

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**APLICACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL RELATIVA AL DOCUMENTO
ÚNICO DE IDENTIDAD Y SU REALIDAD SOCIOPOLÍTICA EN EL
MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ**

DANILO OLAVERRI MELGAR

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2006.

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**APLICACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL RELATIVA AL DOCUMENTO
ÚNICO DE IDENTIDAD Y SU REALIDAD SOCIOPOLÍTICA EN EL
MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

DANILO OLAVERRI MELGAR

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Noviembre de 2006

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. José Domingo Rodríguez Marroquín
VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL:**

Primera Fase:

Presidenta: Licda. Enma Graciela Salazar Castillo
Vocal: Lic. Luis Alberto Zeceña López
Secretario: Lic. Héctor René Marroquín Aceituno

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Marisol Morales Chew
Vocal: Licda. Lucila Hernández Oscal
Secretaria: Licda. Enma Graciela Salazar Castillo

RAZON: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

LIC. EDUARDO CANDELARIO SOTO
12 CALLE "A" 2-26, ZONA 1, GUATEMALA CIUDAD
TELEFONO 52041875



Guatemala, 3 de agosto del 2006

Licenciado
MARCO TULLIO CASTILLO LUTIN
COORDINADOR DE ASESORIA DE TESIS,
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES,
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.



Señor Coordinador:

Cumpliendo con la resolución dictada por esa unidad con fecha trece de Febrero del año dos mil seis, procedí a **ASESORAR** el trabajo de **TESIS** del Bachiller **DANILO OLAVERRI MELGAR** con carnet: 82-15003 denominada **"APLICACION DE LA REFORMA ELECTORAL RELATIVA AL DOCUMENTO UNICO DE IDENTIDAD Y SU REALIDAD SOCIOPOLÍTICA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ"**.

Al respecto debo indicar que el trabajo se asesoró, se recomendaron modificaciones al mismo y en especial se adecuó a los aspectos legales que regulan la materia, se realizó un análisis al Trabajo de Campo y la concordancia de la investigación con las conclusiones y recomendaciones a las que arriba su autor.

Dado que el trabajo de Tesis, cumple con los requisitos exigidos, al emitir **DICTAMEN EL MISMO ES EN SENTIDO FAVORABLE**, previo dictamen de **REVISION**, para que en su oportunidad pueda ser discutido por el sustentante en su Examen Público.

Sin otro particular por el momento, me suscribo de usted,

Atentamente

LIC. EDUARDO CANDELARIO SOTO
ABOGADO Y NOTARIO

LIC, EDUARDO CANDELARIO SOTO.
ABOGADO Y NOTARIO-

Colegiado No. 6,297

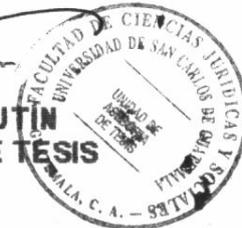


UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, nueve de agosto de dos mil seis.

Atentamente, pase al (a) **LICENCIADO (A) MARCO ANTONIO LOPEZ SANTIZO**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (a) estudiante **DANILO OLAVERRI MELGAR**, Intitulado: **"APLICACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL RELATIVA AL DOCUMENTO ÚNICO DE IDENTIDAD Y SU REALIDAD SOCIOPOLÍTICA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ"**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.


LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
MTCL/slh

Lic. Marco Antonio López Santizo

14 calle 6-12 zona 1, Edificio Valenzuela, Cuarto Nivel, Oficina 416
Teléfonos: 5391-8112 - 6659-3449 - 5216-8020



Guatemala, 29 de agosto de 2006

Licenciado

MARCO TULIO CASTILLO LUTIN
COORDINADOR DE ASESORIA DE TESIS,
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES,
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.



Señor Coordinador:

Con relación a la Providencia de esa Unidad de Asesoría de Tesis, de fecha 9 de agosto de 2006, misma en la que se me ordena **REVISAR** la **TESIS** del Bachiller **DANILO OLAVERRI MELGAR**, denominada "**APLICACION DE LA REFORMA ELECTORAL RELATIVA AL DOCUMENTO UNICO DE IDENTIDAD Y SU REALIDAD SOCIOPOLÍTICA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ**". En virtud de lo cual tuve a bien proceder a la Revisión del citado trabajo, por lo que me permito emitir las siguientes:

OPINIONES:

- a) El tema desarrollado por el Bachiller Danilo Olaverri Melgar, es de especial importancia en la sociedad guatemalteca actual, pues propone y defiende la inmediata aplicación de un documento único de identidad que sustituya a la actual cedula de vecindad que es susceptible de muchos vicios y alteraciones.
- b) El orden lógico en que fueron distribuidos los diferentes capítulos, conllevan una visión clara y precisa del contenido de cada tema y subtema en particular.
- c) Para el desarrollo del tema el ponente se informó de Bibliografía y leyes vigentes a nivel nacional y a nivel centroamericano, utilizando los diferentes métodos técnicos y científicos generalmente aceptados para este tipo de investigaciones.
- d) El tema desarrollado se verificó con el más posible y estricto apego a principios de metodología y técnicas de investigación que han propuesto diferentes autores nacionales expertos en el tema.
- e) En cuanto a la redacción del trabajo, esta se llevó a cabo de conformidad con los parámetros mínimos que ordena el Instructivo General para Elaboración y Presentación de Tesis, editado por la unidad de Asesoría de Tesis.
- f) En lo personal Apruebo el trabajo, pues del análisis de las diferentes conclusiones, recomendaciones y material bibliográfico utilizado por el Bachiller Danilo Olaverri Melgar, se deduce que el mismo apareja una importante contribución de carácter científico al sistema Jurídico, Político y social de nuestro país.
- g) En virtud de todo lo anterior, concluyo a usted con todo respeto, que procedí a **REVISAR** el trabajo relacionado y no tengo más que emitir **DICTAMEN FAVORABLE** y en consecuencia que es procedente ordenar **SU IMPRESIÓN** y en su oportunidad que el ponente sustente el **EXAMEN PUBLICO** correspondiente.

Agradeciendo de antemano la atención prestada al presente dictamen, me despido de usted, con mis muestras de Aprecio y respeto

Lic. MARCO ANTONIO LOPEZ SANTIZO
REVISOR DE TESIS
COLEGIADO 4977

LIC. MARCO ANTONIO LOPEZ SANTIZO
ABOGADO Y NOTARIO
COLEGIADO 4977



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y
SOCIALES. Guatemala, treinta y uno de octubre del año dos mil seis-

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **DANILO OLAVERRI MELGAR** Titulado **APLICACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL RELATIVA AL DOCUMENTO ÚNICO DE IDENTIDAD Y SU REALIDAD SOCIOPOLÍTICA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ, Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-**

MTCL/sllh



DEDICATORIA

A: MIS HIJOS: DANILITO, EL CANCHE Y RAFA.

A: LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA Y EN ESPECIAL A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Identificación personal.....	1
1.1. Antecedentes histórico–jurídicos del documento de identidad personal, cédula de vecindad	1
1.2. Antecedentes histórico-políticos del documento de identidad personal, cédula de vecindad y documento único de identidad	14
1.3. Antecedentes histórico-sociales de un documento único de identidad	17

CAPÍTULO II

2. Derecho comparado en los demás países de Centroamérica.....	23
2.1. Legislación extranjera en materia electoral y de partidos políticos en los países de Centroamérica.....	23

CAPÍTULO III

3. Propuestas presentadas a la comisión de Reforma Electoral del Congreso de la República con relación al Documento Único de Identidad.....	65
3.1 Generales.....	65
3.1.1 Integración, análisis y priorización de las propuestas de reforma planteadas por el Tribunal Supremo Electoral, los partidos políticos y otras instituciones.....	65

	Pág.
3.1.2 Análisis de las propuestas que se deriven de los Acuerdos de Paz.....	76
3.1.3 Análisis de la reforma constitucional, parlamentarismo y comunidades étnicas; circuitos electorales.....	82
3.2 Transparencia del proceso electoral.....	86
3.2.1 Establecimiento de registro unificado del estado civil de las personas.....	86
3.2.2 Documento único de identidad.....	94
3.2.3 Revisión, actualización y depuración del padrón electoral.....	95

CAPÍTULO IV

4. Las Reformas Electorales Contenidas en los Acuerdos de Paz.....	101
4.1 Espiritu del Acuerdo de Paz con relación al documento único de Identidad.....	101
4.2 Contenido del Acuerdo de Paz que sugiere la creación de un documento único de identidad.....	102

CAPÍTULO V

5. Marco legal dentro del cual se regula la creación del Documento Único de Identidad.....	107
5.1 Constitución Política de la República de Guatemala.....	107
5.2 Ley Constitucional de Amparo, Exhibición Personal y de constitucionalidad.....	108

5.3 Leyes ordinarias: Código Civil, Código Penal y Ley Electoral y de Partidos Políticos.....	110
5.4 Reglamento de la Ley electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo número 181-87 del Tribunal Supremo Electoral).....	115
5.5 Instrumentos internacionales: Diferentes tratados y pactos de carácter internacional que en materia electoral y de partidos políticos y que contengan el documento único de identidad que haya suscrito Guatemala y por ende son parte de su derecho interno, como lo son los acuerdos de paz, suscritos entre la guerrilla y el gobierno.....	117
5.6 Decreto número 90-2005 Ley del Registro Nacional de las Personas.....	118

CAPITULO VI

6. Efectos relacionados con la creación del Documento Único de Identidad y que fueron objeto de reforma en el decreto 10-2004 del Congreso de la República.....	121
6.1 Documentación.....	121
6.2 Empadronamiento... ..	122
6.3 Votación.....	122

	Pág.
6.4 Transparencia y publicidad.....	127
6.5 Campaña de información pública.....	140
6.6 Fortalecimiento institucional.....	141
6.7 Gobernabilidad y democracia.....	145
CONCLUSIONES.....	149
RECOMENDACIONES.....	151
BIBLIOGRAFÍA.....	153

(i)

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis constituye un estudio científico, jurídico y doctrinario, acerca de un tema de suma importancia desde el punto de vista social y político en el ámbito de la sociedad guatemalteca, como lo es la aplicación de la reforma electoral relativa al documento único de identidad y su realidad sociopolítica en el marco de los Acuerdos de Paz, que señalan la conveniencia de sustituir la actual cédula de vecindad por un documento único de identidad, válido para todos los actos de la vida civil, cuya emisión quedaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral, a través del Registro de Ciudadanos, pues la actual cédula de vecindad, además de su función esencial de constituir el único documento de identidad para los guatemaltecos en el territorio de la República, tiene la función específica de acreditar la identidad del ciudadano en el momento de ejercer el sufragio (Arts. 1 y 8 de la Ley de Cédula de Vecindad).

