONES

2.1.3.1. CONTEO DE VOTOS

El escrutinio de las elecciones se lleva a cabo en las mesas electorales por cada Junta Receptora de Votos y a continuación de haberse terminado la votación. El artículo 82 del Reglamento se refiere al procedimiento que debe seguirse para el conteo de votos y el artículo 237 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos señala cuándo debe calificarse como nulo un voto.

El conteo de votos es un acto público y en el que las organizaciones políticas participantes, por medio de fiscales acreditados en cada mesa, fiscalizan el proceso. Es importante mencionar que si en el procedimiento de conteo de votos no existe discrepancia, los resultados numéricos son inobjectables y el acta respectiva constituye el documento final que proporciona certeza a esta etapa de las elecciones,

2.1.3.2 CLASIFICACION DE VOTOS

Luego del conteo de votos, señala el Reglamento, se procede a la clasificación de votos, lo que consiste en la división física de los votos entre las diversas planillas participantes en la elección, así como los que aparecen en blanco y los que se calificó como nulos. Si en el proceso de clasificación no existe unanimidad, el presidente de la Junta Receptora de Votos pondrá a votación el

caso entre los miembros de la Junta y se aceptará como bueno el fallo de la mayoría y si ésta no se logra, el voto se considerará nulo.

2.1.3.3 RESULTADOS FINALES

Terminados el conteo de votos y el proceso de clasificación, el Vocal de la Junta procederá al conteo de cada legajo y a anunciar el resultado.

Si alguno de los fiscales no está conforme, se repetirá la operación hasta que la mayoría acepte el resultado.

Los resultados finales deben coincidir plenamente con los resultados numéricos que se alcanzaron derivados del conteo de los votos.

De todo lo realizado por cada Junta Receptora de Votos se levanta un acta, la que se denomina de escrutinio y en la que se expresan todas las operaciones antes señaladas, así como las impugnaciones presentadas y la forma en que éstas se resolvieron.

Las actas que contienen los datos del escrutinio sólo pueden ser modificadas si se pidió revisión ante la Junta Electoral Departamental y si se comprobasen los errores; en caso de no ser así, ese documento adquiere firmeza y es prueba inimpugnable e inobjetable del resultado de los comicios.

1.3.4. PROCESO DE COMUNICACIONES

Firmadas y selladas las actas de escrutinio, la Junta Receptora de Votos las guardará en una bolsa proporcionada al efecto, la que junto con otros enseres serán entregadas a la Junta Electoral Departamental, salvo en la ciudad de Guatemala, en que se entregará a la del Distrito Metropolitano. Las Juntas Electorales Municipales, en cuadros especiales, vaciará los resultados que aparecen en las actas y un ejemplar de ésta, debidamente firmado y sellado por los miembros de la Junta y con el visto bueno de la Delegación o Sub-Delegación del Registro de Ciudadanos, será entregado a la Sub-Delegación. La Junta Electoral Municipal comunicará los resultados al Tribunal Supremo Electoral, que los irán confrontando e incorporando a cuadros generales de Elecciones, con el objeto de que a la brevedad posible y dentro de la veinticuatro horas siguientes a la elección puedan anunciarse resultados provisionales, como lo establece el artículo 88 del Reglamento respectivo.

Las Sub-Delegaciones del Registro de Ciudadanos, al recibir el ejemplar a que se hace alusión en el párrafo anterior, procederá a enviarlo a la Delegación del Registro citado de la cabecera departamental, lo que se prefiere hacer por correo propio y por el medio más rápido. En las cabeceras departamentales se transmitirá inmediatamente los cuadros al Tribunal Supremo Electoral, el que los exhibirá públicamente y a requerimiento serán entregadas copias a entidades políticas y a medios de comunicación social.

Conforme se van entregando los cuadernos y las bolsas de las Juntas Receptoras de Votos a las Juntas Electorales Municipales, éstas a su vez las remiten a las Juntas Electorales Departamentales, salvo en el caso de la ciudad de Guatemala que se entregan a la Junta Electoral del Distrito Metropolitano.

El sistema está diseñado de tal manera que permita la publicidad de todos los actos, participación de Autoridades Electorales y Fiscales de Organizaciones Políticas, y bajo un esquema que garantiza en forma vertical y horizontal el proceso de comunicación y la imposibilidad de alterar los resultados, ya que mediante diversas vías y por diferentes actos se garantiza que el resultado obtenido en cada Junta Receptora de Votos llegará inalterable al Tribunal Supremo Electoral para la integración respectiva.

2.1.3.5 REVISION DE ESCRUTINIOS

Cada Junta Electoral Departamental deberá tener organizado un cuerpo de revisores, que deben ser residentes del respectivo departamento o distrito, de reconocida honorabilidad y de preferencia abogados, los que desempeñarán su cometido ad-honorem.

Los artículos 92, 93, 94 y 95 del Reglamento señalan el proceso y mecanismo de revisión, así como los requisitos que deben llenar las actas para estos menesteres.

En lo que concierne a la revisión, es importante resaltar que sólo pueden revisarse los votos impugnados ante la Junta Receptora de Votos, que tal acto se haya hecho constar en el acta de escrutinio, que el estado de las bolsas electorales no presente alteración alguna, y que los fiscales de los partidos políticos y comités cívicos ratifiquen la impugnación en la diligencia que se lleva a cabo en una sola audiencia como lo manda el artículo 238 de la Ley tantas veces mencionada en este documento.

2.1.3.6 RESOLUCIONES FINALES

El artículo 209 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos es el que establece el contenido de las resoluciones finales y es por medio de éstas que se decide la validez de la elección. La norma señala: "El Tribunal Supremo Electoral resolverá en única instancia la elección presidencial, las de Diputados al Congreso de la República o a la Asamblea Nacional Constituyente, las de las Corporaciones Municipales y las Consultas Populares, dictando una sola resolución para la primera según se defina en primera o segunda ronda y una para cada elección de Diputados, sean distritales o por lista nacional. Las consultas populares se definirán en una sola resolución.

Las resoluciones se pronunciarán en primer término sobre las nulidades de votaciones alegadas y que se observen de oficio en las juntas receptoras de votos, y las que se declare procedentes causarán su eliminación en el cómputo. Luego, la

resolución declarará la validez de la elección o de la consulta, conforme a la depuración de resultados que se establezca.

Resuelta la validez de la elección o consulta, el Tribunal Supremo Electoral formulará la correspondiente declaratoria a favor de quienes hayan resultado electos o sobre el resultado mayoritario de la consulta. Las elecciones de Municipalidades serán calificadas o resueltas, debiendo dictarse una resolución por cada municipio, la cual resolverá la validez de la elección, conforme a la depuración del resultado que se establezca, por las nóminas de ciudadanos electos.

Tal resolución podrá impugnarse conforme el artículo 246 de esta Ley, por cualquiera de los partidos o comités cívicos que hayan participado en la elección.

2.1.4. FINALIZACION DEL PROCESO ELECTORAL

El proceso electoral se inicia con la convocatoria a elecciones y termina al ser declarada su conclusión por el Tribunal Supremo Electoral; el acuerdo que para el efecto debe emitirse, se comunicará al Congreso de la República y al Presidente de la República, pero si a la fecha de éste estuviesen pendientes de calificación elecciones municipales, las respectivas Juntas Electorales deben dictar las resoluciones a más tardar dentro de los ocho días siguientes y si no lo hicieron así, el Tribunal tendrá que poner en conocimiento de los Tribunales de Justicia los hechos constitutivos de delito o falta de que tuviere conocimiento.

2. PADRON ELECTORAL

El padrón electoral contiene la lista de ciudadanos inscritos en orden numérico rigurosamente correlativo, es público y puede ser consultado por cualquier organización política o ciudadano interesado; es el instrumento indispensable para realizar elecciones. Consiste en el censo de los ciudadanos de un país, capacitados para votar.

De cada municipio de la República se elaborará un padrón municipal, cada uno se identificará con el código del Departamento y del respectivo municipio, uno es continuación del otro, estampados en la parte superior de cada hoja.

En Guatemala, el empadronamiento es permanente y el padrón nacional está integrado por 330 padrones municipales que corresponden a cada uno de los municipios que conforman el país. Cada padrón municipal, a su vez, se sub-divide en el número de mesas receptoras de votos constituidas en cada municipio.

El principio fundamental del empadronamiento es que el mismo se organice, en tal forma, que su distribución ordenada en juntas receptoras de votos permita que cada ciudadano pueda votar solamente en una mesa electoral de su municipio.

Para las primeras elecciones realizadas bajo la responsabilidad del Tribunal Supremo Electoral (Diputados a Asamblea Nacional Constituyente) en 1984 el

11 3

11 3

3,873,343 ciudadanos de los cuales son alfabetos 2,648,490 y 1,224,853 analfabetos.

En Guatemala el padrón electoral es responsabilidad exclusiva del Tribunal Supremo Electoral, el que a través del Registro de Ciudadanos se encarga de todo lo concerniente de las inscripciones de ciudadanos. A continuación se presenta un cuadro que contiene información sobre el número de empadronados para cada elección.

**INTEGRACION DEL PADRON ELECTORAL EN LAS DIFERENTES
ELECCIONES ORGANIZADAS POR EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL
REPUBLICA DE GUATEMALA**

1.- ELECCION ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

FECHA 1 DE JULIO DE 1,984

Varones Alfabetos	982,288	
Mujeres Alfabetas	608,133	
Suma ciudadanos Alfabetos		1,590,421
Varones Analfabetos	570,298	
Mujeres Analfabetas	393,283	
Suma ciudadanos analfabetos		963,581
Total ciudadanos inscritos		2,554,002

2.- ELECCIONES GENERALES

FECHA: 3 DE NOVIEMBRE DE 1,985

8 DE DICIEMBRE DE 1,985

Varones Alfabetos	1,059,908	
Mujeres Alfabetas	659,760	
Suma ciudadanos Alfabetos		1,719,668
Varones Analfabetos	609,892	
Mujeres Analfabetas	424,012	
Suma ciudadanos analfabetos		1,033,904
Total ciudadanos inscritos		2,753,572

3.- ELECCION DE CORPORACIONES MUNICIPALES

FECHA 24 DE ABRIL DE 1,988

Varones Alfabetos	427,897	
Mujeres Alfabetas	196,797	
Suma ciudadanos Alfabetos		624,694
Varones Analfabetos	389,083	
Mujeres Analfabetas	237,250	
Suma de ciudadanos analfabetos		626,333
Ciudadanos en situación especial	490	490
TOTAL CIUDADANOS INSCRITOS		1,251,517

Estas elecciones municipales se verificaron en sólo 272 municipios, excluyéndose la capital, las cabeceras departamentales y municipios con diez mil ciudadanos inscritos, cuyas corporaciones fueron electas por cinco años en 1985. De esa suerte tuvieron derecho a participar sólo 1,251,517 ciudadanos del total de 2,871,392 que integraban toda la República, o sea un 44 % del electorado.

4. ELECCIONES GENERALES

FECHA 11 DE NOVIEMBRE DE 1990 - 6 DE ENERO DE 1991

Varones Alfabetos	1,281,169	
Mujeres Alfabetas	810,009	
Suma ciudadanos Alfabetos		2,091,178
Varones Analfabetos	648,886	
Mujeres Analfabetas	494,891	
Suma ciudadanos analfabetos		1,113,777
TOTAL CIUDADANOS INSCRITOS		3,204,955

5. ELECCIONES MUNICIPALES

FECHA 9 DE MAYO DE 1993

Varones Alfabetos	580,853	
Mujeres Alfabetas	282,350,	
Suma ciudadanos Alfabetos		863,203
Varones Analfabetos	426,452	
Mujeres Analfabetas	280,348	
Suma ciudadanos analfabetos		706,800
TOTAL CIUDADANOS INSCRITOS		1,570,003

6. CONSULTA POPULAR

FECHA: 30 DE ENERO DE 1994.