Así también en el XV Congreso Jurídico Guatemalteco ¹, celebrado en la ciudad de Guatemala en noviembre de 1995, se recomendó la creación del Documento Único de Identidad, bajo el control y administración del Tribunal Supremo Electoral. Asimismo, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, en propuesta presentada al Tribunal Supremo Electoral el 15 de mayo de 1997, señala: "Es urgente la necesidad de establecer el Documento Único de Identidad con plena credibilidad".

¹ Escobar, Carlos, *La Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, 1985. Sufragio y democracia*, Pág. 87.

(ii)

Se han tomado en cuenta para la presente investigación, la experiencia de legislaciones extranjeras; como por ejemplo, el caso de Colombia en donde la cédula de ciudadanía como documento único de identificación nacional de los ciudadanos y como "título de elector", fue instituida por ley del 31 de mayo de 1929 y su uso es obligatorio a partir de 1934; constituyó, en su momento, un importante avance para controlar el fraude electoral y para organizar el censo electoral; que desde entonces ha sido medio insustituible del ciudadano colombiano para todos los actos civiles y políticos en que la identificación personal sea necesaria. Existe también el pronunciamiento de La Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala en su propuesta del 15 de mayo de 1997 que afirma: "La gran mayoría de impugnaciones y conflictos que se dan en los procesos electorales, tienen su origen en reconocidas irregularidades de la cédula de vecindad. De ahí que el Documento Único de Identidad debe establecerse sin más dilación, opina, asimismo, que dicho documento debe confiarse al Tribunal Supremo Electoral, por medio del Registro de Ciudadanos. La creación del documento único de identidad, que implicará la eliminación de un documento de mucho arraigo en la cultura y en la confianza de la totalidad de ciudadanos guatemaltecos;

La cédula de vecindad, documento que por más de cincuenta años ha identificado a los mayores de dieciocho años y que, ha sido utilizado no sólo en actos eleccionarios sino para otros actos de la vida civil sumamente trascendentes, como por ejemplo: contraer matrimonio, celebrar contratos, efectuar operaciones bancarias, comparecer a diligencias judiciales y administrativas. La falta de documentación confiable es un obstáculo para la realización de las etapas del proceso electoral, por lo que se ve la conveniencia de sustituir la actual cédula de vecindad por un documento único de identidad con fotografía, que sirva

(iii)

para todos los actos de la vida civil y, a su vez, para los procesos electorales y, como ya se dijo anteriormente, la emisión de tal documento quedaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos. Teniendo en cuenta los anteriores supuestos, tenemos que, cédula de identidad es el documento oficial expedido por órgano competente, que acredita la ciudadanía de una persona con la información particular, para que se identifique y pueda ejercer sus derechos ciudadanos, entre ellos el de votar.

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. Algunas características que posee este documento en algunos países son: es expedido por el órgano encargado de organizar el proceso electoral, después de comprobar con certeza que la persona reúne las condiciones legales para ser elector; en algunos países el documento contiene la fotografía del portador y su firma, así como su huella digital clasificada y los datos completos acerca del lugar y fecha de nacimiento, nombre de los padres, profesión u oficio y lugar de residencia; usualmente contienen además, un número que identifica al elector y que aparece en el registro electoral o en las listas electorales a la par del nombre; sin la presentación ante la Junta Receptora de Votos, de este documento, no se admite que la persona vote. En los países anglosajones el ciudadano se puede identificar, para ejercer su derecho a sufragio, con otros documentos de identidad, como la licencia de conducir o el carné del seguro social.

(iv)

Diariamente se hace necesario establecer la identidad en las distintas actividades en que intervienen en sus relaciones familiares y sociales. Por ello es indispensable contar con un documento de identificación que proporcione la certeza que el mismo sea auténtico y que corresponda a la persona que lo porta, lo cual da seguridad a la convivencia en sociedad.

Por tal motivo en el presente trabajo se analizó la forma como se encuentra estructurada la actual cédula de vecindad y las desventajas que la misma presenta en cuanto a los defectos que la hacen susceptible de posibles anomalías o falsificaciones. Asimismo, se establecieron las características que reúne el documento de identidad de las personas en otros sistemas jurídicos y que permiten que el mismo no sea objeto de ningún tipo de anomalía, para tener confianza en que los datos que en dicho documento se consignan son veraces e identifican plenamente a su portador.

Además, se hizo un estudio de la aplicación en nuestro sistema jurídico de un procedimiento eficaz en la extensión del documento de identidad y los requisitos que debe llenar y que le permitan gozar de credibilidad como medio de identificación, detallando los aspectos que debe contemplar la ley que se cree, para el efecto de regular lo concerniente a dicho documento, determinándose la conveniencia de que sea empleado tanto para los actos relativos a la vida civil de las personas como para el ejercicio de los derechos ciudadanos y los beneficios que presenta el hecho de que la expedición del documento se encomiende al Tribunal Supremo Electoral. Con todo lo anterior, la presente tesis busca contribuir a la seguridad documento que sirve de instrumento para la identificación de los guatemaltecos, pues considero que actualmente la identificación de una persona ya no es un asunto meramente aislado que concierne únicamente al individuo, es algo que trasciende

(v)

a la persona misma y la proyecta al contexto de una sociedad en la que se desenvuelve y la conforma. Por consiguiente, la identificación personal es parte del Estado mismo, que a su vez está obligado a dictar las normas para que la hagan eficaz y auténtica; calidades que exigen, asimismo, su garantía. Será entonces, objetivo principal del presente trabajo, tal como se esbozó en el plan de investigación de tesis, demostrar que la actual cédula de vecindad que identifica a los ciudadanos guatemaltecos es un documento obsoleto que ha perdido credibilidad y prestigio. No existe un registro de cédulas de vecindad centralizados a nivel nacional. La cédula se emite, en algunas ocasiones, sin respaldo legal o sin llenar todos los requisitos establecidos para su correcta emisión, y además es fácilmente falsificable. En este sentido, el tema de un documento de identidad que sustituya a la cédula de vecindad, se ha vuelto prioritario. Este documento, que servirá también a los ciudadanos para emitir el sufragio, debe ser práctico, confiable y seguro, lo que garantizaría con certeza la identidad del elector y, por ende, la transparencia y confiabilidad de los procesos electorales. La experiencia en otros países demuestra que su emisión debe estar a cargo de un órgano electoral. En el caso de Guatemala, la viabilidad de este documento es a largo plazo, ya que se requeriría unificar el

Registro de Ciudadanos y el Registro de Vecindad para un mejor control y administración del documento, lo que implicaría una serie de cambios importantes tanto a nivel municipal como del Tribunal Supremo Electoral, que en su propuesta crea el Documento Único de Identidad, cuya emisión, control y administración estaría a cargo del citado tribunal a través del registro de ciudadanos. Al respecto el Tribunal Supremo Electoral propone una ley ordinaria para regular todo lo relacionado a la materia (Artículo 125 Bis de la Ley Electoral y de Partidos Políticos). En las observaciones presentadas por las diferentes instancias

(vi)

consultadas al respecto se cuestiona la viabilidad de crear una nueva institución a cargo del documento de identidad, ya que menoscaba una de sus principales funciones. Proponen en un primer momento la creación de una cédula electoral, que con el tiempo podría llegar a convertirse en el documento de identidad personal, ya que en la actualidad es poco viable la creación de un documento único de identidad, dadas las características y atribuciones del Registro Civil y del Registro de Ciudadanos y su autonomía. Sin embargo, considero que esto no es recomendable que se diera, ya que Guatemala tuvo mala experiencia en las décadas de los 60 y 70 y para efectos meramente electorales, se creó la cédula de ciudadanía, la cual ni siquiera tenía la fotografía del votante, entre otras deficiencias de fondo y forma y que, peor aún, hacía que el proceso electoral no fuera nada transparente y dado a los ya tan conocidos fraudes que se dieron en aquella época.

Por su parte, el Tribunal Supremo Electoral, haciendo uso del sentimiento que existe en el acuerdo firmado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, promovió la conformación de la Comisión de Reforma Electoral, la cual preside desde el inicio de sus funciones (abril de 1997).

Como uno de los temas de mayor importancia a discutir se encuentra en la agenda mínima y no limitativa, lo referente a la documentación, el cual textualmente indica: “En vista de etapas del proceso electoral, las partes ven la conveniencia de instituir un documento único de identidad con fotografía que sustituya a la actual cédula de vecindad y que, en el marco de la identificación para todos los actos de la vida civil, sirva también para los procesos electorales. La emisión de dicho documento estaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral, a través del Registro de Ciudadanos, para lo cual se promoverían las reformas correspondientes a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y al Código Civil”.

(vii)

La Cédula de vecindad es un documento que tiene sus orígenes en la Ley de Vecindad, Decreto 1735 De la Asamblea Legislativa del 30 de Mayo de 1931, en tiempos donde el general Jorge Ubico ejercía la Presidencia de la República, quién se dice obtuvo la cédula número 1. Desde esa fecha, este documento no ha tenido ninguna modificación sustantiva y tiene la característica que, debido a la nomenclatura acordada que está dispuesta de acuerdo con el número de departamentos que tiene el país, y que cada departamento tiene varios municipios; el número de la cédula de una persona puede repetirse exactamente, tantas veces como municipios tenga el departamento. El único elemento que la diferencia es el nombre del municipio en donde fue extendido el documento.

La posibilidad de reproducir el documento y la descentralización en su emisión representan también serios obstáculos para que la cédula de vecindad sea un documento confiable y acorde a las necesidades del momento, tal como se planteó en el plan de investigación de tesis que ha servido de base para la conformación del presente trabajo; es decir, dentro del marco de los Acuerdos de Paz, con fecha veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y seis, la sociedad guatemalteca ha sufrido un constante cambio y de esa misma manera ha evolucionado el Estado de Derecho y, particularmente, en lo que a Régimen Electoral y de Partidos Políticos se refiere.

El presente trabajo demuestra que sí es posible y necesaria la aplicación en la sociedad guatemalteca de la reforma que se refiere a la creación de un documento único de identidad tal como se concibió en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, celebrado el 7 de diciembre de 1996 en Estocolmo, Suecia, entre el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca "URNG", ya que la actual cédula de vecindad, además de su función esencial de constituir el único documento de

(viii)

identidad para los guatemaltecos en el territorio de la República, es de suma importancia; pues también tiene la función específica de acreditar la identidad del ciudadano en el momento de ejercer el sufragio (Artículos 1 y 8 de la Ley de Cédula de Vecindad).

El acuerdo indicado señala la conveniencia de sustituir la actual cédula de vecindad por un documento único de identidad, porque la falta de documentación confiable es un obstáculo para la realización de las distintas etapas del proceso electoral y de allí la conveniencia de instituir un documento único de identidad que contenga la fotografía del ciudadano; documento que, como ya se dijo, también será válido para todos los actos de la vida civil, cuya emisión quedaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos.

El presente trabajo de investigación contiene seis capítulos, el primero desarrolla lo relacionado con la identificación personal, sus antecedentes Histórico-jurídicos, políticos y sociales; en el segundo capítulo se establece el derecho comparado en los demás países de Centroamérica; en el tercer capítulo se analizan las propuestas presentadas por diferentes sectores a la comisión de reforma electoral del congreso de la república en términos generales así como la Transparencia del proceso electoral; en el capítulo cuarto se abordan las diferentes reformas electorales contenidas en los acuerdos de paz tanto en su espíritu como en su contenido con relación a la creación del documento único de identidad; en el capítulo quinto se profundiza dentro del marco legal dentro del que se regula la creación del documento único de identidad, en particular la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Constitucional de Amparo, Exhibición Personal, y de constitucionalidad Leyes ordinarias: Código Civil, Código Penal y Ley Electoral y de Partidos Políticos Reglamento de la Ley electoral y de Partidos Políticos Instrumentos internacionales: Diferentes tratados y pactos de carácter internacional que en materia electoral y de partidos

políticos y que contengan el documento único de identidad que haya suscrito Guatemala y por ende son parte de su derecho interno, como lo son los acuerdos de paz, suscritos entre la guerrilla y el gobierno, Decreto número 90-2005 Ley del Registro Nacional de las Personas; finalmente en el capítulo sexto se detallan y sintetizan los efectos relacionados con la creación del documento único de identidad, en especial lo que se refiere a documentación, empadronamiento, votación, transparencia y publicidad, Campaña de información pública, fortalecimiento institucional, gobernabilidad y democracia.

CAPÍTULO I

1. Identificación personal

1.1 Antecedentes histórico–jurídicos del Documento de Identidad Personal

El antecedente más común que se tiene de lo que es registro de personas se encuentra en los registros parroquiales de la iglesia católica, la que a partir del siglo XIV, encomendó a los párrocos el Asiento de los actos más importantes de la vida de los feligreses, tales como el nacimiento el matrimonio y la muerte.

Las ventajas de estos registros resultaron tan evidentes que las autoridades civiles las aprovecharon, haciendo fe en los asientos de los libros parroquiales. A estos registros se les dio gran relevancia en el Concilio de Trento, en el cual se reglamentaron.

Pero después al quebrantarse la unidad del mundo cristiano con el surgimiento de la Reforma, las personas que no eran católicos quedaron fuera de los registros parroquiales, pues se resistieron a acudir ante el sacerdote católico y por lo tanto, los actos más importantes de su vida civil no eran inscritos.

Esto constituyó un factor determinante para la secularización del Registro Civil, pues había incertidumbre y falta de prueba sobre el estado de muchas personas, además el estado requería comprobar por sí mismo lo referente a la condición de sus súbditos, y, asimismo era necesario que los funcionarios encargados de llevar los registros fueran directamente responsables ante el poder público de la forma de hacerlo. Así la idea de Secularización se impuso como una necesidad y Francia la realizó en 1791 en el Código Civil

llamado también Código de Napoleón, después de la revolución. El ejemplo francés fue seguido posteriormente por varios países.

Guatemala instituyó el Registro Civil de 1877, el fijó las bases de la institución. En el Código Civil de 1933 se conservaron dichas bases, con algunas modificaciones y por último en el Código Civil de 1964 Decreto Ley 106, actualmente vigente, se hicieron algunas reformas, regulando el Registro Civil en la forma que se explica en este capítulo.

La importancia del Registro Civil radica pues, en la necesidad de inscribir los hechos que afectan en su proyección familiar y social, la vida de las personas, o sea, los hechos vitales, para garantizar su exactitud y fácil accesibilidad para quién desee conocerlo, además, los asientos proporcionan una prueba indudable de esos hechos, por lo que tenemos que Registro Civil es una institución del derecho de familia en donde se asientan en forma individualizada los principales hechos relativos a la persona: nacimiento, matrimonio y muerte y otras circunstancias o actos que le conciernen, por sus relaciones familiares y que modifican el “status”.

Conforme a nuestro Código Civil (Decreto Ley 106, Artículo 39), el Registro Civil es la institución pública que hace constar los actos concernientes al estado civil de las personas, entendiendo por estado civil la posición jurídica que una persona ocupa en la sociedad; es decir, es el conjunto de calidades que una persona posee y que sirven de base para que se le atribuyan determinados derechos y obligaciones civiles.

Por lo tanto según al autor Alfonso Brañas ² *“Registro Civil ³ es la institución pública en donde se inscriben de manera particular los hechos fundamentales relativos al ser humano, como son: nacimientos, matrimonios, defunciones y otros actos relevantes referentes a sus relaciones familiares o sociales; es decir, los hechos vitales, se crea, hasta su extinción, la persona jurídica individual con todos los actos, que en alguna forma modifican su Status”*.

La función registral civil corresponde al municipio. El Registro Civil está organizado en cada Municipio, en las respectivas Municipalidades, y se encuentra a cargo de un registrador civil. El Registro Civil es público, por ello, cualquier persona que tenga interés en conocer los asientos puede solicitar certificaciones de los mismos.

Son atribuciones del Registro Civil: a) Inscripciones. El fin del Registro Civil es la constancia de los hechos que conforman el estado civil de las personas, por lo que en el mismo se deben inscribir: nacimientos, adopciones, reconocimientos de hijos, matrimonios, uniones de hecho, capitulaciones matrimoniales, insubsistencia y nulidad del matrimonio, divorcio, separación y reconciliación posterior, tutelas, pro tutelas y guardas, defunciones, extranjeros domiciliados o residentes, guatemaltecos naturalizados y personas jurídicas no mercantiles. El Código Civil establece que las inscripciones del Registro civil son gratuita. Las personas obligadas a dar el aviso para que se haga la respectiva inscripción, deben hacerlo dentro de los plazos legales, pues en caso contrario incurrirían en multa.

Las inscripciones del Registro Civil se revisten de garantías, tanto en cuanto al medio para ingresar los hechos al Registro (como son la declaración de ciertas personas, documentos auténticos), como en cuanto a los requisitos de forma y solemnidades que deben tenerse en cuenta al hacerse los asientos (unidad de acto, datos que constarán en

² Brañas, Alfonso. **Manual de derecho civil. Partes 1 y 2.** pág. 187.

ellos, firmas que son necesarias, etc.); asimismo, al encargado del Registro le corresponde la calificación de lo que se debe registrar. En forma general, las partidas del Registro Civil deben contener: el hecho o acto que se registra, con indicación del lugar y fecha en que acaecen, la declaración o documento auténtico en virtud del cual se hace la inscripción, el nombre completo, datos de identificación y documento de identidad del compareciente, lugar y fecha en que se hace la inscripción, la firma de los comparecientes, y los nombres y firmas de los funcionarios que las autoricen. Las certificaciones de las actas del Registro civil prueban el estado civil de las personas. Una vez hecha la inscripción de cualquier hecho o acto inscribible, el registrador civil o cada auxiliar podrá extender certificación de la partida correspondiente a quién la solicite. Y para el efecto podrá utilizar el sistema de información informático, inclusive para reproducir la firma del registrador o auxiliar respectivo, utilizar facsímile u otro medio idóneo de reproducción.

Las actas registrales constituyen la prueba por excelencia del estado civil, pero si se da el caso de pérdida o destrucción de los registros o falta de asiento, se debe acudir antes Juez competente para establecer el estado civil por cualquier otro medio legal de prueba principalmente, documentos y declaración de testigos. Asimismo, las inexactitudes registrales y los defectos de los asientos deben ser rectificadas y hay dos tipos de rectificaciones: Por error material de forma y por error u omisión de fondo. Quedando los Registros Civiles sujetos a inspección con el objeto de verificar su correcto funcionamiento y vigilar que en los mismos se observen las formalidades legales necesarias en el cumplimiento de sus funciones.

La labor de inspección corresponde al registrador civil de la capital y a los respectivos registradores civiles de cada cabecera departamental. También los registradores civiles

municipales envían al registrador civil de la cabecera, dentro de los primeros días de cada mes, un cuadro que determine el movimiento del registro durante el mes anterior y el registrador de la cabecera elabora un cuadro en el que se indica el total de las inscripciones llevadas a cabo en todos los registros del departamento, y lo envía al Alcalde Municipal y a la Dirección de Estadística.

Para ser Registrador Civil y Registrador Auxiliar se requiere ser guatemalteco de origen y de reconocida honorabilidad, y en el municipio de Guatemala y en las cabeceras departamentales, además deberá ser Abogado y Notario, colegiado activo, hábil para el ejercicio de su profesión. El Registrador Civil es nombrado por la Corporación Municipal, salvo en los lugares en que no sea necesario un nombramiento especial, pues en ellos ejerce el cargo el secretario de la municipalidad, como sucede en gran número de Municipios, sobretodo del occidente del país. El registrador es depositario del Registro Civil, por lo que le compete la conservación de los libros y documentos del mismo. Además, en el ejercicio de sus funciones goza de fe pública.

Por otro lado tenemos que la vecindad es el vínculo de dependencia ordinariamente regional que tiene una persona respecto de la circunscripción municipal en que habita; entendiéndose por circunscripción municipal el territorio en el que una municipalidad ejerce su jurisdicción. Y vecino es la persona que reside habitualmente en una circunscripción municipal y que se encuentra inscrita como tal en el padrón electoral.

Conforme a nuestra legislación vigente (Código Municipal, Decreto 58-88, Artículos 11, 23, 24, 29) la vecindad es la circunscripción municipal en la que una persona individual reside, y el distrito municipal es la circunscripción municipal en la que una persona individual

reside, y el distrito municipal es la circunscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción de una municipalidad. Es vecino la persona individual que tiene residencia continua por más de un año en el distrito municipal, o que tiene en el mismo el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza, y, en ausencia de esas circunstancias, la persona individual es vecina del distrito municipal en que se halle. Asimismo, se considera vecino al extranjero residente legalmente en el país, radicado habitualmente en el distrito municipal. Dada la forma en que el Código Civil pretende definir lo que es vecindad o vecino, ha traído como consecuencia, una confusión e interpretaciones diversas acerca de tal concepto.

La cédula de vecindad constituye la prueba de la calidad de vecino, y es obligatoria para los comprendidos entre los dieciocho y los sesenta años. Por lo tanto, podemos decir que el Registro de Cédulas de Vecindad es el encargado de hacer constar la inscripción de los vecinos correspondientes a cada municipio, y que se encuentran comprendidos entre los dieciocho y los sesenta años, llevando para el efecto los libros respectivos. Este registro les expide a los mencionados vecinos su cédula de vecindad.