Varones Alfabetos	1,398,326	
Mujeres Alfabetas	890,388	
Suma ciudadanos Alfabetos		2,288,714
Varones Analfabetos	662,653	
Mujeres Analfabetas	487,761	
Suma ciudadanos analfabetos		1,150,414
Ciudadanos en situación especial	9,657	9,657
TOTAL CIUDADANOS INSCRITOS		3,429,471

7.- ELECCIONES DIPUTADOS 1994

FECHA 14 AGOSTO DE 1994

Varones Alfabetos	1,417,279	
Mujeres Alfabetas	909,589	
Suma ciudadanos Alfabetos		2,326,868
Varones Analfabetos	661,186	
Mujeres Analfabetas	491,220	
Suma ciudadanos analfabetos		1,152,406
Ciudadanos en situación especial	922	922
TOTAL CIUDADANOS INSCRITOS		3,480,196

8.-ELECCIONES GENERALES

FECHA: 12 DE NOVIEMBRE DE 1995

07 DE ENERO DE 1996

Varones Alfabetos	1,518,428	
Mujeres Alfabetas	990,486	
Suma ciudadanos Alfabetos		2,508,914
Varones Analfabetos	682,120	
Mujeres Analfabetas	519,647	
Suma ciudadanos analfabetos		1,201,767
Ciudadanos en situación especial	908	908
TOTAL CIUDADANOS INSCRITOS		3,711,589

9.- ELECCIONES MUNICIPALES

FECHA 7 DE JUNIO DE 1998

Varones Alfabetos	1,635,682	
Mujeres Alfabetas	1,079,009	
Suma ciudadanos Alfabetos		2,714,691
Varones Analfabetos	697,545	
Mujeres Analfabetas	552,434	
Suma ciudadanos analfabetos		1,249,979
TOTAL CIUDADANOS INSCRITOS		3,964,670

2.3. LIBERTAD DEL VOTO.

La Asamblea Nacional Constituyente, al emitir la Ley Electoral actualmente en vigor, estableció la obligatoriedad del empadronamiento y del sufragio para todos los ciudadanos, sin distinción, con una sanción de multa o prisión para quien desobedeciera tal mandato.

El Tribunal presentó ante el Congreso de la República, en su oportunidad, un pliego de reformas a la ley, entre las cuales se destacó la relativa a la libertad del sufragio.

Estimó el Tribunal que la Constitución Política no preceptúa en forma expresa la obligatoriedad del sufragio, sino lo establece simplemente como un deber cívico. Ahora bien, un deber cívico, no implica necesariamente que se castigue su incumplimiento, salvo que la ley así lo determine. Por ello, la reforma que propuso el Tribunal consistió precisamente en que el incumplimiento de tal deber cívico no sea punible, ya se trate de alfabetos o analfabetos. En otras palabras, se propuso una amplia libertad electoral, como la que existe en la mayoría de países democráticos, pues resulta ocioso obligar al ciudadano a que asista a los comicios contra su voluntad, si en todo caso puede anular su voto con el mismo resultado negativo que si no asiste.

El Congreso de la República aceptó la reforma a la Ley Electoral en cuanto a reconocer la libertad de sufragar y suprimir las sanciones que se establecían con anterioridad y de esa cuenta la norma vigente al respecto establece que "Los ciudadanos gozan de absoluta libertad para emitir su voto y nadie podrá, directa o indirectamente, obligarlos a votar, o a hacerlo por determinado candidato, planilla o partido político..."(artículo 13).

Conforme nuestro ordenamiento jurídico, los únicos ciudadanos que no pueden ejercer el derecho de voto son los que se encuentran en servicio activo en el Ejército Nacional, en los Cuerpos Policiacos y quienes tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar; asimismo, quienes estén

suspendidos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos o hayan perdido la ciudadanía.

Sin embargo, debe señalarse como un hecho lamentable que la participación de los ciudadanos ha venido disminuyendo en los últimos procesos electorales, lo que a juicio del Tribunal Supremo Electoral no debe corregirse restableciendo sanciones legales, pues el voto debe ser voluntario y no obligatorio.

En efecto, la participación ciudadana en términos porcentuales ha sido la siguientes:

AÑO	PROC. ELECT.	PARTICIPACION	ABSTENCIÓN
1984	Asam. Nac. Const.	78.11%	21.89%
1985	Elec. Gales. 1° v.	69.28%	30.72%
1985	Elec. Gales. 2° v.	65.38%	34.62%
1988	Alcald. Y Corp. Mpales.	43.58%	56.42%
1990	Elec. Gales. 1° v.	56.44%	43.56%
1991	Elec. Gales. 2° v.	45%	55%
1993	Alcald. Y Corp. Mpales.	40.38%	59.62%
1994	Cons. Pop. Ref. Const.	17.87%	84.13%
1994	Dip. Al Congreso Rep.	18.79%	81.21%
1995	Elec. Gales. 1° v.	46.80%	53.20%
1996	Elec. Gales. 2° v.	36.88%	63.12%

1.4. DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES

Uno de los errores más graves de las elecciones anteriores a 1984 fue haber centralizado en dependencias del Organismo Ejecutivo la información y en el Congreso de la República el escrutinio final de los comicios. Ello determinó una serie de abusos y fraudes que provocaron la falta de credibilidad en las elecciones.

El Tribunal Supremo Electoral, desde su fundación en 1983, y en aplicación de las normas legales pertinentes, conformó una organización descentralizada que permite realizar los escrutinios en las mesas receptoras de votos, sin otras limitaciones que las impugnaciones permitidas a los fiscales de los partidos políticos y comités cívicos participantes, las cuales se resuelven en el ámbito departamental. De tal manera, los resultados son finales, una vez realizadas las revisiones de rigor en cada cabecera departamental.

En el recién evento electoral, celebrado en 1995-1996, la organización correspondiente contó con Juntas Receptoras de Votos en todo el país, compuesta cada una de tres miembros y un inspector; además, con una considerable cantidad de suplentes. Luego funcionaron 329 Juntas Electorales Municipales, una en cada municipio, compuestas de tres miembros propietarios y dos suplentes. En cada Departamento y en el Distrito Central, o sea, la capital de la República,

funcionaron Juntas Electorales Distritales, compuestas también de cinco miembros cada una. Todos los integrantes de esos órganos son seleccionados por el Tribunal Supremo Electoral dentro de sectores ciudadanos capacitados y honorables de cada departamento y municipio.

La Descentralización de funciones, establecida en la ley respectiva y debidamente aplicada por el Tribunal Supremo Electoral, es una de las garantías de que los resultados electorales son correctos y excluyen la posibilidad de fraudes que afecten la elección.

2.5. ORGANIZACIONES POLITICAS

El Derecho Electoral guatemalteco califica como Organizaciones Políticas a los Partidos Políticos y los Comités Cívicos para la constitución de los mismos, los Comités Cívicos Electorales y las Asociaciones con Fines Políticos.

Los primeros, o sea los Partidos Políticos y los Comités Cívicos Electorales, constituyen las organizaciones por medio de las cuales se postulan candidatos a cargos de elección popular; y las últimas, o sea las Asociaciones con Fines Políticos, son aquellas entidades con fines culturales y formación política que tienen como función esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional.

Los Partidos, los Comités y las Asociaciones tienen características diferentes, y su estudio es importante para caracterizar debidamente el sistema electoral guatemalteco. Por ello se ofrecen a continuación algunos aspectos sobre los mismos.

2.5.1. LOS PARTIDOS POLITICOS

En Guatemala se encuentran debidamente constituidos los siguientes

Partidos Políticos:

01. Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)
02. Unión del Centro Nacional (UCN)
03. Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG)
04. Movimiento de Liberación Nacional (MLN)
05. Partido Socialista Democrático (PSD)
06. Acción Reconciliadora Democrática (ARDE)
07. Partido de Avanzada Nacional (PAN)
08. Frente Republicano Guatemalteco (FRG)
09. Unidad Nacionalista (UN)
10. Alianza Democrática
11. Unión Democrática (UD)
12. Partido Libertador Progresista (PLP)
13. Unión Reformista Social (URS)
14. Partido Laborista Guatemalteco (PLG)
15. Alianza Reconciliadora Nacional (ARENA)

En un estudio que el National Democratic Institute or International Affairs, NDI, hizo sobre Guatemala, destaca el punto concerniente a la imagen que expresaron ciudadanos con respecto a partidos políticos y comités cívicos electorales, en la que a éstos se les asocia con corrupción, incapacidad, defensa de intereses espurios y el fracaso continuo en la forma en que se administra el Estado. En Guatemala los partidos políticos han jugado un rol importante en el reencausamiento del país a senderos democráticos, pero es necesario hacer más indagaciones acerca del desempeño de éstos y no incurrir en el error de hacer calificaciones que engloben a todos, pues no obstante que algunos elementos les son comunes, en la mayoría de las veces se presentan aspectos que los diferencian sustancialmente.

2.5.2 COMITES CIVICOS ELECTORALES

Los Comités Cívicos Electorales, señala el artículo 97 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, son organizaciones políticas temporales que postulan candidatos a cargos de elección popular para la integración de Corporaciones Municipales.

Los Comités Cívicos Electorales constituyen organizaciones con las que se pretende mejorar los índices de participación, ya que se estima por algunos sectores que el desencanto que tienen los Partidos Políticos frente a la sociedad

es un factor que contribuye a que un grupo de ciudadanos se aleje de asuntos políticos.

En nuestro medio, en cada evento electoral se ha contado con la participación de cada vez más Comités Cívicos, como se aprecia en el cuadro siguiente:

Año	COMITÉS CÍVICOS PART.	ALCALDIAS ADJUDICADAS	RELACION PORCENTUAL COMIT./ALCAL. GANADAS
1985	48	8	16.6%
1988	42	12	28.5%
1991	84	8	9.5%
1993	101	19	19.0%
1995	159	23	14.4%

Fuente: Elaboración con base en datos tomados de: Ochoa et al. (1995), Murrailles, V.E. (1997).

Como se observa en la información precedente, los comités cívicos, no obstante de que han participado en un número mayor, también lo es de que han sido menos favorecidos que antaño, ya que en el último evento sólo un 14.4% de estos comités obtuvieron alcaldías y en 1988 alcanzaron el 28.5% de las alcaldías en disputa.-

En los años recientes ha aumentado el número de adeptos a la tesis de que los comités cívicos también deberían postular candidatos a Diputados Distritales, pero quizás esto solamente contribuiría a aumentar la dispersión de esfuerzos y dado que los problemas de la conformación de un estado de derecho en

Guatemala no depende, en lo que a materia electoral atañe, únicamente a ampliar el tipo de organización que postula candidatos a cargos de elección popular, por lo que esa medida se traduciría en aumento de desconfianza de la ciudadanía en las Instituciones.