El Registro de Cédulas de Vecindad: Debe llevar los libros de inscripciones de vecindad, los cuales son análogos a los del Registro Civil y llevan impresos los requisitos que debe contener la inscripción de cada vecino. Estos libros de inscripción deben tener a la izquierda de los asientos un margen amplio para hacer constar las modificaciones que se hagan, y a la derecha otro margen para observaciones. Asimismo, debe llevar el libro, índice, en donde, por orden alfabético y apellidos, se anotarán los nombres de los vecinos registrados y el libro y folio en que se encuentre la partida de inscripción. Si los libros, tanto estos como los anteriores, no son llevados en forma legal, en caso de que el hecho

constituya delito, de tal circunstancia son responsables los Alcaldes y Secretarios Municipales, y a los mismos se les impondrá una multa. Expiden la correspondiente cédula de vecindad a los vecinos; debe enviar a la Dirección General de Estadística, dentro de los diez primeros días de cada mes, un informe del movimiento en el Registro durante el mes anterior, tanto de las inscripciones como de las modificaciones que se hayan llevado a cabo. El reglamento de la Ley de Cédulas de Vecindad, el Ejecutivo debe nombrar inspectores instructores, quienes dependen del Ministerio de Gobernación y deben visitar los registros para cumplir con su cometido; pero esta estipulación ha dejado de tener vigencia, ya que el Código Municipal establece que las municipalidades gozan de autonomía para ejercer el gobierno del municipio y para realizar sus funciones, entre las que se encuentra tener a su cargo el Registro de Cédula de Vecindad.

- **Cédula de Vecindad**

Es el documento de identificación obligatorio para todo guatemalteco y extranjero residente legalmente en el país, comprendidos entre los dieciocho y los sesenta años de edad, la presentación de la cédula de vecindad es obligatoria para: Contraer matrimonio, salvo el caso de que se trate de contraerlo en Artículo de muerte, Toma de posesión de cargos y empleos públicos, obtención de pasaporte, Inscripción de matrimonios, nacimientos, reconocimiento de hijos y defunciones, ejercer el derecho de sufragio; en los casos de contratos o actos ante notarios, en que es necesario identificarse ante dicho funcionario.

Para obtener la cédula de vecindad, el interesado debe acudir al Registro de Cédulas de Vecindad del municipio de donde es vecino.

El interesado debe: presentara una certificación de su partida de nacimiento, pagar boleto de ornato, pagar por el folleto de la cédula de vecindad, presentar fotografías, una que

se adhiere a la cédula de vecindad y otra que queda en el asiento de inscripción del vecino, las cuales deben ser tomadas de frente y deben mostrar la frente y orejas del vecino. Si se trata de un extranjero residente debe acreditar estar domiciliado e inscrito en la Dirección General de Migración.

El Reglamento mencionado en el párrafo anterior también estipula que, si se trata de diez o más solicitantes de primer cédula o de reposición de la misma por deterioro, o pérdida que residen alejados de la cabecera municipal y de escaso recursos económicos, lo que les dificulta viajar hasta su respectiva cabecera, el Alcalde Municipal, su secretario o encargado del registro debe trasladarse al lugar donde los interesados se encuentran a efecto de extenderles sus respectivas cédulas de vecindad. Pero es importante aclarar, respecto a esta obligación que impone dicho reglamento, que la misma no es cumplida por los alcaldes quienes no acuden al lugar donde los interesados se encuentran para extenderles su cédula de vecindad.

En el libro de inscripción de vecindad se asienta la partida correspondiente, la cual contiene los siguientes requisitos:

El número de orden que corresponda al asiento.

Lugar y fecha.

El nombre del vecino.

El nombre y apellido del vecino. Respecto a este requisito cabe señalar que la Ley de Cédula de vecindad especifica que se debe indicar: apellidos paternos y maternos, en el orden que los use el interesado, si es legítimo, legitimado o reconocido, y sólo materno si es hijo natural no reconocido. Pero es necesario aclarar que la diferencia mencionada entre hijos legítimos, reconocidos y no reconocidos ya no existe, ya que así lo señalan las normas constitucionales y las normas legislativas del Código Civil, puesto que las primeras determinan que todos los hijos son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos y, las segundas, estipulan que los

hijos procreados fuera del matrimonio gozan de iguales derechos que los hijos nacidos de matrimonio.

- La fecha y lugar de nacimiento.
- Los nombres y apellidos de los padres.
- El estado civil, si es casado el nombre del cónyuge.
- La profesión, arte u oficio.
- Si tiene instrucción o es analfabeto.
- La residencia, expresando el cantón, barrio, caserío, aldea, finca o hacienda donde habite.
- Si ha prestado servicio militar.
- Si tiene grado militar.
- Las características personales, como lunares o cicatrices visibles, impedimentos, defectos físicos, color de la piel, de los ojos, del pelo y si es lacio o crespo.
- La altura expresada en centímetros, descontando la del calzado.
- La firma de la persona: y en caso de no poder hacerlo, ya sea porque no sabe firmar o porque sabiendo se encuentra en imposibilidad física de llevarlo a cabo, la de dos testigos idóneos y vecinos.
- La fecha y firmas del Secretario y Alcalde o la de dos vecinos idóneos cuando éste no pueda hacerlo.
- La impresión digital.
- La fotografía de la persona.

Asimismo, se procede a extender la respectiva cédula de vecindad, la que lleva impresos los mismos requisitos que la inscripción antes mencionada.

La cédula de vecindad lleva un número de orden y otro de registro. El de orden va estampado en las formas en blanco que reciben las municipalidades, y se ha asignado un número para cada departamento. La numeración que existe es la siguiente:

GUATEMALA	A – 1
SACATEPÉQUEZ	B – 2
CHIMALTENANGO	C – 3
EL PROGRESO	D – 4
ESCUINTLA	E – 5
SANTA ROSA	F – 6
SOLOLÁ	G – 7
TOTONICAPÁN	H – 8
QUETZALTENANGO	I - 9
SUCHITEPÉQUEZ	J – 10
RETALHULEU	K – 11
SAN MARCOS	L – 12
HUEHUETENANGO	M – 13
EL QUICHÉ	N – 14
BAJA VERAPAZ	Ñ – 15
ALTA VERAPAZ	O – 16
PETÉN	P – 17
IZABAL	Q – 18
ZACAPA	R – 19
CHIQUMULA	S – 20
JALAPA	T – 21

El número de registro es el mismo que lleva la partida de inscripción del vecino en el libro respectivo.

Como lo indica el Reglamento de la Ley de de Cédulas de Vecindad, la impresión de las cédulas corresponda a la Tipografía Nacional, la que se encarga de venderlas ya impresas, pero en blanco, a las respectivas municipalidades, que se encargarán de consignar en las mismas los datos correspondientes a cada vecino.

La cédula de vecindad consiste en un folleto impreso que consta de ocho paginas, las cuales están cubiertas por una carátula de cartulina, en la primera hoja consta el número de orden y el de registro, y en las siguientes paginas los datos y características personales del interesado y las modificaciones que se hagan constar.

La cédula de vecindad se llena manualmente, con unos datos, de la certificación de la partida de nacimiento, otros, por declaración del vecino (como el lugar de su residencia), y otros, de la observación directa del vecino por parte del empleado del registro (como son las características personales). La fotografía del vecino se adhiere en la pagina en la que constan los datos personales y en la misma se estampa la impresión digital del pulgar derecho, u otro en su defecto. Asimismo, debe llevar las firmas correspondientes, y el sello de la respectiva municipalidad.

Respecto a la cédula de vecindad es necesario hacer las siguientes observaciones:

- a. Con relación a la numeración que llevan las cédulas de vecindad surge un problema: dicha numeración se repite, tanto que en lo que se refiere al número de orden como

en lo concerniente al número de registro. El número de orden se repite, ya que dicho número se asigna por departamento, y no por municipio. Por lo tanto en todos los municipios correspondientes a un mismo departamento el número de orden es el mismo. Asimismo, el número de registro de las cédulas se repite, debido a que cada municipio lleva en forma independiente la inscripción de sus respectivos vecinos, de manera que cada municipio lleva su propia numeración, y por ello la mencionada numeración puede ser igual en varias cédulas de vecindad correspondientes a distintos municipios. La mencionada repetición en la numeración de las cédulas de vecindad causa inseguridad, pues no existe un número único e irrepetible para cada documento de identificación correspondiente a cada vecino, sino que hay cédulas con la misma numeración tanto de orden como de registro.

- b.** El hecho de que la cédula de vecindad sea extendida en cada municipio no permite un efectivo control en la expedición de la misma, ya que cada municipio actúa independientemente; lo que da lugar a que con facilidad pueda ser objeto de falsificaciones o alteraciones, y que debido a ello se tenga poca credibilidad de su autenticidad.

- c.** Para asentar la inscripción del vecino y extender su respectiva cédula de vecindad, se toma como base, para establecer sus datos fundamentales de identificación, la certificación de su partida de nacimiento extendida por el Registro Civil, el cual actúa independientemente del Registro de Cédulas de Vecindad. Esta circunstancia de que la cédula sea expedida por un registro distinto al que hace constar los hechos fundamentales de la vida de una persona, da lugar a que puedan cometerse errores en el manejo de los datos entre ambos registros, ya que éstos actúan separadamente.

Además, presenta como inconveniente que existen dos inscripciones en dos registros distintos que se refieren a situaciones concernientes al estado civil de una misma persona. Es más conveniente contar con un solo registro en el que se unifiquen todos los datos que permitan identificar plenamente a cada persona, pues de esa manera se facilita el manejo de dichos datos, así como su constante actualización.

- d. Debido a que el Registro de Cédulas de Vecindad actúa independientemente del Registro Civil, al ocurrir una defunción y darse aviso al Registro Civil para la correspondiente inscripción, no necesariamente el Registro de Cédula de Vecindad tiene conocimiento del hecho, lo que puede dar lugar a que la cédula de vecindad sea utilizada con el objeto de llevar a cabo una suplantación.
- e. La forma como la cédula de vecindad se elabora no ofrece garantías de que la misma no va a ser objeto de alteraciones y modificaciones.

La cédula de vecindad se llena en forma manuscrita, y de igual manera sucede con el asiento de la partida en el Libro de Inscripción de Vecindad, lo cual da lugar a que con facilidad se puedan cometer alteraciones o falsificaciones de los datos que se consignan, en lugar de emplearse un método moderno y seguro, tanto para recabar como para conservar la información concerniente al estado civil de las personas y que permite identificarlas plenamente, para así garantizar la veracidad de la misma y que no va a ser objeto de irregularidades, como bien podría ser el uso de un sistema de computación u otro método mecánico de impresión que sea confiable con lo cual no sólo se agiliza el servicio que se presta, sino que además se logra dar seguridad y confianza en la información consignada.

Por otro lado, respecto del material del cual se fabrica la cédula de vecindad cabe señalar que el mismo no ofrece la seguridad de que tanto el folleto como la información que en él se hace constar y la fotografía que se adhiere no van a ser alterados, como puede ser el empleo de plástico para recubrir el documento antes de entregarlo a su titular, o bien extender dicho documento en un formato más práctico de un solo cuerpo (en lugar de ser un folleto que consta de varias páginas) y elaborado de un material difícil de falsificar y que ofrezca elementos de seguridad para establecer su autenticidad.

Todos los inconvenientes señalados tienen como consecuencia que la cédula de vecindad tenga poca credibilidad como instrumento para establecer la identidad de las personas, lo que crea una situación de inseguridad.

1.2 Antecedentes histórico-políticos del documento de identidad personal, cédula de vecindad y documento único de identidad

A partir de 1984, año que marca el punto de arranque del proceso de transición a la democracia en Guatemala, las elecciones han venido ocupando un espacio importante dentro del citado proceso. La preocupación prioritaria en aquel momento del inicio del proceso de democratización era como evitar que en Guatemala se siguieran cometiendo fraudes electorales. Se combinó entonces que la mejor forma de garantizar elecciones libres y transparentes pasaba por la adopción de una nueva Ley Electoral y también por el establecimiento de un nuevo organismo electoral como institución rectora del proceso electoral. Hoy algunos años después y luego de la celebración de 9 procesos electorales libres y transparentes, reconocidos tanto a nivel nacional como internacional, ha sido

posible gracias a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus Reformas y en especial al papel que ha jugado el Tribunal Supremo Electoral quien a lo largo de su existencia ha garantizado de alguna manera las elecciones en Guatemala.

Sin embargo y pese a que la Ley Electoral, llamada por algunos expertos como la ley anti-fraude, ha cumplido con los objetivos propuestos en el transcurso del tiempo, pero por sobre todas las cosas, el cambio tan importante de las circunstancias políticas que vive hoy Guatemala, como consecuencia de la firma de los Acuerdos de Paz, ha determinado la necesidad de proceder a revisar y actualizar algunos de los conceptos y mecanismos fundamentales de la misma.

Dentro de la agenda mínima que los Acuerdos de Paz identificaron como temas que requerían ser revisados, destacó por su importancia precisamente el documento de identificación; obviamente no es un tema nuevo en la agenda de prioridades del Tribunal Supremo Electoral, desde hace muchos años este órgano ha venido prestando atención destacada a este tema, habiendo iniciado incluso la elaboración de diversos anteproyectos, que por la coyuntura de las circunstancias políticas, así como la proximidad de las elecciones, no pudieron cristalizarse en su momento.

No obstante ello y pese al hecho que el Registro Electoral se basa actualmente para su configuración en la cédula de vecindad, cédula sobre la cual existe acuerdo generalizado, lo cierto es que el padrón ha sido y sigue siendo confiable y veraz, habiendo posibilitado hasta ahora la celebración de procesos electorales cuya confiabilidad y transparencia también ha sido reconocido a lo largo de los ocho procesos tanto en el plano nacional como internacionalmente.

Como consecuencia directa de los Acuerdos de Paz y más específicamente dentro del Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, el tema del documento único de identificación ha vuelto a cobrar un prioridad destacada, la razón de ello es a todas luces claras, dada la importancia que el documento de identificación tiene en el ámbito electoral al garantizar con certeza la identidad del elector y por ende la transparencia y confiabilidad de los procesos electorales.

Como lo señala específicamente el punto 6 y el punto 7 dentro del capítulo referido a los Acuerdos de Paz capítulo “Documentación” y cito numeral 6: “En vista de que la falta de documentación confiable es un obstáculo para la celebración de las distintas etapas del proceso electoral, las partes ven la conveniencia de instituir un documento único de identidad con fotografía que sustituya la actual cédula de vecindad y que, en el marco de la identificación para todos los actos de la vida civil sirva también para los procesos electorales. La emisión de dicho documento estaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos, para lo cual se promoverían las reformas correspondientes a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y el Código Civil” fin de la cita.

Numeral 7: “Como un aporte para las próximas elecciones generales, sería de gran importancia y utilidad que todos los ciudadanos utilicen el nuevo único de identidad”, fin de la cita.

Importa por lo tanto en este sentido, poner de relieve que las partes negociadoras de los Acuerdos de Paz haya escogido al Tribunal Supremo Electoral precisamente en reconocimiento de su amplio é indiscutible prestigio y credibilidad, no sólo para liderar y presidir la Comisión sobre Reforma Electoral sino además, como la institución más idónea para la emisión del nuevo documento único de identidad. Guatemala se inscribe así de este

modo dentro del proceso que viene teniendo lugar en otros países del área dentro los que cabe citar a Nicaragua, Honduras, México, República Dominicana y Costa Rica. Países del que también han o vienen llevando a cabo una actualización y modernización de sus documentos electorales y/o únicos, pero siempre con aplicación en lo electoral.

Resultado de todo ello, el Tribunal Supremo Electoral es el llamado a enfrentar un nuevo desafío, de allí la importancia de este evento, cuyo objetivo central radica precisamente en abordar el tratamiento del tema del documento único de identificación desde la perspectiva comparada y cuyo fin no es copiar modelos de experiencias extranjeras, sino todo lo contrario, llevar a cabo de manera conjunta un proceso de aprendizaje colectivo basado en el intercambio profesional, objetivos y respetuoso de conocimientos y experiencias relevantes en este campo, para identificar precisamente qué experiencias han salido bien en otros países que pueden ser de interés y relevantes para el caso de Guatemala, pero igualmente poder aprender también de los errores cometidos.

1.3 Antecedentes histórico-sociales de un documento único de identidad

Las elecciones han sido por excelencia el instrumento esencial para la transición que vive Guatemala hacia una democracia funcional y participativa. Con este propósito, nuestro país ha contado y cuenta con el Tribunal Supremo Electoral, el cual es una institución independiente e imparcial que constituye un factor de importancia que fortalece el régimen electoral.

El abstencionismo es un factor que se hace presente en las elecciones guatemaltecas, por lo que es necesario elevar la participación ciudadana en los procesos electorales, dando

así, legitimidad al poder público y consolidando una democracia representativa en Guatemala.

Es necesario, para llevar a cabo las reformas electorales, que la Comisión *de* Reforma Electoral, integrada por un presidente nombrado por el Tribunal Supremo Electoral, un representante y su suplente, de cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria, y dos miembros y sus respectivos suplentes que a su juicio designe el Tribunal Supremo Electoral, publique un informe y un conjunto de recomendaciones sobre las modificaciones legislativas correspondientes.

El proceso electoral de nuestro país sufre de deficiencias, dentro de las que se incluyen la falta de documentación confiable de los ciudadanos, la ausencia de un padrón electoral técnicamente elaborado, la dificultad de acceso al registro y a los centros de votación, carencia de información y educación electoral, y la necesidad de una mayor transparencia en la agenda de la Comisión de Reforma Electoral debe incluir como puntos mínimos y no limitativos, para la modernización del régimen electoral, que la falta de documentación confiable ha sido, sociológicamente, un obstáculo para la realización de las etapas del proceso electoral, por lo que con estos antecedentes se hace imperativo, sustituir la actual cédula de vecindad por un documento único de identidad con fotografía, que sirva para todos los actos de la vida civil y a su vez para los procesos electorales. La emisión de tal documento quedaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos, y en ese orden de cosas el ponente de la presente tesis expone las siguientes justificaciones y consideraciones:

- Que actualmente se encuentra pendiente de aprobación la Ley de Identificación Personal, en la que se crea un documento único de identificación personal que sustituirá a la actual cédula de vecindad y en la Ley de Tránsito se modifica la actual licencia de conducir.
- En estos documentos la foto que se utilizará ya no la proporcionará el interesado sino que será tomada por la dependencia que los emita.
- Para agravar aún más su situación la Dirección General de Migración también se encargará de tomar las fotos de los interesados.

Los argumentos empleados para tomar las fotos en las dependencias son los siguientes:

- Que es necesario por razones de seguridad;
- Que las fotos convencionales no se pueden usar en estos documentos.
- Que las fotos necesarias para el documento único de identidad, la licencia para conducir vehículos y para el pasaporte, sean proporcionadas por el interesado.
- Estimular una mayor legitimación y transparencia en todos los procesos electorales, no solo en lo referente a las elecciones generales sino en las especiales, como presupuesto básico para legitimar todo poder, toda autoridad y toda representación. Para ello es urgente establecer el documento único de identidad con plena credibilidad;
- Documentación e identificación. Como asienta el Acuerdo de Estocolmo, las distintas fases del proceso electoral se ven afectadas por la ausencia de un documento de identificación que sea confiable. La gran mayoría de impugnaciones y conflictos que se dan en los procesos electorales tienen su origen en conocidas irregularidades de la cédula de vecindad. De ahí que el documento único de Identidad debe de establecerse sin más dilación, para ello, dada la confianza y respetabilidad del Tribunal Supremo Electoral, debe dársele esa responsabilidad al Registro de Ciudadanos.

En síntesis puedo decir que Guatemala cuenta con una tradición de resistencia a la identificación que data de 1931, en donde la concepción de que identificarse equivale a perder honradez y libertad aún sigue vigente. El Reglamento de la Ley de Cédula de Vecindad fue creado hace más de 60 años, el derecho a identificarse aún no se considera como inherente, y la muerte civil sigue siendo una constante. Actualmente el tema sobre un nuevo documento que sustituya al obsoleto ha cobrado relevancia debido cuando se dá un proceso electoral, en donde hasta hace poco se consideraba el ambiente político como favorable para realizar esa serie de reformas, teniendo como antecedente el Acuerdo de Paz sobre el régimen electoral y reformas constitucionales. Además de algunas propuestas sobre como se hace cada vez más necesario mejorar la coordinación entre los registro civiles y los registros de ciudadanos.

Las reformas promueven implícitamente la emisión de un nuevo documento de identificación, así como una nueva institución encargada de la administración de este documento. En las reformas no se mencionan detalles relativos a estos dos cambios importantes, lo cual implica que, al aprobarse esta reforma, el Congreso de la República deberá emitir una ley para crear el nuevo documento de identidad y otra para crear la nueva institución a cargo de la administración del documento.

La información sobre estos dos cambios no es muy clara. Cabe mencionar que la iniciativa de sustituir la cédula de vecindad por un nuevo documento de identidad no es nueva, ya se postuló en diversas ocasiones. Será necesario concretar lo siguiente:

- **Registro de Identificación Ciudadana:**

¿Qué registro sustituirá exactamente (Registro de Ciudadanos o una dependencia del Registro Civil que emite las cédulas?)

¿A que dependencia será integrada (Tribunal Supremo Electoral o a la Municipalidad)?

Funcionamiento del nuevo Registro.

Funciones del nuevo Registro.

Recursos necesarios.

- **Documento único de identidad:**

¿Qué información proporciona? Administración y actualización de datos.

Mejoramiento de la calidad y seguridad del documento. Período transitorio y vigencia.