2.5.3 ASOCIACIONES CON FINES POLITICOS

En nuestra legislación encontramos a las Asociaciones con Fines Políticos que son aquellas que tienen como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional, sin ser partido político o comité cívico electoral; de duración indefinida. Las Asociaciones Políticas en Guatemala son:

- 01.- Academia para la Libertad y la Justicia
- 02.- Asociación de Orientación Cívica Guatemalteca (AOCG)
- 03.- Centro de Formación Integral para la Mujer (CEFIM)
- 04.- Asociación Político-Profesional Justicia y Derecho (JUDE)
- 05.- Asociación Novadora de Sistemas Legislativos
- 06.- Instituto Guatemalteco de Estudios Sociales y Políticos (IGESP)
- 07.- Unidad Popular por la Paz, Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos
- 08.- Academia por la Vida y los Derechos Humanos
- 09.- Instituto Pro-Democracia y Desarrollo (IDE)
- 10.- Coordinadora Cívica Nueva Guatemala (CNG)
- 11.- Academia para la Libertad y los Derechos Humanos en Guatemala
(ALDHAG)

- 12.- Proyecto Cívico "Todos para la Integración de Guatemala" (TODOS)
- 13.- Asociación para la Paz, Democracia y Desarrollo Miguel Angel Asturias (ASOPAZDE)
- 14.- Centro de Análisis Político (CAP)
- 15.- Instituto de Investigación y Autoformación Política (INIAP)
- 16.- Academia para la Democracia en Guatemala
- 17.- Asociación Guatemalteca para la Libertad, el Desarrollo y la Renovación
- 18.- Foro Nacional de Mujeres
- 19.- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES)
- 20.- Centro de Estudios Políticos (CEDEP).

Este tipo de organizaciones son convenientes para el fortalecimiento de la democracia en el país y es curioso observar que no obstante su trascendencia, se han organizado relativamente pocas, comparado con el número de partidos políticos y comités cívicos electorales, ya que al pasar a otro nivel de análisis indudablemente el número de esas asociaciones coincide con la imagen de participación baja en asuntos políticos por parte de la ciudadanía.

2.6. DIFUSION AMPLIA Y RAPIDA DE LOS RESULTADOS ELECTORALES

Esta obligación está contenida en los artículos 240 y 245 de la Ley Electoral. El Tribunal Supremo Electoral dispone de los medios de comunicación a su alcance como telefax, teléfono, telégrafo, radiocomunicación y correo propio.

Todos los resultados que se transmitan deben estar respaldados por las respectivas actas de las juntas receptoras de votos, que firmarán, además de los miembros de las juntas, los fiscales de las organizaciones políticas.

El primer artículo señala que el Presidente de cada Junta Receptora de Votos entrega el saco electoral a la Junta Electoral Municipal, informando tal circunstancia al Tribunal Supremo Electoral, aspecto que constituye un doble control y que ayuda a evitar fraudes y malos manejos.

La norma contenida en la Ley respectiva en su artículo 245 impone al Tribunal Supremo Electoral la obligación de difundir los resultados electorales por todos los medios de comunicación, en un plazo de ocho días siguientes a la terminación del proceso electoral, aspecto que ha cumplido la institución, pero cuando tal acción se realiza ya la ciudadanía está enterada, extraoficialmente, del resultado de los comicios por la publicidad que han tenido los resultados brindados por los órganos electorales temporales (Juntas Electorales Departamentales, Junta Electoral del Distrito Central, Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos) y la fiscalización por parte de las diferentes organizaciones políticas participantes en cada evento electoral, así como la observación efectuada por delegados de organismos electorales y de organizaciones vinculadas con los Derechos Humanos.

2.7. SISTEMAS DE CALIFICACION DE SUFRAGIO

Dentro del sistema electoral guatemalteco son tres las modalidades de calificación de las elecciones y que son universalmente conocidas:

- 1) Mayoría absoluta, o sea la mitad más uno del total de votos válidos emitidos en los comicios. Se aplica únicamente a la elección de Presidente y Vice- Presidente de la República.
- 2) Mayoría relativa, que se aplica a las elecciones municipales de Alcaldes y Síndicos, obteniendo la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos. En las consultas populares también se aplica este sistema; y,
- 3) Sistemas de representación proporcional de minorías, En Guatemala aplica el sistema de cifra repartidora o método d'HONDT a la elección de diputados al Congreso de la República, al Parlamento Centroamericano, y Concejales titulares y suplentes de las corporaciones municipales. Con la aplicación de este sistema, se pretende que los cuerpos colegiados de elección popular no se integren únicamente con miembros de los partidos mayoritarios, sino que también estén representados los partidos que obtengan menor cantidad de votos, según la cifra repartidora que se obtenga al elaborar el respectivo cuadro analítico calificadorio.

Bajo este sistema, los resultados electorales se consignarán en pliego que contendrá un renglón 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, el mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividido

entre tres y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación.

2.8. PROCEDIMIENTO CONSULTIVO

La declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre la materia, contienen disposiciones referidas al derecho de participación política, caracterizada especialmente por el de elegir y de ser electos los ciudadanos a cargos públicos, dentro de procesos electorales que requieren, necesariamente, de organismos electorales independientes, padrones legítimos, procedimientos claros para la emisión del voto, fiscalización y escrutinios que reflejen la voluntad popular.

Pero ese derecho comprende también una dimensión de ingerencia y control sobre la toma de decisiones estatales que se han traducido, en distintos textos constitucionales de diversos países, en las posibilidades de participación en forma de plebiscitos, referendums, revocatorias de mandatos e iniciativas populares.

En la Constitución Política emitida en 1985, se acogió el derecho de los ciudadanos de participar en procesos electorales especiales: los destinados, específicamente, a pronunciarse sobre todo acuerdo definitivo que se refiera al territorio de Belice, que es un territorio reclamado por Guatemala, o a toda reforma constitucional, lo último en los casos en los que el Congreso de la República tiene

integrantes del Congreso de la República y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La consulta no se consumó por desistimiento de su propulsor.

La tercera, por iniciativa del Congreso de la República, luego de emitido el Acuerdo Legislativo 18-93, por medio del cual aprobó reformas a la Constitución Política de la República, cuya validez quedaba sometida a la ratificación de los ciudadanos expresada mediante el proceso de consulta popular, la que se realizó en enero de 1994 y tuvo como resultado la ratificación de las reformas constitucionales.

La cuarta y última vez que ha sido requerido para convocar a Consulta popular se explicó en el punto 1.4 de esta tesis, agregando aquí solamente que será, según se colige de las declaraciones de personajes de la vida pública nacional y de medidas de hecho que ya se han tomado por grupos que apoyan o adversan las reformas constitucionales, un proceso singular y de mucha discusión política y jurídica.

CAPITULO III

LA REFORMA ELECTORAL EN GUATEMALA

3.1. LOS ACUERDOS DE PAZ

El 29 de diciembre de 1996 culminó el histórico proceso de negociación realizado entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y derivado de ello entraron en vigencia los Acuerdos de Paz que contienen consensos de carácter nacional y que fueron avalados por la Asamblea de la Sociedad Civil. Entre los Acuerdos, está el de Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, que se suscribió en Estocolmo, Suecia, el 7 de diciembre de 1996, el cual en su segunda parte hace alusión al Régimen Electoral. Si bien es cierto que el Acuerdo citado contiene los puntos que se consideran esenciales para la modernización del Régimen Electoral, también lo es que éste no abarca "todo" lo que debería "empujarse" para perfeccionar el mismo. Sin embargo, se recurrirá básicamente a la agenda mínima que se cita en ese documento para desarrollar las ideas que se expresan en este capítulo.

3.2. DOCUMENTACION

En Guatemala existe la Cédula de Vecindad que es el documento público, "oficial, obligatorio y que identifica a los guatemaltecos y extranjeros comprendidos entre los 18 y 60 años de edad, residentes en el país".

El documento al que nos referimos es el que sirve para empadronar, y no obstante las bondades y ventajas del padrón electoral, las deficiencias de la referida Cédula inciden también en la confección del padrón, de consiguiente es necesario sustituir la Cédula como documento de identificación por otro que ofrezca seguridad y certeza jurídica.

No obstante que el desarrollo de la ciencia y las constantes innovaciones tecnológicas ofrecen soluciones a los problemas de identificación, como efectivamente está superado ese asunto en países desarrollados, en nuestro medio y por factores de tipo social, político e ideológico, se dificulta la presentación de una alternativa que satisfaga todos los intereses. Sin embargo, al darse un cambio en este sentido, casi todos los grupos sociales coinciden en que sea el Tribunal Supremo Electoral el que esté a cargo de la administración y control de ese sistema. En ese sentido esta Institución ha realizado varios estudios que contienen metodologías que pueden desarrollarse para establecer en Guatemala un registro efectivo de identificación.

3.2.1. IDENTIFICACION Y PROGRAMAS DE REGISTRO

La complejidad de los programas de identificación nacional y registro significan que es esencial, previo al cambio que se intente hacer, realizar una profunda consulta y reconocimiento de las circunstancias singulares de cada país. En Guatemala, país de contrastes y de contradicciones, de riquezas y pobreza, de guerra y de paz, que hacen que se constituya una región de especiales características, el examen de factores políticos, logísticos y sociales limitan e influyen los proyectos de identificación y registro, por ende deben ser forzosamente examinados con rigurosidad esos aspectos para poder tomar la decisión que más favorezca a la nación en lo que a un nuevo documento de identificación se refiere.

Un registro efectivo, y el subsiguiente proyecto de emisión, dependerá por la apreciación de un número de factores, entre los que enumeramos los siguientes:

- * El objetivo del programa y la reacción popular;
- * La función y validez del documento;
- * Procedimientos de registro y requerimientos legales;
- * Perfil de población y distribución;
- * Integración de los equipos y sistemas existentes;
- * La escala de tiempo para la iniciación y finalización del proyecto;
- * Costo del proyecto y fuentes de financiamiento;
- * Integración de otros sistemas de identificación de personas en el país.

El objetivo es presentar soluciones viables y confiables que ofrezcan una máxima seguridad en documentos y en su emisión. La facilidad de instalación y la posibilidad de una financiación completa y apoyo, son también vitales para el éxito inmediato de este programa y esto se asegura trabajando con sistemas prácticos y bases de datos ya existentes.

3.2. 2. DOCUMENTO LEGIBLE A MAQUINA

La República de Guatemala requiere actualmente un documento de identificación que sea preciso, legible a máquina y que pueda ser verificado en forma automática, y además, rápidamente, sin olvidar que cualquier intento de alteración que quiera introducirse al mismo se observe de manera fácil.

La verificación biométrica, inmigración automatizada, tarjetas inteligentes sin contacto y recuperación inmediata de información, son tecnologías que están cambiando la naturaleza del mercado de identificación, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Varias empresas alrededor del mundo imprimen pasaportes, licencias de conducir, tarjetas para el seguro social, cédulas de identificación, tarjetas de crédito, documentos de votación, por lo que en un buen número de países se tiene resuelto el problema que conlleva la identificación de sus habitantes, o sea que todo el avance tecnológico se ha volcado a la solución de un problema humano

que en Guatemala aún no está resuelto y por ello la prestación de servicios es de baja cobertura, la impunidad no se puede atacar frontalmente, amén de desperdicio de recursos.

3.2.3 REGISTRO DE LAS PERSONAS EN GUATEMALA

El Código Civil, Decreto-Ley 106, establece en su artículo 369 que "El Registro Civil es la institución pública encargada de hacer constar todos los actos concernientes al estado civil de las personas.", oficina que, según el mismo Código, depende de las Corporaciones Municipales, que en nuestro medio son 330.

Estas oficinas públicas, salvo raras excepciones, trabajan con sistemas completamente desactualizados, sin supervisión ni controles de calidad, con personal desmotivado por los bajos ingresos y pobres condiciones de trabajo, en condiciones físicas deplorables y otras características que permiten calificarlas de "cenicientas", lo que tiene como consecuencia que la información que recogen, almacenan y dan a conocer, sea pobre, deficiente y falta de credibilidad plena.

Las certificaciones de las partidas de nacimiento, que se extienden sin formalidad y medios adecuados de seguridad documental, son las que abren la puerta para obtener la cédula de vecindad. La expedición de este documento corre también a cargo de las municipalidades, cuyos registros de vecindad tienen las mismas o más deficiencias que las de los registros civiles; no obstante, es en

esas oficinas en donde se recolecta y se tiene la información relacionada con el estado civil de todos los guatemaltecos, desde su nacimiento hasta su fallecimiento.

El funcionamiento de esos registros es precario y, sin duda alguna, existen dobles y múltiples inscripciones, por lo que no se puede afirmar que exista garantía de una sola inscripción por persona, pero según estudios de Naciones Unidas los márgenes de error son tolerados según estándares internacionales y por ese motivo es que no podemos concluir diciendo que esos registros sean un "desastre natural".

Lo señalado anteriormente fue quizás lo que motivó al legislador a establecer que la cédula de vecindad, fundada en una certificación de la partida de nacimiento, sea la base para el empadronamiento y que da lugar al padrón electoral que está contenido en una base de datos única y bajo la tutela del Registro de Ciudadanos. En el padrón, entonces, se pueden detectar algunos de los inconvenientes que ofrecen tanto el Registro Civil como el de Vecindad, descentralizados y desperdigados, porque al reunirse toda la información de los ciudadanos en un solo archivo se descubren homónimos y otros "errores" que conllevan la posibilidad de que una persona pueda tener más de una cédula de vecindad.

El padrón electoral, desafortunadamente, puede ser "contaminado" por las deficiencias que presentan los registros antes mencionados, pero la calidad de

información es mucho mejor que la de aquellos, de donde la base para extender el nuevo documento de identificación, previa auditoría del mismo, podría ser el padrón electoral, el que actualmente tienen un número cercano a los 4 millones de inscritos y se estima que la población nacional en edad superior a los 18 años es mayor que los 6 millones, por lo que esta diferencia de 2 millones más la población que siga arribando a la mayoría de edad, puede y debe obtenerse únicamente de los registros civiles, previa depuración de los mismos.

No se duda de las bondades de los documentos legibles a máquina señalados en el apartado precedente y básicamente del control dactiloscópico actual, toda vez que científicamente se puede probar que ninguna persona tiene huellas iguales a la de otro ser humano y que reunidas éstas -las huellas- en un archivo informático se pueden, mediante el proceso de comparación computarizado, detectar las iguales con lo que se descubre a quien pretenda tener dos identificaciones, pero no sólo debe cumplirse con ese requisito sino que también el de la seguridad absoluta de que una persona esté registrada según la legislación civil, segundo elemento éste, que con el de la propia seguridad física del documento de identificación permitan establecer plenamente la personalidad de cada individuo.

3.2.4. DISCUSION DE LA SELECCION DEL MODELO

Con contadas excepciones, el criterio de la mayoría de los sectores sociales del país es que el nuevo documento de identificación esté a cargo del Tribunal Supremo Electoral, pero en lo que no existe denominador común es en el alcance del nuevo documento, campo de aplicación, selección de tecnología, uso de información, fuentes de financiamiento y mejor oportunidad de implementación, por lo que para evitar la promulgación de una ley que posteriormente pudiese ser modificada o en caso extremo derogada, como ya sucedió recientemente con otras disposiciones emitidas por el Congreso de la República, derivados de la falta de información o la manipulación de la misma, el esquema que debe seguirse para la creación e instauración del nuevo documento de identificación debe basarse en la amplia discusión que debe tenerse con los distintos grupos sociales.

La convocatoria a expertos en informática, gobierno central y autoridades municipales, entidades bancarias y financieras, Organismo Judicial, Ministerio Público, Seguridad Social, Cámaras Gremiales y de otros sectores sociales populares organizados, es obligada; el cambio de un sistema de identificación en el que se necesita de una nueva y moderna infraestructura, integrada por sofisticados equipos de computación que conlleven una eficiente comunicación, y por los que se sustituirán definitivamente y en forma paulatina los registros civil, de vecindad y de ciudadanos lo exige, ya que el proceso de modernización en este aspecto afectará la vida nacional, pero debe ser de manera positiva y que tenga

por destino ayudar al ingreso de Guatemala a una nueva era de globalización, pero ante todo, garantizando un mejor sistema y estilo de vida a los guatemaltecos.

3.3. EMPADRONAMIENTO

El numeral 8 de la segunda parte del Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, dice: "Teniendo en cuenta la necesidad de perfeccionar en forma permanente el padrón electoral, cuyo establecimiento y actualización están a cargo del Tribunal Supremo Electoral, las partes consideran conveniente que la Comisión de Reforma Electoral analice cómo hacer efectivo el control sistemático de defunciones y traslados de lugar de residencia". Esa inclusión obedece a que no existe un registro electoral perfecto en ningún lugar del mundo, y el de Guatemala, no obstante ser un padrón que ha servido para realizar varias elecciones limpias y transparentes, ya presenta algún grado de desactualización, lo que ha sido señalado por Instituciones de mucho prestigio en la región, tal el caso del Centro de Asesoría y Promoción Electoral que en el documento titulado "Estudio sobre Opciones Técnicas para la Elaboración del Documento de Identificación" formulado en noviembre de 1997, afirma que si se desea un mayor nivel de seguridad en el padrón puede procederse a solicitar una auditoría externa del mismo.

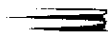
Sería ideal que los datos del Registro Civil coincidieran plenamente con los del Registro de Ciudadanos, sin embargo no es así por varias razones, entre las que debemos destacar que en vista de que los primeros dependen de las Corporaciones Municipales, que actualmente son 330, que no tienen comunicación entre sí, además de gozar de las ventajas que les da la autonomía que posee el municipio, de que trabajan siguiendo sistemas obsoletos, amén de no contar con recursos que les permitan adquirir las herramientas que proporciona la tecnología, aspectos estos que conllevan dificultades para trabajar coordinadamente con el segundo, o sea el Registro de Ciudadanos. Algunos registradores civiles, para complicar más el asunto, no cumplen con la obligación contenida en el artículo 11 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos -reportes semanales-, lo que obedece básicamente a la inexistencia de sanción por la falta en la entrega de los avisos. Lo señalado solamente se podrá corregir si se imponen castigos a los infractores y estos efectivamente se impongan.

En lo que concierne al cambio de lugares de residencia de los ciudadanos, el Reglamento a la Ley Electoral en su artículo 5 señala que "Si un ciudadano cambiare de domicilio, trasladando el mismo a otro municipio deberá presentar, en este último, a la autoridad del Registro de Ciudadanos que corresponda, su cédula de vecindad debidamente razonada por la Municipalidad, que compruebe el traslado, para que se proceda a inscribir al ciudadano, con el mismo número, en el padrón electoral correspondiente a su nuevo domicilio y se le excluya del anterior, lo que se anotará en la cédula". Pero esta situación es equivalente a la mencionada en párrafos anteriores, es decir que el Tribunal Supremo Electoral

está a merced de las municipalidades, entonces en la medida en la que éstas no agilicen sus sistemas de gestión interna y tomen conciencia plena de la importancia de tener registros de vecindad actualizados, el padrón electoral también evidenciará esas deficiencias.

El numeral 9 del Acuerdo de Paz mencionado señala que "Con miras a definir, dentro de cada municipio, circunscripciones electorales con padrón propio cuando fuera necesario para facilitar la votación, se propone que la Comisión recomiende la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos para que el padrón electoral se base en el lugar de residencia". En lo que a ese tema atañe, es obligado recordar que la delimitación del espacio geográfico en el contexto electoral obedece a dos principios ordenadores de distinta naturaleza, el primero relacionado con la representación política, y en lo que a Guatemala respecta se aplica la división política, es decir Departamentos y Municipios para la elección de las autoridades.

El otro espacio geográfico es el relacionado con la definición del número y ubicación de las Juntas Receptoras de Votos, pues esto conlleva una decisión importantísima y en la que se debe buscar la facilitación del voto. Es esencial que las Juntas Receptoras de Votos estén distribuidas en el espacio geográfico relacionado con la representación política, de manera tal que no conlleve al ciudadano un "trabajo" emitir el sufragio y esto se da cuando se le imponen cargas para ello, y así se siente cuando una persona tiene que desplazarse por largas



rutas distantes del lugar donde viven para cumplir con su deber ciudadano de votar.

El padrón debe diseñarse de tal manera que en él se contemple el lugar de residencia del ciudadano, para que en función de ésta, se fije el lugar de votación, el que a su vez determina dónde y cuántas Juntas Receptoras de Votos deben instalarse.

3.3.1. LA IMPLEMENTACION DEL VOTO RESIDENCIAL

El voto residencial no consiste más que en facilitar al ciudadano el ejercicio del derecho al sufragio, lo que se logra diseñando un sistema por medio del cual el elector acuda a una junta receptora de votos próxima a su residencia habitual.

El "sistema" no es sencillo de diseñar y conlleva el análisis de varios factores de distinta naturaleza. En cualquier caso, representa un esfuerzo extraordinario para la administración electoral guatemalteca, dado que el padrón electoral en su primera fase de confección permitió a las personas registrar como residencia el lugar señalado por el mismo ciudadano, independientemente de la municipalidad que había extendido la cédula de vecindad, criterio que posteriormente fue modificado tal como aparece en el artículo 1 del Reglamento a la Ley Electoral.

En el padrón electoral aparecen ordenados los electores en función de un número ordinario ascendente, y no obstante que se tiene la información del lugar de residencia del ciudadano, ante la inexistencia de una cartografía electoral y de un programa computarizado que permita clasificar a los electores en función de su residencia, agrupándolos según diferentes criterios catastrales (por zona, por barrio, por cantón, por caserío...), es tarea extraordinaria y de gran envergadura implementar el voto residencial.

Aparentemente el asunto del voto residencial solamente influirá en aspectos electorales (definición de circunscripciones, instalación eficiente de juntas receptoras de votos y administración electoral), pero no es así, ya que si el Tribunal Supremo Electoral empieza a sub-dividir el padrón electoral en circunscripciones más pequeñas y previo reempadronamiento para actualizar los datos, mediante criterios que establece la legislación civil para determinar cuál es la residencia de una persona, se pondría al día la información de los lugares donde viven las personas y esto, amén de lo positivo que sería para el Estado y los gobiernos locales, también afecta algunos intereses no fáciles de vencer; en todo caso es obligado el examen de esos aspectos, como obligado es, dadas las circunstancias políticas del mundo actual, instaurar el voto domiciliario en Guatemala.

3.4. VOTACION

El Acuerdo de Paz señalado en este documento, dice: "Es necesario facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros de votación."; lo que está intimamente ligado al sub-tema tratado con anterioridad, o sea, el voto residencial.