CAPÍTULO II

2. Derecho comparado en los demás países de Centroamérica

2.1 Legislación extranjera en materia de partidos políticos en los países de Centroamérica.

- **REPÚBLICA DE EL SALVADOR**

- **REGISTRO DEL ESTADO FAMILIAR**

Conforme al Código Familiar salvadoreño, este registro se encarga de hacer constar los hechos y actos jurídicos constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas naturales, y de conservar la información que contiene, y se entiende por estado familiar, la calidad jurídica que tiene una persona en relación a la familia, y, por dicho estado, la ley le atribuye determinados derechos y deberes.

Para el efecto de las inscripciones se cuenta con:

- Un registro Central del Estado Familiar, el cual coordina y vigila el trabajo de los registros locales y se encarga del Archivo Central de Registro del Estado Familiar.
- Registro del Estado Familiar Locales, los que están a cargo de los Municipios de la República.
- Son hechos y actos jurídicos de las personas naturales inscribibles en el Registro del Estado Familiar:
 - Nacimientos

- Matrimonios
- Defunciones
- Adopciones
- Divorcios
- Los demás que determine la ley

El estado familiar se prueba con la partida donde conste la inscripción respectiva. Y las certificaciones de las inscripciones extendidas por el funcionario encargado hacen plena prueba; salvo que se pruebe que la persona a quién el documento se refiere no es la misma a la que se pretende aplicar o por falsedad de las declaraciones consignadas, pues en estos casos dichas certificaciones podrán rechazarse.

- **Inscripciones en el registro del estado familiar**

El aviso para que se haga la inscripción respectiva debe darse dentro de los quince días útiles siguientes a aquel en que ocurrió el hecho o acto inscribible, compareciendo la persona a quién el referido hecho o acto genere derechos o deberes. En caso contrario, la persona que haya omitido dar el aviso, incurrirá en multa.

Las inscripciones las harán los encargados del Registro dentro del plazo de los quince días útiles siguientes a aquel en que se tenga en la oficina la información o los documentos en los que consten los hechos constitutivos de un estado familiar, sin necesidad de calificación alguna. Si el asiento no se hace en el tiempo establecido, al encargado del Registro se le impondrá multa.

Además, los encargados del registro son responsables de los perjuicios que causen a los interesados en los siguientes casos:

- Por la omisión o inexactitud de alguna inscripción o marginación
- Por no asentarla en la forma legal
- Por su falsificación o inserción de hechos, circunstancias o declaraciones prohibidas por la ley.
- Por falsedades o inexactitudes en las certificaciones que expidan
 - Cuando en las inscripciones se incurra en errores de fondo o en alguna comisión, y su subsanación no se solicite dentro del año siguiente a la fecha en que se hizo el respectivo asiento, la rectificación se hará por sentencia judicial o actuación notarial.
 - Si la inscripción de un estado familiar se ha omitido, o la misma se ha destruido, puede declararse judicialmente probando los hechos o actos jurídicos que lo originaron o la posesión notoria del mismo.
- **Cédula de identidad personal**

La cédula de identidad personal es obligatoria para todo salvadoreño mayor de dieciocho años residente en la República; y es el documento necesario y suficiente para establecer la identidad de la persona en todos los actos públicos y privados en que la presente.

La Ley de Cédula de Identidad señala como casos en que es obligatoria la presentación de la Cédula, los siguientes:

- Para contraer matrimonio civil y para la inscripción de nacimientos y defunciones en el Registro civil
- Para otorgar escrituras públicas y actas notariales
- Para obtener tarjetas de migración, pasaportes y licencias para manejar automotores

- Para la toma de posesión de todo cargo o empleo públicos.
- Para la emisión del voto en las elecciones populares
- Siempre que cualquier funcionario público o agente de autoridad lo exija

A los extranjeros residentes en el país no se les extenderá Cédula de Identidad Personal en la Alcaldía de su domicilio, sino que a los mismo se les proporcionará los documentos de identificación establecidos en la Ley de Migración de El Salvador.

En las alcaldías municipales hay un encargado de extender las cédulas que se soliciten. Conforme a la legislación salvadoreña, la cédula de identidad personal tiene validez por un período de seis años a contar de la fecha de su expedición; por lo que al renovarla por haber transcurrido el tiempo indicado se devuelve la cédula original, y al extender la nueva, no se hace otro registro sino que en el mismo se agrega una nueva fotografía reciente y se asienta en el mismo el nuevo documento de la cédula que se extiende.

La solicitud de la cédula de identidad personal debe hacerla el interesado en la Alcaldía Municipal de su domicilio civil, acompañando dos fotografías actuales tamaño pasaporte y los datos necesarios para su inscripción, y, además, debe efectuar en la alcaldía, a favor del fisco, el pago respectivo por la emisión de la cédula y su habilitación, cuyo monto fija la ley. Si tiene más de un domicilio civil, la solicitud la hará en el que esté establecida su familia o donde esté el asiento principal de sus negocios o en donde reside la mayor parte del año.

Al extenderse la respectiva cédula, se harán constar en la misma los siguientes datos:

- El número correlativo de orden que será con el cual se distinga
- Lugar y fecha de su emisión
- Nombre y apellido del ciudadano
- Lugar y fecha exacta de su nacimiento

- Expresión de si su nacionalidad es por nacimiento o por naturalización
- El nombre y apellido de los padres, o sólo de la madre, en su caso
- Estado civil, y si es casado, el nombre y apellido del cónyuge
- Profesión u oficio
- Residencia, con expresión en su caso, del cantón, finca para distinguir a la persona y el color de la piel, los ojos y el pelo
- Estatura, expresada en centímetros, y el peso, en Kilogramos
- Si sabe o no leer y escribir, o si sólo sabe firmar
- Si ha prestado su servicio militar y si tiene grado militar

A la libreta de la cédula se adhiere una fotografía actual tamaño pasaporte de la persona. Si la misma sabe firmar, lo hace en el lugar indicado, y en todo caso se estampan las impresiones digitales de ambos pulgares de las manos, y a falta de pulgares, de otros dedos de la mano.

Además, la cédula lleva la firma auténtica, o, en facsímile, del Alcalde Municipal que la extiende y la firma auténtica del empleado que la ha extendido.

La libreta lleva un espacio para hacer constar que el portador de la cédula ha ejercido el derecho de voto en las elecciones que se lleven a cabo durante los seis años de su vigencia.

El estado imprime y proporciona a las municipalidades las libretas de cédulas de identidad personal, siendo el Ministerio del Interior el que indica la forma, tamaño y número de páginas de las mencionadas libretas, las que deben tener los espacios necesarios en donde consten los requisitos exigidos por la ley ya señalados.

Las cédulas llevan la numeración correspondiente a su departamento, su municipio y el correlativo al ciudadano a quien se le extiende, comenzando por el número uno. Los

números de departamento y de municipio los asigna el Ministerio del Interior conforme la resolución número doce (12) de fecha once de diciembre de mil novecientos setenta de dicho ministerio, en la cual se establece la numeración que corresponde tanto a los departamentos como a los municipios de la República de El Salvador.

Al extenderse la cédula de identidad personal, se elabora una tarjeta para formar el índice alfabético riguroso de las personas, el cual debe ser conservado en la alcaldía.

Si una persona cambia de domicilio debe presentarse dentro de los 30 días siguientes al cambio, a la Alcaldía Municipal de su nuevo domicilio para que se anote el mismo en la cédula y se de aviso a la Alcaldía que se la haya extendido para que ésta haga la respectiva la anotación y retire la tarjeta de la persona aludida.

Si la cédula se pierde o se extravía, el interesado debe solicitar su reposición, pagando por el segundo ejemplar los mismos derechos que por el primero, y al margen de la inscripción original se anotará el motivo de la reposición.

- **Tribunal Supremo Electoral**

Es uno de los organismo electorales y constituye la autoridad máxima en materia electoral; ejerce jurisdicción en todo el territorio nacional, y en el ejercicio de sus funciones goza de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera.

El Tribunal Supremo Electoral lo integran cinco magistrados, quienes duran cinco años en sus funciones y son electos por la Asamblea Legislativa de la siguiente manera:

- Tres son electos de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial.
- Y los otros dos, de las dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.
- Además, se eligen de igual forma cinco magistrados suplentes.
- El Magistrado Presidente pertenece al partido o coalición legal que obtuvo el mayor número de votos en la última elección presidencial; y es quién ejerce la representación legal del tribunal, la que puede delegar en otro Magistrado propietario, o bien, otorgar poderes.

- **Registro nacional de las personas naturales**

Se encarga de llevar, en forma permanente y actualizada, toda la información del estado civil de los salvadoreños. Y se conforma con las certificaciones, fotocopias certificadas, microfilmes, u otros medios técnicos que se pueden emplear de los asientos de partidas donde consta el estado civil de las personas, extendidas por los Alcaldes Municipales o encargados del Registro Civil. Para el efecto, estos últimos deben enviar al Tribunal Supremo Electoral los documentos ya mencionados dentro de los diez días hábiles siguientes al asiento en el libro del Registro correspondiente.

Si el Alcalde no hace el referido envío el interesado puede presentar al Tribunal un escrito acompañando el documento con el que compruebe el Estado Civil, y dicho documento sirve para la formación del Registro Nacional de las Personas Naturales que a su vez sirve de base para identificar a los ciudadanos que solicitan su inscripción en el Registro Electoral.

- **Registro electoral**

Se encarga de llevar en forma técnica y, confiable el registro electoral, el cual lo conforman los ciudadanos salvadoreños que de acuerdo con la Constitución y las leyes de la República se encuentran en capacidad de ejercer el sufragio, a quienes les extiende su respectivo Carné Electoral, que constituye el documento de identificación obligatorio para ejercer el sufragio. Y con base en dicho registro, elabora el Padrón Electoral en forma depurada y actualizada cada seis meses, y en forma extraordinaria cuando el Tribunal lo disponga.

La solicitud de inscripción en el Registro Electoral se hace personalmente, en forma obligatoria y gratuita, con la firma y la impresión de las huellas dactilares, quién no sepa o no pueda firmar, estampa únicamente las huellas del pulgar de la mano derecha o izquierda, y debe declarar ante los funcionarios del Tribunal o sus delegados, los datos siguientes:

- Nombre y apellido; departamento, municipio, año, mes y día de su nacimiento, nombre y apellido de la madre, nombre y apellido del padre; profesión u oficio, estado civil, Nombre y apellido del cónyuge, ser salvadoreño; el departamento y municipio en que desea quedar registrado en razón de su domicilio para los efectos de votación, entendiéndose por domicilio el lugar donde el ciudadano reside, trabaja o tenga el asiento principal de sus negocios; dirección de su residencia; sexo; si sabe leer y escribir o solo firmar, documento con que se identifica.
- Para solicitar la inscripción en el registro, el ciudadano debe presentar cualquiera de los siguientes documentos:
- cédula de identidad personal, licencia de conducir, tarjeta del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, pasaporte, documentos extendidos a repatriados y desplazados por el Ministerio del Interior.