Un aspecto que ha generado mucha discusión en los últimos eventos electorales celebrados en el país el día de la elección es el concerniente al transporte, ya que se han planteado denuncias en el sentido de que partidos y candidatos con mejor posición económica contratan a buena parte o la totalidad de medios de transporte en determinada región o localidad, con lo que obtienen el traslado solo de sus simpatizantes o el rechazo de los transportistas de movilizar a los que apoyan a otras organizaciones políticas y sus candidatos. La situación descrita podría no tener mayor impacto si existiesen mesas próximas a la residencia del elector, pero no siendo así y en un país donde la población rural es mayoritaria y las condiciones de pobreza en que vive la mayoría contribuyen a que el aspecto del transporte el día de la votación en una elección se agrave. La Comisión de Reforma Electoral conciente de ese problema plantea en la reforma a la ley de la materia, lo siguiente:

- a) Prohibir a las organizaciones políticas el transporte de electores el día de la votación a los centros respectivos y en donde se instalan las Juntas Receptoras de Votos;
- b) Que el día de las Elecciones el transporte urbano sea gratuito y a cargo del Estado;

-) Que los vehículos propiedad del Estado, a excepción de los destinados a seguridad, se pongan a disposición del Tribunal Supremo Electoral cuarenta y ocho horas antes de la votación, con lo que se intuye que se pretende solucionar los aspectos, a saber, el PRIMERO, evitar que este tipo de bienes sean usados por el partido gobernante; SEGUNDO, tener a disposición cierto número de vehículos en apoyo a la labor del organismo electoral; y TERCERO, facilitar el traslado de personas el día de la elección a centros de votación alejados de su residencia;
-) Que las empresas de transporte, de todo tipo y organización, el día de la votación cumplan el servicio apegadas a las concesiones y autorizaciones respectivas, ya que se ha observado en fechas anteriores que en esa oportunidad (el día de la elección) se suspende, modifica o altera la prestación del servicio, pero los medios de transporte son usados en otros lugares, horas y tarifas no autorizadas, con lo que se desvanece la tesis esgrimida por algunos transportistas en el sentido de que no pueden prestar el servicio por motivos de seguridad, ya que si lo ofrecen y prestan en forma diferente tiene que ser por alguna razón; y
-) Las oficinas públicas encargadas del control de los transportes públicos en todo el país, tienen el deber de proporcionar al Tribunal Supremo Electoral la información y colaboración que éste demande para el efectivo control del transporte el día de la elección.

Otro elemento importante el día de la votación lo constituye el aspecto de capacitación a todas las personas que participan en el proceso, ya que está demostrado con lo sucedido el 7 de junio en las Elecciones Municipales celebradas

en el municipio de Chinautla, que la debilidad en el proceso de información a los participantes en ese evento fue uno de los aspectos que contribuyó al desorden y anarquía que se vivió en ese lugar en aquella fecha y que motivaron a la Junta Electoral Departamental anular la elección, fallo que fue confirmado por el Tribunal Supremo Electoral y que obligó a repetir la votación el 20 de septiembre de 1998, en la que se dieron los mismos resultados electorales, pero al afianzarse y mejorarse la capacitación y el procedimiento logístico se solucionaron y resolvieron de mejor manera los problemas precedentes.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos establece cuáles deben ser las calidades para ser integrante de las Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos y que son los de hallarse en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadano, ser vecino del municipio correspondiente, ser alfabeto y no desempeñar cargo directivo alguno en organizaciones políticas, es decir que no se exige determinada formación, y no obstante que el modelo ha funcionado, pues no se tienen reclamos fundados de manipulación de datos o de otras anomalías durante las elecciones, estimamos que en algunos casos la falta de preparación académica de los integrantes de esas juntas impide que la toma de decisiones sea rápida y ágil, cuestión que ha sido corregida y superada a través del tiempo, pues un ligero análisis de las listas de los miembros de esas juntas nos lleva a afirmar que muchos de sus integrantes son los mismos en los diferentes eventos, por lo que existe una experiencia acumulada. Esa práctica debe seguir, e insistir en la capacitación de los integrantes de todas las Juntas, pues ello definitivamente mejora la "votación".

3.5. TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD

El Acuerdo de Paz al que se hace mención constantemente en este apartado, contiene cuatro distintos sub-temas en el renglón de transparencia y publicidad. El primero hace énfasis en el aspecto de transparencia de la postulación de los candidatos por las asambleas de los partidos políticos; el segundo se refiere al financiamiento de las campañas electorales y facilitación de tiempos y espacios en los medios de comunicación social; el tercer subtema alude a la obligación que deberían tener los partidos y los candidatos de presentar los libros de cuentas e informes que les sean requeridos por el Registro de Ciudadanos, para verificar el origen lícito de sus recursos, incluyéndose también en este espacio, que para el cómputo de los gastos de propaganda deben incluirse en el mercado las donaciones que reciban; y por último se estima que debe promoverse una reforma al Código Penal, incluyendo en el mismo el delito de captación de financiamiento electoral ilícito. La exposición que se presenta a continuación desarrollará esos cuatro aspectos.

3.5.1 TRANSPARENCIA DE LA POSTULACION DE LOS CANDIDATOS

Para referirse a este aspecto, es forzoso hacer mención de la cultura de manipulación política que durante mucho tiempo privó en el país por diferentes

factores. Esto no es ningún secreto. Por el contrario, existen suficientes evidencias de actitudes de políticos que han impuesto su propia voluntad a otros ciudadanos sin que se percaten éste o éstos de los medios, fines o alcance de ello.

Cuando el acto de postulación de candidatos se hace sin que se cumplan ni llenen todos los requisitos legales y éticos que existen, estamos en presencia de una manipulación de afiliados de base, ya que por el empleo de sutiles procedimientos se designa a sus espaldas, o sin posibilidad real de participación, a sus candidatos.

Ahora bien, la manipulación en nuestro medio, como un elemento de la cultura política, es aceptable hasta cierto grado, incluso podríamos afirmar que es una de las reglas del juego, y dependiendo del "cacicazgo", "caudillismo" y "liderazgo" de los grupos dominantes del partido, podrán convencer a sus seguidores en el apoyo de algunas decisiones, pero donde termina esa manipulación empieza la corrupción partidaria, entendiéndose por tal como todo acto que intente atentar contra el legítimo y auténtico derecho que tienen todos los afiliados de una organización política de escoger a sus candidatos en un ambiente libre de alteraciones y falsedades, pero la frontera entre una y otra es de difícil y compleja precisión.

Tanto la manipulación como la corrupción electoral han sido practicadas en Guatemala y conforme los momentos históricos, en mayor o menor medida, lo que

ha contribuido, junto con otros elementos, a que la población no se identifique plenamente con los partidos políticos. Más aún, que no tenga confianza total en el sistema democrático, ya que si en los primeros actos de éste, como lo es la designación de candidatos de los partidos a los diferentes cargos, se recurre al engaño y uso de tácticas que riñen con la moral, el ciudadano común pierde fe en la institución.

3.5.2 FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES Y FACILITACION DE TIEMPOS Y ESPACIOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACION.

El tema de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales no es un tema sencillo de abordar, por el contrario, es sumamente complejo y presenta aristas de difícil y complicado abordaje.

En países desarrollados como Italia, Canadá y España, este asunto ha provocado un marcado interés científico y se han hecho significativos aportes para comprender de mejor manera el fenómeno; a nivel regional también ha sido preocupación su estudio y prueba de ello es que la IV Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (conferencia constituida por Organismos Electorales de América Central, del Caribe y de América del Sur) celebrada en Ottawa, Canadá, en julio de 1998, tuvo como puntos específicos los de financiamiento de los partidos políticos y los candidatos; control y verificación de los gastos; y prevención y solución de conflictos electorales. Así también, como muestra de preocupación en América Latina por el aspecto del financiamiento de

los partidos políticos, está la publicación hecha recientemente por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos por medio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, titulada "La Financiación de la Política en Iberoamérica", en el que se presenta una visión comparada sobre normativa y realidad de la financiación política en los países iberoamericanos.

Para facilitar el desarrollo de este tema, se harán dos apartados, uno en el que se hará referencia a la financiación de los partidos, y otro al de las campañas electorales propiamente dichas.

3.5.2.1 FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

El Doctor Daniel Zovato, durante su participación en el Seminario "Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales", celebrado en la ciudad de Guatemala en el período comprendido del 2 al 4 de septiembre de 1997, decía: "Qué duda cabe que la salud de la democracia, depende hoy en gran medida, del sistema de financiamiento de la política y en particular de su transparencia".

En efecto, la forma como se maneja el asunto de la financiación política afecta la credibilidad y la confianza de los ciudadanos y las instituciones democráticas. Por ello, a partir del análisis de la problemática de la financiación de los partidos políticos, podemos conocer su impacto en determinados aspectos esenciales del sistema democrático y contar con un indicador de cómo se

encuentran a la vez otros elementos también esenciales del sistema político. Desafortunadamente en nuestra época porcentajes cada vez más crecientes, tanto de ciudadanos y ciudadanas de los sistemas democráticos, mas maduros y estables como los de nuestras aún jóvenes democracias, experimentan en grado diverso un sentimiento de frustración y desencanto respecto de la política. Vivimos así momentos de paradoja. Por un lado, nunca la democracia se había extendido con tanta fuerza y legitimidad por el mundo; desde esta perspectiva, el nuestro podría decirse sería el tiempo de la política, pero por el otro lado sin embargo vemos crecer una tendencia en sentido contrario, que es la de desencanto y frustración.

Desde otro punto de vista, el nuestro pareciera ser el tiempo de la crisis de la política. Así para muchos, la política está hoy bajo sospecha; se ciernen sobre ella y los políticos una suerte de presunción a priori de culpabilidad, salvo que se demuestre lo contrario.

Una de las causas principales del actual desencanto de la gente con la política radica precisamente en el incremento significativo de la corrupción, fenómeno que en gran medida es consecuencia directa de los altos costos de la política, unida a una deficiente regulación jurídica en materia de financiación política.

La indignación ciudadana ante los escándalos financieros de los partidos y de los políticos del más diverso signo, ha sido el detonante de verdaderas

revoluciones cívicas como la encabezada en Italia por el grupo manos limpias, que demandan agotar el papel y los espacios de los partidos, al mismo tiempo que exigen someter a los mismos a un riguroso control, tendiente a transparentar su finanzas. En efecto, en la medida en que la política se ha ido convirtiendo progresivamente cada vez más en un espectáculo y en una suerte de videocracia se determina que los partidos se vean ante la necesidad de contar con enormes sumas de dinero, que difícilmente pueden conseguir por medios legales. La cínica pero tristemente cierta expresión del profesor mexicano Carlos Jank, ex-Ministro de Agricultura del ex-Presidente Carlos Salinas de Gortari, de que el político pobre es un pobre político, evidencia por un lado la necesidad de reducir el poder de dinero en la política y por el otro la urgencia de reinventar la relación entre política y ética; por otra parte la equidad de recursos y medios en la competencia electoral es otro de los temas claves de la agenda política electoral que ha ido cobrando fuerza en los últimos años.

De este modo, el tema de financiamiento de los partidos y de las campañas electorales reviste particular importancia debido al impacto que éste ejerce sobre la pluralidad de elementos y dimensiones del sistema político; por ello todo debate en torno a esta compleja pero fundamental materia no puede ni debe ser realizado en abstracto; depende por el contrario, entre otros factores, del nivel de desarrollo del sistema de partidos, por cuanto en las democracias en transición esta cuestión juega un papel clave precisamente en la configuración misma del sistema de partidos. De ahí precisamente la necesidad de que toda reforma al sistema de financiación no sea analizada de manera aislada y desde una perspectiva teórica

sino como parte integral de la reforma política electoral en su conjunto. Por lo demás, sus consecuencias afectan aspectos de gran importancia tales como la contienda interpartidista, intrapartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y consecuentemente la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. Como bien expresa Giovanni Sartori: "más que ningún otro factor, es la competencia entre partidos con recursos equilibrados, políticos, humanos y económicos lo que genera democracia."

En Guatemala el tema está de moda hoy más que nunca, y es que luego del fin del conflicto armado y con la esperanza de la implementación de los Acuerdos de Paz en los que se busca pasar de una democracia representativa a una funcional y participativa, el aspecto del origen del financiamiento de los partidos políticos y bajo qué condiciones se da, ha sido constante preocupación de los diferentes grupos de la sociedad civil. En nuestro medio el financiamiento estatal es relativamente reciente, ya que el mismo se incluye en la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos en vigencia desde el 14 de enero de 1986, y antes de esta fecha el financiamiento en general no aparecía expresamente regulado por la ley, quedando ese renglón sin regulación y por ello los partidos y los políticos conseguían dinero teniendo por marco el aforismo de que se puede hacer todo aquello que no está prohibido, con lo que la búsqueda y aportes de fondos era de muy variada manera. Sin embargo, el asunto no era de mayor importancia ya que los grupos hegemónicos, con los militares a la cabeza, siempre imponían a sus candidatos y entonces el costo y valor de las campañas electorales no era factor reponderante, pues con él o sin él, siempre impondría el partido y candidatos que

aquellos decidían. Es a partir del momento en que se respeta la voluntad popular o ciudadana, esencialmente con las elecciones celebradas en 1985, que permiten acceder al ejercicio del poder por medio de elecciones libres y democráticas, que se empieza a tener mayor conciencia del tema discutido, y entonces ya en las elecciones de 1990, hay mayor preocupación por indagar no sólo el origen de los fondos, sino que también su monto y las condiciones en que se dan.

En las elecciones celebradas el 11 de noviembre de 1990 participaron para elegir Presidente y Vice-Presidente de la República la Unión del Centro Nacional, postulando a Jorge Carpio Nicolle y Manuel Francisco Ayau Cordón; el Movimiento de Acción Solidaria, postulando a Jorge Antonio Serrano Elías y Gustavo Adolfo Espina Salguero; la Democracia Cristiana Guatemalteca, postulando a Luis Alfonso Cabrera Hidalgo y Marco Antonio Villamar Contreras; el Partido de Avanzada Nacional, postulando a Alvaro Enrique Arzú Irigoyen y Fraterno Vila Betoret; el Movimiento de Liberación Nacional y Frente de Avance Nacional, postulando a Luis Ernesto Sosa Avila y Luis David Arturo Eskenasy Cruz; el Partido Socialista Democrático y la Alianza Popular 5, postulando a René Armando De León Schlotter y Aracely Mercedes Conde Aguilar de Paiz; el Partido Revolucionario, postulando a José Angel Lee Duarte y Carlos Francisco Gallardo Flores; el Partido Democrático de Cooperación Nacional, postulando a José Ramón Fernández González y José Adolfo Putzeys Pacheco; el Movimiento Emergente de Concordia, postulando a Manuel Benedicto Lucas García y Hector Antonio Guerra Pedroza; el Partido Nacional Renovador, postulando a Fernando Antonio Leal Estévez y Kurt Martin Meyer Rodas; el Frente Unido de la Revolución, postulando a Leonel

Hernández Cardona y Raúl Horacio Montenegro Castellanos; el Partido Demócrata, postulando a Jorge Antonio Reyna Castillo y Carlos Antonio Torres Herrera.

El primer partido citado, o sea la Unión del Centro Nacional, es un partido personalista, organizado y financiado por el Licenciado y Periodista Jorge Carpio Nicolle, quien consideramos que tenía la perspectiva de que la UCN era "su partido", lo que también estimamos percibía la mayoría de la población en función de varios aspectos, vale decir una propaganda basada en la figura de él y que en la conformación de sus cuadros aparecían sus familiares y amigos, elementos que pesaban más que la militancia, el liderazgo y la identificación con una ideología; por consiguiente, el financiamiento personal constituye el termómetro de dominio de la organización partidaria. Pero al seguir revisando el listado señalado, también podríamos atribuir las casi mismas características al Movimiento de Acción Solidaria, al Partido Demócrata de Cooperación Nacional, al Movimiento emergente de Concordia y al Partido Demócrata; en el caso de los partidos Movimiento de Liberación Nacional, Partido Institucional Democrático, Frente de Unidad Nacional, eran agrupaciones que se formaron y sobrevivieron durante la época del autoritarismo y sus fuentes de financiamiento estaban ligadas a los personajes que en aquellas épocas gobernaron el país. Por último, quedan la Democracia Cristiana Guatemalteca, el Partido de Avanzada Nacional, el Partido Revolucionario, el Partido Socialista Demócrata, el Partido de Alianza Popular y el Frente Unido de la Revolución, que estimamos tenían una mayor base de adeptos y a su interior imperaban ciertas reglas democráticas y de claridad

con respecto a principios y corriente ideológica, lo que incidía en el tema del financiamiento, aunque no por esas razones podamos descartar la tesis de que el dinero dado y obtenido era sin ningún interés.

En las elecciones celebradas en 1995 participaron diecinueve binomios de candidatos a Presidente y Vice-Presidente de la República, de los que sólo cuatro superaron el límite de los 100,000 votos y únicamente dos el límite de los 200,000 votos, y en la segunda vuelta, o sea en las votaciones celebradas el 7 de enero de 1996, el ganador obtuvo el 51.22% de los votos y el perdedor el 48.78% de los votos, siendo una diferencia tan pequeña se polarizó el enfrentamiento entre estos dos grupos y se hicieron señalamientos mutuos de utilización de fondos ilícitos, lo que se trasladó a la opinión pública por medio de una guerra verbal librada en los medios de comunicación social, en la que no hubo vencedor ni vencido, pero sí un desánimo en la población ya que el asunto nunca fue dirimido en los tribunales.

El financiamiento de los partidos es un tema de varias aristas, pero más que aspectos legales y jurídicos impera el aspecto ético y por ello tenemos la convicción de que esa cuestión debe discutirse en forma pública y transparente tratando de encontrar fórmulas adecuadas a nuestro medio y teniendo en cuenta la conclusión expresada por el Licenciado Rubén Alberto Contreras Ortiz en el Seminario aludido al principio de este apartado, en donde dijo: "Estimo, con fundamento en todo lo antes dicho, a las organizaciones políticas como entidades civiles necesarias y útiles, en tanto y en cuanto sus idearios y ejecutorias contribuyan decisivamente a fomentar la libertad, la justicia y la prosperidad

material, moral e intelectual de los habitantes de la República. Lo que merezcan recibir de sus afiliados, simpatizantes o del Estado, como financiamiento político, debe estar ligado de manera inescindible a la juridicidad, probidad y veracidad que inspire y presida cada una de sus actuaciones".

5.2.2 FINANCIAMIENTO A CAMPAÑAS ELECTORALES

La Comisión de Reforma Electoral, con acierto, hace una distinción entre lo que es financiamiento a partidos políticos y financiamiento de campaña electoral, conceptualizando como tal, a esta última, en la propuesta de reforma legislativa así: "al conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los partidos políticos, comités cívicos, alianzas de los mismos y personas jurídicas o individuales a partir de la convocatoria a un proceso electoral, con el propósito de dar a conocer y explicar sus principios ideológicos y programas de gobierno, así como promover a los candidatos que han postulado a los distintos cargos de elección popular, sus símbolos u otros distintivos, con la finalidad de captar la preferencia de los electores."; de esta manera se pueden fiscalizar y controlar de manera más efectiva los aportes que se hacen a las organizaciones políticas en el período electoral.

El problema que constituye la financiación de la política, tanto para el sostenimiento ordinario de los partidos como para el de las campañas propiamente dichas, ha adquirido cada día mayor importancia y las opiniones que se emiten

sobre el mismo son más frecuentes y agregan nuevos puntos de vista y elementos a la discusión.

En un artículo escrito por Herbert E. Alexander denominado El Financiamiento a las Campañas Electorales Presidenciales encontramos que "La Presidencia de Estados Unidos, escribió John Quincy Adams en 1828, no es un cargo que se busque ni se rechace. Pagar dinero para asegurárselo directamente o indirectamente es, en mi opinión, incorrecto como cuestión de principio. Pese al elevado sentimiento expresado por el sexto presidente e hijo del segundo presidente de Estados Unidos, los candidatos que han participado en cada elección desde que Jorge Washington asumió por primera vez el cargo han gastado dinero para asegurarse la presidencia.", lo que no sólo es aplicable a aquel país sino que a la mayoría de países democráticos. En ese sentido, basta recordar lo sucedido en Colombia durante el proceso que llevó al poder a Ernesto Samper, las acusaciones que se hacen a Ernesto Pérez Valladares en Panamá, el caso de Salinas de Gortari en México y otros escándalos que han estremecido a la opinión pública internacional y donde destaca la preocupación de que la infiltración de fondos provenientes de narcotraficantes, contrabandistas, transnacionales y de otros grupos de interés deben ser rechazadas por completo en algunos casos y en otros debidamente controlados, ya que nadie da nada de regalado y si se hacen donaciones a partidos y candidatos éstas tienen un interés, de donde resulta fácil colegir que si las donaciones son de narcotraficantes y delincuentes tratarán de redimir sus donaciones mediante todas aquellas actividades que no hagan tan

ravosa su actividad o en algunos casos incluso se les facilite, con lo que los estados se verían mermados en su actuación contra el crimen.

Existen varios sistemas en lo que respecta a la financiación de las campañas electorales. Por un lado está el de la financiación privada, por el que se estipula que los partidos, organizaciones políticas y candidatos pueden recibir ayuda o contribuciones de personas naturales o jurídicas, prohibiendo la financiación pública que es la que hace el Estado directamente, sin tolerar los aportes de organizaciones diferentes al Estado; y el sistema mixto, que conlleva la concurrencia de dineros públicos y privados, aspecto en el que existe una variedad de matices. En Guatemala se da un régimen mixto que surge a partir de la promulgación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente el 3 de diciembre de 1985 vigente desde el 14 de enero de 1986. En esa ley se establece como derecho inherente a los partidos políticos el gozar del financiamiento estatal, y no existiendo norma prohibitiva expresa, los partidos y los candidatos tienen amplia libertad legal para buscar su sostenimiento.

Derivado de lo anterior, la Comisión de Reforma Electoral dedica en la propuesta legislativa la mayor de las atenciones al tema del financiamiento y se quiere que se regule por medio de cuatro secciones dedicadas a los subtemas de Financiamiento Público, Financiamiento Privado, Límites de Gastos de Campaña Electoral y Fiscalización, lo que implicaría un cambio radical en la legislación y que esperamos va a contribuir a la transparencia en el manejo de los fondos, lo que debe redundar en fortalecimiento de los partidos políticos, pero todo ello seguirá

siendo un experimento que sin duda alguna deberá ser ajustado, proceso en el que el Tribunal Supremo Electoral tiene un rol importante que jugar pues no sólo se superarán las deficiencias con una ley sino que se requiere del concurso de todos los actores y una férrea voluntad para fiscalizar a organizaciones políticas políticas, cuya conducta debe ser marcada por un sentimiento de honradez total frente a la ciudadanía.