A falta de los referidos documentos, el interesado se identifica con dos testigos que le conozcan, domiciliados en su mismo municipio e inscritos en el Registro Electoral quienes se identifican con su carné electoral y declaran sobre la identidad del ciudadano para verificar los datos de la solicitud, la que debe ser firmada por dichos testigos.

Si la solicitud de inscripción adolece de defectos formales, se hace saber al interesado dentro de treinta días de presentada la solicitud para que se subsanen las deficiencias. Y a continuación, el Tribunal emite resolución razonada, ordenando la inscripción del ciudadano en el Registro Electoral dentro de tres días de verificados positivamente los datos con el Registro Nacional de las Personas Naturales.

Si en el registro mencionado no se encuentra respaldo a la solicitud, dentro de treinta días de presentada la misma se hace saber al interesado con expresión de causa, quedando a salvo el derecho de nueva solicitud.

Una vez inscrito el ciudadano en el Registro Electoral, el Tribunal expide el carné electoral y se lo entrega personalmente, previa identificación del mismo, constituyendo dicho carné el único documento que acredita el derecho para el ejercicio del sufragio. El carné electoral se elabora con material de seguridad que no puede utilizarse en ningún otro documento de identificación para así evitar su alteración.

El carné lleva la firma o en facsímile del Magistrado Presidente del Tribunal, la firma del ciudadano a quién se expide, si puede hacerlo, y en todo caso, la huella dactilar del dedo pulgar de la mano derecha o en su defecto de la mano izquierda y su fotografía marcada con el sello del tribunal, y en él se hace constar:

- Número de identificación electoral
- Nombre y apellido que tiene la persona en el documento que presentó para su inscripción

- Departamento y Municipio donde queda registrado para efectos de votación
- Profesión u oficio
- Sello del tribunal
- Escudo de la República de El Salvador
- Fecha de expedición del documento

El número de identidad electoral que se le asigne al ciudadano al inscribirse en el Registro Electoral es el mismo número del documento, y debe comprender Departamento, Municipio, día, mes y año del nacimiento, número correlativo.

El carné electoral es válido por un término de diez años, vencido el cual se debe obtener un nuevo documento, si el carné se destruye total o parcialmente, o se extravía, el interesado debe solicitar su reposición; y de igual manera se debe proceder cuando el nombre del titular cambia por cualquier circunstancia.

El Registro Electoral se actualiza permanentemente con base en las incorporaciones, modificaciones y exclusiones que correspondan, a efecto de actualizarlo, los Alcaldes Municipales, o el funcionario responsable, deben enviar al Tribunal certificación de los asientos relativos al estado civil de las personas. Asimismo, los tribunales comunes deben enviar al Tribunal certificación de toda sentencia ejecutada que afecte los derechos políticos del ciudadano.

Cuando un ciudadano inscrito en el Registro Electoral cambie su domicilio, debe presentarse al Tribunal o sus delegaciones para solicitar el cambio del lugar para el ejercicio del sufragio. Con los ciudadanos inscritos, el Tribunal emite el padrón total nacional, con separación por padrones totales municipales.

Para efectos de votación los padrones se imprimen por Municipio, en orden alfabético, comenzando con el primer apellido, seguido de los otros apellidos, nombres y el número de carné electoral.

Además del Tribunal Supremo Electoral, son organismos electorales:

- Las Juntas Electorales Departamentales
- Las Juntas Electorales Municipales
- Las Juntas Receptoras de Votos

Las Juntas Electorales Departamentales, tienen su sede en la cabecera departamental, tienen su sede en la cabecera departamental, con jurisdicción en sus respectivos departamentos, se integran con un máximo de seis miembros propietarios y sus respectivos suplentes, nombrados por el Tribunal Supremo Electoral; las mismas se encargan de Recibir la protesta de ley de los miembros de las Juntas Electorales Municipales y darles posesión de sus cargos; establecer el correcto funcionamiento y cumplimiento de las obligaciones de las Juntas Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos; recibir la documentación que les remitan las Juntas Electorales Municipales y entregarla al Tribunal de inmediato.

Las juntas Electorales Municipales tienen su sede en el Municipio correspondiente con jurisdicción en sus respectivos Municipios; se integran con un número máximo de seis miembros propietarios y sus respectivos suplentes, nombrados por el Tribunal Supremo Electoral, y reciben la protesta de ley a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos y les dan posesión de sus cargos; reciben la documentación que les remiten las Juntas Receptoras de Votos, y con base en ella, elabora un Acta General Municipal preliminar del escrutinio, y de inmediato entrega el Tribunal Supremo Electoral el original con una copia a la Junta Electoral Departamental que corresponda y otra a cada uno de los partidos políticos o coaliciones contendientes.

Respecto al sistema jurídico salvadoreño, encontramos que:

- Al igual que en la legislación guatemalteca, tanto el Registro del Estado Familiar como el de la Cédula de Identidad Personal se encuentran a cargo de los Municipios, los que es

inconveniente, pues no existe un efectivo control de las inscripciones de los hechos vitales de las personas que en los mismo se hacen constar, así como tampoco de los documentos de identificación que se extienden.

- Además, el contar con distintos registros que hacen constar lo relativo a la identidad de las personas, como son el Registro del Estado Familiar que está a cargo de los municipios, y el Registro Electoral y el de las Personas Naturales, éstos dos últimos a cargo del Tribunal Supremo Electoral, ello da lugar a que con mayor facilidad se puedan cometer equivocaciones en los datos que se asientan, o, como también puede suceder, se cometan hechos ilícitos.
- Resulta favorable que en la elaboración del documento de identificación se adopten medidas de seguridad, tanto en el material empleado en el mismo como en la forma en que se hacen constar los datos que contienen. Pero sería conveniente contar con un documento cuyo diseño sea práctico, en lugar de que sea una libreta compuesta de varias paginas.
- Es favorable que las inscripciones en el Registro Electoral se hagan en forma gratuita; pero esta debería de aplicarse también a la obtención de la cédula de identidad personal, ya que por ella si se efectúa un pago por su extensión.
- Por otra parte el hecho que el Tribunal Supremo Electoral sea elector por la Asamblea Legislativa de las ternas propuestas por los Partidos Políticos y por la Corte Suprema de Justicia, no resulta conveniente para que el Tribunal goce de plena credibilidad en cuanto a su imparcialidad.

- **REPÚBLICA DE HONDURAS**

- **El Tribunal de elecciones**

Es un organismo autónomo e independiente, con jurisdicción y competencia en toda la república.

Para integrar el Tribunal Nacional de Elecciones, el Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Gobernación y Justicia, emite el nombramiento respectivo de la siguiente manera: - un propietario y un suplente designados por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos; si al variar el número de los partidos el Tribunal queda constituido con número par, la Corte Suprema designa un miembro adicional para que el total de los miembros sea impar, emitiendo el Poder Ejecutivo el nombramiento que corresponda.

La Presidencia del Tribunal la ejercen cada uno de los miembros propietarios, por un año y en forma rotativa. El Tribunal Nacional de Elecciones tiene su sede en la capital de la República. Entre los principales deberes y atribuciones del Tribunal Nacional de Elecciones encontramos lo siguientes:

- inscribe a los partidos políticos y a los candidatos
- Supervisa la elaboración del Censo Nacional Electoral
- Convocar a elecciones
- Conocer en única instancia de la nulidad de las elecciones
- Tiene iniciativa de ley en asuntos electorales
- Recibe los expedientes de los escrutinios de los cargos de elección popular, declara la elección y extiende las credenciales correspondientes

- Se encarga de nombrar al Director y Subdirector del Registro Nacional de las Personas, a los miembros de los Tribunales Departamentales de Elecciones y de los Tribunales Locales de Elecciones.

- **El Registro nacional de las personas**

Es un organismo del Estado que tiene su asiento en la capital de la República y con jurisdicción en todo el territorio nacional; es un organismo electoral que depende del Tribunal Nacional de Elecciones, el que lo fiscaliza y orienta. Este registro es público y se encuentra a cargo de un director y un subdirector quienes son nombrados por el Tribunal Nacional de Elecciones, el lo fiscaliza y orienta. Es público y se encuentra a cargo de un Director y un Subdirector quienes son nombrados por el Tribunal Nacional de Elecciones. Puede establecer las oficinas regionales, departamentales, locales y brigadas ambulantes que sean pertinentes. El Registro Nacional de las Personas se creó en la Constitución de 1982, en donde se establecen las normas fundamentales referentes a su organización y funcionamiento. En la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981 se prescriben, en forma general, disposiciones relativas al registro. Y por último, al crearse la ley especial respecto a este organismo electoral, que es la Ley del Registro Nacional de las Personas, se consignan de manera particular, las reglas acerca de su organización, funcionamiento y atribuciones. En esta ley se encuentran, entre otras normas importantes las siguientes:

- Los cargos más importantes del organismo se ejercen en forma rotativa
- El Registro tiene a su cargo la identificación y registro de la población
- Sus disposiciones son de orden público y tienen preeminencia sobre otras leyes que versen sobre la misma materia.

Son funciones del Registro Nacional de las Personas:

- tener a su cargo el Registro Civil para establecer la identificación plena de las personas
- extender la Tarjeta de Identidad Única a todos los ciudadanos hondureños, es decir, a los mayores de dieciocho años, que, además de ser el documento de identidad personal, es el instrumento legal para el ejercicio del sufragio, en concordancia con el listado de electores. El modelo de la tarjeta lo elabora el Registro de tal manera, que en su confección ofrezca la máxima garantía de seguridad e inalterabilidad, y en la misma se hacen constar: el número que le corresponde, nombres y apellidos, fecha y lugar de nacimiento, domicilio y demás datos que el Registro Nacional de las Personas considere necesarios para identificar correctamente a los ciudadanos, fotografía, huella dactilar del índice derecho, u otro en su defecto, fotografía “fantasma”, hologramas y código de barras. Para emitir la tarjeta, se toma como base la certificación de la partida de nacimiento o los documentos que legalmente puedan suplirla o certificación del asiento en el Registro Civil del acuerdo de naturalización en su caso.
- Elabora de oficio y en forma exclusiva el Censo Nacional, contando para ello con la colaboración de los demás organismo electorales; y, además, organiza el Padrón Fotográfico Electoral. El censo es el registro debidamente ordenado de los ciudadanos con capacidad de ejercer el sufragio; la inclusión en él concede el derecho e impone la obligación de ejercerlo. En la elaboración del censo, el Registro toma las medidas necesarias que garanticen que el mismo se ha confeccionado de manera fidedigna. El Censo se elabora y se depura permanentemente, y es público.