3.6. CAMPAÑAS DE INFORMACION PUBLICA

3.6.1 EDUCACION

La educación es fundamental para el desarrollo económico, cultural, laboral social y político del país; no podemos pretender mejorar nuestra sociedad en conjunto si no se dota a los connacionales de las herramientas básicas e indispensables para tener oportunidad de ingresar al vasto mundo cultural científico y tecnológico que nos ofrece el final del siglo XX, como lo son saber leer y escribir. En el informe "Democracia en Guatemala. La Misión de un Pueblo Entero.", preparado por el Instituto Interamericano para la Democracia y la Asistencia Electoral, International IDEA, en septiembre de 1998, se dice que el país está entrando al siglo XXI con notables retrasos, tanto en relación con su propia historia como al compararlo con otros países latinoamericanos de parecida conformación. Ahí se dice "Cuatro de cada diez guatemaltecos no saben leer ni escribir, relación que aumenta cuando se trata del mundo rural, y que se duplica en el caso de la mujer indígena. La mitad de los niños menores de cinco años padecen de desnutrición, y el amplio subempleo de los pobres equivale a un

el empleo nacional del 40%. Aproximadamente la mitad de la población está sujeta a la discriminación racial. En el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Guatemala está entre los últimos países de desarrollo intermedio, gracias a que la dimensión económica eleva el promedio del IDH. Si se consideraran sólo los indicadores sociales, se estaría entre los países más desprotegidos socialmente del planeta. Ocupa el penúltimo lugar en inversión educativa en América Latina y, junto a Brasil, exhibe las formas más agudas de desigualdad.”

Lo que más preocupa en este renglón es que no obstante lo dramático de la situación actual el futuro no se vislumbra con tranquilidad. Se persiste en el uso de prácticas de exclusión y de marginación, tales como descuido por la población indígena y el ámbito rural, así como también indiferencia ante la situación y derechos de las mujeres, y aún luego de modestos incrementos al presupuesto nacional en el sector y reconociendo los esfuerzos que hoy se hacen, en ese campo es donde debe hacerse mayor énfasis para superar los añejos problemas que agobian al país.

1.6.2 ENSEÑANZA DE LOS DEBERES Y DERECHOS CÍVICOS Y POLÍTICOS

El artículo 135 de la Constitución Política de la República dice que son derechos y deberes de los guatemaltecos, además de otros que aparecen en la misma y otras leyes de la República, los siguientes:

- a) Servir y defender la Patria;
- b) Cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la República;

- c) Trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos;
- d) Contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley;
- e) Obedecer las leyes;
- f) Guardar el debido respeto a las autoridades; y
- g) Prestar servicio militar y social, de acuerdo con la ley.

Se acepta el hondo contenido de esa disposición, sin embargo la educación, luego de enseñar a leer y escribir como ya se dijo con anterioridad, debe de empezar por identificar, comprender, afirmar y difundir los valores culturales en nuestro país; es forzoso y urgente, no solo enseñar los derechos humanos sino que también plantearlos dentro de la diversidad cultural de Guatemala. Es ilusorio intentar elevar los niveles de participación ciudadana y fortalecer las instituciones, si la población no tiene conciencia de que es efectivamente por la vía de la democracia y con las entidades que esta misma crea que mejorará sus condiciones de vida.

Es obligado hacer un esfuerzo de integración entre el derecho vigente y positivo con las formas de vida y costumbres que nos presenta nuestra realidad, de qué vale tener un Congreso en el que la mayoría de la población rural no se siente representada, así como también de qué servirá impulsar el derecho consuetudinario si las decisiones que resulten derivado de la aplicación de éste carecerán de fuerza coactiva.

La enseñanza de los deberes y derechos cívicos y políticos debe tener como objetivos esenciales los de mejorar el desarrollo social, cultural, económico y político de Guatemala, y consolidar el proceso democrático en el país, pues al alcanzarse esas metas se mejorará la convivencia social, y eso se va formando vía participación ciudadana en distintos grados, los que se van afianzando en la medida en que existan reglas claras y en la que los actores las cumplan de manera general, dejando de lado los intereses individuales o de grupos y sectores determinados.

En mayo de 1996, se editó el documento "EDUCACION CIVICA Y ELECTORAL, Una Guía Curricular y Metodológica" de parte del Tribunal Supremo Electoral y el Proyecto de Becas para la Paz de USAID, en el que se presenta un módulo de capacitación de educación cívica que contiene la información básica, las estrategias metodológicas participativas, los materiales y los sistemas de evaluación, organizados de la manera más lógica posible, con el propósito de que los delegados y subdelegados del Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral, TSE, los puedan utilizar como material de apoyo didáctico, en la coordinación y ejecución de los programas de educación cívica que se realizarán en sus respectivas comunidades donde prestan sus servicios, para despertar y consolidar la participación ciudadana en los procesos democráticos del país, especialmente cuando se elige a los representantes de las instancias del gobierno. Los temas básicos de un programa de formación y capacitación cívica deben ser los que se mencionan en el documento referido, que pasamos a enumerar brevemente:

1. LA IMPORTANCIA DE CONOCER NUESTRAS RAICES COMUNES

- 1.1 Características sociales, culturales y políticas de Guatemala, a través de los siglos;
- 1.2 Incidencia de los hechos políticos en el desarrollo de la sociedad guatemalteca;
- 1.3 Nuevas corrientes de pensamiento (periodismo, literatura, arte, universidad);
- 1.4 Referencias históricas, sociales y culturales de la comunidad municipal;
- 1.5 Estructura del Estado guatemalteco.

2. ACTITUDES CIUDADANAS Y LOS VALORES DE LA SOCIEDAD

- 2.1 Los valores de la Sociedad Guatemalteca y los valores universales;
- 2.2 Los Valores Comunitarios;
- 2.3 Respeto al Pluralismo y la Diversidad Cultural de la Sociedad Guatemalteca;

3. LA DEMOCRACIA COMO SISTEMA DE ORGANIZACIÓN Y DE GOBIERNO

- 3.1 Qué es la Democracia?;
- 3.2 Principios que fundamentan la Democracia;
- 3.3 Características de un Sistema Democrático;
- 3.4 La Educación Cívica y la participación del individuo en una Sociedad Democrática.

4. EL PENSAMIENTO CRITICO COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACION EN LA VIDA DEMOCRATICA

4.1 Qué es el pensamiento crítico?;

4.2 Identificación y análisis de problemas comunitarios: Políticos, Sociales,
Culturales y Económicos;

4.3 Priorización de problemas y necesidades y la toma de decisiones a nivel
local.

5. EL SISTEMA NORMATIVO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y SOCIAL DE GUATEMALA, Y LA PRACTICA DEMOCRATICA.

5.1 La Constitución Política de la República de Guatemala: Concepto, origen y
contenido;

5.2 Las Agrupaciones Sociales y las Organizaciones Políticas en un Estado
Democrático;

5.3 La Ley Electoral y de Partidos Políticos, y la práctica de la democracia.

3.7 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.

El Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral y de conformidad con la Ley Electoral y de Partidos políticos, ley de carácter superior por haber sido decretada, sancionada y promulgada por una Asamblea Nacional Constituyente, es independiente y no supeditada a organismo alguno del Estado. En lo que concierne entonces a su estatus jurídico es innegable que tiene un adecuado y fuerte basamento legal, pero no solo ello es suficiente para que esta

entidad realice de manera adecuada sus funciones, por lo que pasaremos revista a algunos aspectos que la caracterizan.

3.7.1 RECURSOS HUMANOS.

En la actualidad el TSE ocupa a menos de seiscientas personas, entre las que están incluidos 308 Subdelegados Municipales del Registro de Ciudadanos en igual número de municipios que no son cabeceras de los departamentos, pues en estos, a excepción de Guatemala, hay 21 Delegados Departamentales e igual número de auxiliares, es decir que por lo menos 350 personas realizan actividades en el interior de toda la República y con lo que se manifiesta la presencia de la Institución en todo el país. El resto del personal, en que se incluyen cinco magistrados, cumple sus atribuciones en la capital y en las unidades siguientes: Secretaría General (15 personas), Inspección General (16 personas), Auditoría Electoral (13 personas), Unidad de Capacitación, Divulgación y Educación Cívico-Electoral, UCADE, (6 personas), Contabilidad (17 personas), Centro de Procesamiento de Datos (24 personas), Departamento de Administración y Servicios Generales (14 personas), Compras (9 personas), Recursos Humanos (7 personas), Proveduría (11 personas), Inventario y Archivo (5 personas), Departamento de Caja (7 personas), Dirección General del Registro de Ciudadanos (16 personas), Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones (38 personas), Departamento de Organizaciones Políticas (10 personas) y Unidad Coordinadora de Delegaciones y Subdelegaciones (4 personas).

Como se puede apreciar luego de una simple revisión del listado antes desarrollado, el Tribunal tiene poco personal y en algunas unidades es insuficiente para cubrir y realizar las enormes responsabilidades que les asigna la ley, tal es el caso de la Inspección General que tiene atribuciones de singular trascendencia para el funcionamiento del sistema, toda vez que es por medio de esa dependencia que se tiene que vigilar el estricto cumplimiento de la ley de la materia y el funcionamiento de la organizaciones políticas.

Se puede afirmar que el TSE tiene un personal mínimo en función de las responsabilidades que realiza. Aún cuando existe la creencia de que en la institución no se hace nada en tiempo no electoral, en esta época se hace un trabajo de empadronamiento, además se fiscaliza el funcionamiento de todas las organizaciones políticas, tarea no fácil ni sencilla por la forma en que operan este tipo de instituciones.

7.2 RECURSOS FINANCIEROS.

El artículo 122 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos otorga al TSE una asignación anual no menor del medio por ciento (0.5%) del Presupuesto General e Ingresos Ordinarios del Estado para cubrir los gastos de funcionamiento y de los procesos electorales. Esta asignación se incrementa durante el año en que hay elecciones o consulta popular, conforme a estimación específica que aprueba previamente el TSE.

El Ministerio de Finanzas Públicas calcula la asignación anual ante mencionada con el criterio de que ingresos ordinarios implica deducir los aportes constitucionales asignados a diferentes instituciones y descalifica otros ingresos tales como algunos impuestos que no obstante ser ordinarios tienen un objeto específico, todo lo que correspondería bajo una interpretación más técnica ajustada al tenor literal de la norma, situación que deberá ser corregida en el futuro en beneficio del TSE, de manera que este mantenga la congruencia entre requerimientos reales y asignaciones solicitadas y aprobadas.

RELACION DEL PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO DEL TSE CON EL
PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

EJERCICIO FISCAL	PRESUPUESTO GENERAL	PRESUPUESTO AUTORIZADO TSE	PORCENTAJE %
1993	7,945,594,048.	23,020,811	0.29
1994	8,015,591,048.	23,020,811	0.28
1995	9,559,695,282.	23,040,145	0.24
1996	11,106,685,037.	25,697,987	0.23
1997	13,840,956,411.	26,340,327	0.19
1998	16,402,788,908	30,059,062	0.18
1999	19,402,462,932	33,530,278	0.17

De la simple observación del cuadro anterior se deduce con extrema facilidad que cada año que corre y pasa, el TSE recibe una cantidad menor de recursos financieros en relación con los ingresos del Estado, ya que en términos absolutos la cantidad ha aumentado pero en relativos ha disminuído dramáticamente, lo que resulta irónico, ya que uno de los pilares de la democracia es la participación ciudadana y es este un renglón que no ha sido suficientemente impulsado.

Además de las asignaciones ordinarias, el Tribunal ha recibido para eventos eleccionarios los siguientes recursos:

PRESUPUESTO DE ELECCIONES

CONCEPTO	AUTORIZADO	EJECUTADO	ECONOMIA
Consulta 93	14,000,000.	2,234,898.46	11,765,101.54
Municipales 93	8,000,000.	6,617,689.64	1,382,310.36
Diputados 94	16,000,000.	10,546,117.63	5,453,882.37
Ref. Const. 94	12,000,000.	7,781,619.98	4,218,380.02
Generales 95	27,973,000.	26,285,943.17	1,687,056.83
Municipales 98	4,600,000		

Al sumar el monto del presupuesto ordinario y el extraordinario en los años en que hubo elecciones y lo comparamos con lo que se invierte en otros países de

la región para la realización de elecciones, encontramos que Guatemala es un país en el que elegir a las principales autoridades del país resulta barato, incluso en las últimas elecciones no se recurrió a solicitar al Gobierno Central aporte extraordinario, pues el evento se cubrió con economías de ejercicios anteriores, prueba evidente del manejo adecuado de este tipo de recursos de parte de la Institución.

En materia financiera se puede decir que al aspecto vinculado al régimen electoral en el país debe inyectársele y destinarse más recursos, la página de la historia por la que atraviesa Guatemala lo necesita y exige y debe ser asunto prioritario en la modernización del Estado, los Acuerdos de Paz insisten en que es urgente mejorar los índices de participación ciudadana, combatir el abstencionismo y abrir otros medios de expresión política y para todo ello el recurso financiero es necesario.

3.7.3 RECURSOS FÍSICOS

El Tribunal Supremo Electoral tiene su sede en la 6ta avenida 0-32 zona 2 de la ciudad capital, en el inmueble conocido como "Palacio Yurrita", que se divide arquitectónicamente en dos, ya que el frente lo constituye la "Casa Yurrita" que es un edificio contruido a principios de siglo como unidad familiar, y otra porción, un edificio terminado de construir recientemente y que consta de cinco niveles, en donde funcionan la mayoría de unidades administrativas de la Institución.

Otro bien propiedad del Tribunal está ubicado en la 1era avenida "C" zona 1, ciudad, en donde se instalaron las unidades de Proveduría y Archivo; y el otro bien con que cuenta la Institución en la capital es el que se localiza en la 14 avenida 3-80 zona 12, en donde funciona el Centro de Procesamiento de Datos, Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones y la Unidad de Recursos Humanos.

El TSE no es dueño de ningún inmueble en el interior de la República, por lo que todos los locales con los que se manifiesta su presencia en las cabeceras departamentales y municipales son alquilados y para la contratación de esos bienes, ante la ausencia de una suficiente oferta, se califica básicamente el monto de la renta y se les da menor ponderación para la decisión a factores como proximidad al edificio que ocupa la municipalidad en el lugar, dimensiones y otros servicios que los bienes gocen.

La no centralización de todas las unidades administrativas en un solo inmueble en la ciudad capital y la variedad de estos en el interior, básicamente en su pobreza de comunicaciones (menos del 50% de las subdelegaciones tienen teléfono) entorpecen las actividades de la Institución, y por esa circunstancia se estimulan tácitamente prácticas cotidianas propias de cada funcionario o empleado, lo que dificulta la implementación de nuevas técnicas y sistemas de administración y de gestión que contribuirían a mejorar los niveles de desempeño.

3.8 LOS PARTIDOS POLITICOS EN GUATEMALA.

Cuando se menciona "partidos políticos" en nuestro medio, la mente se asocia generalmente con una actividad sucia, malintencionada, corrupta y a la que ni siquiera se le concede el beneficio de la duda de que eventualmente pueda actuar de buena fé. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó un estudio sobre diversos aspectos de la vida nacional y en el informe publicado en mayo del presente año, en la sección ligada a los partidos políticos, se encuentra que un 60.6% de los ciudadanos guatemaltecos están descontentos con los mismos, y otra buena cantidad de ciudadanos los asocia con corrupción, narcotráfico y delincuencia. Ahora bien, este fenómeno no es propiedad exclusiva del país ya que igual o parecida percepción tienen los ciudadanos en otros países de la región, lo que no debe consolarnos sino motivarnos a realizar esfuerzos conjuntos, ya que la democracia es problema de la humanidad.

Al indagar sobre el funcionamiento y actuar de otras instituciones en nuestro país, también recibimos sorpresas inquietantes, ya que son raras las veces en que las instituciones superan la calificación de aceptación de parte de la ciudadanía y esto, entonces, conduce a lo que identificamos como sociedad en crisis, por lo que al vincular a partidos políticos dentro del contexto nacional resulta que no son tan malos como pareciera ser en una primera aproximación, de donde podemos extraer la conclusión de que los partidos políticos crecerán y mejorarán en la proporción equivalente al esfuerzo que se haga en los otros organismos y sectores de la sociedad.

3.9 EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Sin pretender aclarar, desentrañar o presentar una noción inequívoca del contenido y significado de la muy en boga expresión "sociedad civil", debemos afirmar que ésta existe a pesar del largo proceso de formulaciones y reformulaciones que dependen de las legitimaciones del poder predominantes en nuestra sociedad según las distintas épocas, y que ésta ha incidido en la vida nacional, incide y seguirá incidiendo en el sistema, por eso, entonces, dedicamos esta última sección a este trabajo de tesis.

En términos generales podemos afirmar que la sociedad civil en Guatemala es diferente y autónoma de la sociedad política, también se deslinda y se distancia de las relaciones mercantiles y con el mercado propiamente dicho, así como también se utiliza la expresión para distanciarse de lo militar, teniendo por centro en ese itinerario el Estado propiamente dicho, ya que debemos tener presente que en algún momento se ha acusado a este como el principal proveedor de todos los males que nos aquejan, y es entonces que surge la sociedad civil, la que por arte de magia y cual "varita salvadora" constituiría la medicina para curar todas las enfermedades que nos azotan.

En todo caso y para digerir adecuadamente la reflexión que se planteará al final de este apartado, debemos entender como sociedad civil tanto a políticos, burócratas, defensores del mercado, trabajadores, campesinos y estudiantes, incluso militares, entre los que debemos incluir a los excombatientes, agrupándolos todos bajo un común denominador de "ciudadanos", ya que es en

cada uno de los ambientes en que los distintos grupos viven y se mueven donde se configuran las diferentes orientaciones y actitudes, las que basadas en valores, creencias y normas deben conllevar una adecuada integración social pues solo mediante esa integración, el Estado guatemalteco dejará de ser un ente jurídico y la estructura formal que ha sido y en la que no han estado incluidos grandes contingentes de población, que como los indígenas, no se sienten identificados con Guatemala como país, pues este obviamente les ha impedido tener una vida digna.

En Guatemala no se puede continuar con la práctica de que cada grupo se siente dueño de la verdad y las defensas que hace están más en función de sector al que pertenece que de las que procederían si se viese el asunto desde una óptica más amplia y haciendo aplicación irrestricta del axioma universal de que el interés general debe prevalecer sobre el particular; el interés por mejorar y fortalecer el sistema electoral debe ser en función de apuntalar a toda la sociedad en su conjunto, lo que indudablemente es tarea complicada y en la que los conflictos de intereses no serán escasos, pero eso no es atribuible al régimen de partidos políticos y no se superará con tan solo hacer más eficiente el funcionamiento de esas organizaciones y del Tribunal Supremo Electoral, sino que es un esfuerzo que debe hacer toda sociedad, porque si no resolvemos en conjunto los problemas que nos sofocan y afectan a todos, nos hundiremos también todos los que navegamos en este barco que se llama Guatemala.

CONCLUSIONES.

- 1) El TSE, con su actuación y desempeño, terminó con una práctica constante de manipulación de datos que daban lugar a fraudes electorales y que fue causa de que la ciudadanía perdiera fé en la democracia y confianza en sus instituciones.
- 2) El régimen político y administrativo de Guatemala establece que este es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y sus libertades, y que su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.
- 3) El fundamento jurídico del sistema electoral guatemalteco lo encontramos en la Constitución Política de la República, en sus artículos 135, 137, 173 y básicamente el 223 que remite a una ley específica de carácter constitucional.

- 4) La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus reformas, tiene los fundamentos en los principios democráticos del sistema electoral guatemalteco y es un instrumento legal que por su adecuada interpretación y aplicación ha incidido favorablemente en el fortalecimiento de nuestra incipiente democracia.
- 5) El régimen electoral guatemalteco debe ser revisado en función del proceso de modernización que debe sufrir todo el Estado guatemalteco y básicamente en su condición de medio de transformación democrática, el cambio debe conllevar mejores niveles de participación electoral que permitan afianzar y fortalecer una democracia pluralista y más representativa.
- 6) El engrandecimiento del régimen electoral no sólo depende del Tribunal Supremo Electoral, partidos políticos y políticos, sino que del trabajo tesonero y árduo de toda la sociedad civil que está comprometida con los más caros anhelos de libertad, igualdad y fraternidad, que en algunas latitudes aparecen tan lejanos en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

Fraga, Gabino
DERECHO ADMINISTRATIVO
17ª Edición, México,
Editorial Porrúa, 1997.

Cabanellas, G.
REPERTORIO JURÍDICO
Argentina,
Editorial Heliasta, 1976.

Dossorio, M.
DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES
Argentina,
Editorial Heliasta, S.R.L.
1981.

Varios Autores
DICCIONARIO ELECTORAL
Serie Elecciones y Democracia
IDH/CAPEL
Tercera edición, San José de Costa Rica
1998.

OTRAS PUBLICACIONES

MEMORIA
LECCIONES GENERALES 1985
Tribunal Supremo Electoral,
Guatemala, 1985.

MEMORIA
LECCIONES MUNICIPALES 1988
Tribunal Supremo Electoral,
Guatemala, 1988.

MEMORIA
ELECCIONES GENERALES 1990-1991
Tribunal Supremo Electoral,
Guatemala, 1991.

MEMORIA
ELECCIONES MUNICIPALES 1993
Tribunal Supremo Electoral,
Guatemala, 1993.

MEMORIA
CONSULTA POPULAR Y 1993-1994
ELECCIONES DE DIPUTADOS 1994
Tribunal Supremo Electoral,
Guatemala, 1994.

MEMORIA
ELECCIONES GENERALES 1995-1996
Tribunal Supremo Electoral,
Guatemala, 1996.

DEMOCRACIA EN GUATEMALA, LA MISIÓN DE UN PUEBLO ENTERO
International Idea
3º Mundo Editores,
Colombia, 1998.

COMPILACIÓN DE DOCUMENTOS TÉCNICOS DE ANÁLISIS
CRE/TSE
Guatemala, Papelera Fuentes, 1998.

COMPILACIÓN DE PROPUESTAS DE REFORMAS A LA LEY ELECTORAL Y
DE PARTIDOS POLÍTICOS.
CRE/OEA
Guatemala, Papelera Fuentes, 1998.

ACIA UN NUEVO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS COMPARADAS
SE, Embajada de Suecia, International IDEA, MINUGUA,
Guatemala,
Cajalera Fuentes, 1998.

FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES
SE, Embajada de Suecia, International IDEA, MINUGUA,
Guatemala, 1998.

EDUCACIÓN CIVICA Y ELECTORAL, UNA GUÍA CURRICULAR Y
METODOLÓGICA
SE/USAID
Guatemala, Material Prototipo Institucional.

LEYES

ONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

EY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS, Decreto 1-85 de la Asamblea
Nacional Constituyente y sus reformas.

ÓDIGO MUNICIPAL, Decreto 58-88 del Congreso de la República.