El Registro Nacional de las Personas trabaja arduamente para dotar de Tarjeta de Identidad a los hondureños e incorporarlos a las listas del Censo Nacional Electoral, para así lograr la identificación adecuada de todos los ciudadanos. En el ejercicio de sus funciones el Registro busca fortalecer la democracia mediante la participación libre del

ciudadano en la vida política de la nación; y para ello emplea sistemas y métodos adecuados para hacer constar los datos de identificación de las personas, para extender el documento de identidad y para elaborar el Censo y de esa manera se le da credibilidad tanto a la información referente al estado civil de las personas como el documento con el cual las mismas se identifican y, además, se logra que el Censo, tan importante en todo evento electoral, sea fidedigno.

Con relación a la legislación hondureña, se estableció lo siguiente:

- el sistema jurídico hondureño, al igual que el costarricense, presenta la ventaja que es el mismo registro el que se encarga de hacer constar los datos referentes a la vida civil de las personas y de extender el documento de identificación de las mismas, a la vez que elabora el censo electoral. Esto es importante, pues el registro del estado civil de las personas sirve de base para identificar con fidelidad a cada una de ellas, lo que es de suma utilidad al momento de extender el documento de identidad, y también para elaborar de manera fiable el censo. Además, al ser el mismo registro el que hace constar toda la información mencionada, se evita que se incurra en anomalías en el manejo de las mismas, como alteraciones, falsedades y otros hechos ilícitos. Asimismo, al no haber duplicidad de registros con la misma información, se logra un ahorro de esfuerzos, tanto humanos como económicos.
- El hecho de que el registro sea un órgano que tiene jurisdicción en toda la República permite que exista un efectivo control respecto a los documentos de identificación que se extienden, lo cual reduce la posibilidad de que una misma persona se inscriba más de una vez. Asimismo, permite contar con una numeración única para cada uno de dichos documentos.

- Es indispensable mencionar el hecho que el Registros Nacional de las Personas busca dotar a las personas de un documento de identificación confiable, empleando para ello medios adecuados que proporcionen seguridad en cuanto a que el documento no puede ser objeto de anomalías y que el mismo realmente corresponde a la persona que lo porta.
- Por último, respecto a la forma como se integra el Tribunal Nacional de Elecciones, cabe señalar que en su elección existe la injerencia del Organismo Ejecutivo, del Judicial y de los Partidos Políticos, lo que debería separarse, para que dicho Tribunal se conforme con objetividad e imparcialidad.

- **REPÚBLICA DE NICARAGUA**

En Nicaragua se han celebrado elecciones continuamente desde antes de la independencia. La colonia hizo elecciones en 1810, se hicieron nuevamente en 1820 y luego se continuaron celebrando dentro de la Federación Centroamericana como Estado Federado. Podría decirse que Nicaragua nunca ha pasado un período de la independencia para a la presente fecha mayor de 9 años sin que hubieran elecciones, y el período máximo sin que hubieran elecciones fue de 1939 a 1947 cuando el presidente de aquel entonces, el General Anastasio Somoza García, se hizo prorrogar su período, previa Asamblea Constituyente. De manera que, tenemos en el caso de Nicaragua una extraordinaria experiencia de cómo hacer elecciones para fines específicos de un gobernante o de un grupo de gobernantes.

Durante todo el período de la independencia hasta nuestros días y desde que se constituyeron ya en definitiva los partidos políticos que dominarían la escena de Nicaragua por más de un siglo, no hubo una sola elección en la cual se cambiara de partido político como consecuencia de ella. Los cambios que hubo del Partido Liberal al Partido Conservador

o viceversa fueron el resultado de actos de fuerza a saber: la revolución de 1893, la ocupación norteamericana para 1928 y 1932, el golpe de Estado de Somoza en 1936 y la revolución Sandinista en 1979. Entonces, los fraudes alcanzaron verdaderamente un alto refinamiento en Nicaragua aunque, de vez en cuando, se llegó a tener algunas elecciones muy especiales, por ejemplo William Walter fue electo Presidente de Nicaragua durante el Período de la ocupación filibustero en la parte sur del país.

Al llegar la revolución en 1979 se creó una situación en la cual, con respecto a las elecciones, existía un claro ambiente de olvidar todo lo sucedido en el frente de batalla. Dentro del mismo Frente Sandinista en el gobierno, había tendencias, frente a este historial electoral, a no hacer elecciones; ya las elecciones las había hecho el pueblo en la insurrección popular. Pero, había otra tendencia dentro del mismo Frente Sandinista que, por varias razones principalmente de fe o de confianza en la democracia como la mejor manera de lograr la estabilidad, se debían hacer esas elecciones. Sin embargo, se presentaba la pregunta ¿Cómo hacerlas? Tradicionalmente se habían hecho de muchas maneras. Las listas electorales usualmente se elaboraban llamando a los ciudadanos a inscribirse durante cuatro domingos, tres meses antes de las elecciones. Los mismos libros en donde se inscribían a mano y los ciudadanos eran llevados el día de la elección y se constituían en el registro electoral. Esta situación hizo que de estos registros electorales, especialmente diseñados para una sola elección, no existiera nada después de la revolución habían sido perdidos, no habían sido custodiados.

En 1972 ocurrió el terremoto de Nicaragua, luego la quema de muchos edificios por la guerra y no había antecedentes en esta materia. Habían antecedentes legales como la colección de leyes electorales. Una de ellas, la LEY DOT, llamada así porque la diseñó un

profesor de la Universidad de Princeton , que llegó a ser Rector de dicha universidad, el profesor Dot, y que la reformó el general Mc'Coy para hacerla más confiable y fue refrendada por el Congreso de Nicaragua.

En 1984 se decidió probar un sistema electoral que se preparó poco tiempo después de un período de negociación entre los partidos políticos existentes y el Frente Sandinista de Liberación Nacional, partido en el gobierno y que constituía la mayoría en la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. Esta junta de Gobierno estaba compuesta por un miembro del Partido Conservador Demócrata y dos del Partido del Frente Sandinista. Sin embargo, el Partido Conservador Demócrata no contaba con mayor influencia en los asuntos de fondo y éste era dominado por el Frente Sandinista. Originalmente la Junta de Gobierno tenía 5 miembros: Doña Violeta de Chamorro, que luego fue Presidente de la República, un miembro del Movimiento Democrático Nicaragüense y tres del Frente Sandinista. Para 1984 se tomó la decisión de hacer elecciones, el Frente Sandinista en ese momento estaba seguro de ganarlas, había pospuesto poco a poco las elecciones pues dentro del mismo frente unos querían hacerlas y otros no. Uno de los argumentos era que al hacerlas, teniendo la mayoría, esto iba a solidificar, constitucionalizar e institucionalizar al gobierno del Frente Sandinista y evitar en lo posible la reacción externa, principalmente de Estados Unidos y de algunos países centroamericanos.

El electorado fue organizado de la siguiente forma: Primero, se volvió al único sistema que en ese momento se podía escoger, que era el registro adoc. Se fijaron cinco días para que los ciudadanos concurrieran a registrarse utilizando el mismo sistema mexicano: el principio de la buena fe, que consiste en utilizar cualquier documento o, a falta de éstos, testigos para inscribirse. Se distribuyó en el país los centros de inscripción de manera que hicieran en el vecindario.

Se establecieron 4,000 centros de inscripción y se estableció la regla de votar en el mismo centro en el cual se había inscrito. Esto dio como resultado una lista electoral básica de 1,550,000 ciudadanos que se estimó representaba un 90% de la población hábil, mayor de 16 años. En Nicaragua la ciudadanía se adquiere desde 1893, a los 16 años.

Esta lista ocasionó terribles ataques, pues se consideraba que, de la misma forma que la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional estaba controlada por el Frente Sandinista, el Consejo Supremo Electoral también lo estaba y que la lista era falsa é incompleta en la que estaban muchos que no debían estar y no estaban muchos que debían estar.

Sin embargo, cuando llegó la elección, las quejas no fueron sobre la lista electoral, sino sobre los aspectos externos a la parte técnica del proceso electoral. No fueron sobre el registro de los ciudadanos, ni sobre el conteo, ni sobre el informe, sino fueron sobre la atmósfera política del país en ese momento.

La elección fue el 4 de noviembre de 1984, había una situación muy dura de enfrentamiento con los Estados Unidos; el anuncio no sirvió para bajar este enfrentamiento y de los diez partidos existentes, siete decidieron concurrir pero tres, que formaban la Coordinadora Democrática Nicaragüense, decidieron abstenerse por la falta de garantías para la libertad individual, para la libertad de prensa, etc. Sin embargo, las elecciones se llevaron a cabo con toda tranquilidad, no hubo ningún incidente que causara baja y sólo 16 personas fueron atendidas médicamente y el resultado fue como se esperaba, que el sesenta por ciento de los votos los recibiera el Frente Sandinista: como Presidente de la República y vicepresidente, dos miembros de la Junta Nacional –Daniel Ortega y Sergio Ramírez.

Esto sirvió como primer paso para establecer una base. Sin embargo, para las elecciones de 1990 los partidos políticos, reunidos como consecuencia del Proceso de Paz de Centroamérica, decidieron que este registro, a pesar de que no habían habido protestas, a pesar de que había sido reconocido por los observadores internacionales, fuera echado de lado, no se ocupara de ninguna manera y se empezara de nuevo. Al mismo tiempo, los 21 partidos políticos concertaron con el gobierno encargarle al Consejo Supremo Electoral que hiciera una nueva inscripción, similar a la de 1984. En la reunión del 4 de Agosto de 1989 se le encargó al Consejo Supremo Electoral que de inmediato, terminadas las elecciones y la toma de posesión de las autoridades, se procediera a iniciar la cedulaación.

La cedulaación o como se llamó al proceso de establecer un documento único de identidad en Nicaragua, era una demanda los partidos políticos, se había presentado por primera vez en los años 60. Había sido rechazada por el gobierno en los pactos entre el partido conservador, representado por el doctor Agüero y el General Somoza de Baile por el partido Liberal. Se acordó empezar la cedulaación, pero se le dio una concesión a una empresa privada, luego sucedió el terremoto y la cedulaación terminó con una producción de aproximadamente 5,500 cédulas y se paró. El Consejo Supremo Electoral entonces, hizo la nueva inscripción en la misma forma que se había hecho en 1984, se llamó a los ciudadanos, se presentaron en 4 domingos de octubre –para la elección el 25 de febrero-, se hicieron los mismos libros manuscritos y cada ciudadano recibió un documento para votar que se llamaba Liberta Cívica. Durante ese período de inscripciones, el primer domingo hubo protestas de los partidos políticos, el segundo domingo meno, el tercero menos, el cuarto ninguna.

La presencia de los partidos políticos como testigos, como fiscales, como vigilantes en las mesas de inscripción, tal como había sido en 1984, sirvió de mucho. También la presencia de observadores internacionales, básicamente de la Organización de Estados Americanos y la Organización de Naciones Unidas. El registro llegó a un millón setecientos mil ciudadanos, reflejando el crecimiento natural de la población, que debe estar por 3.3% anual, y se les entregó su documento. El Consejo, con el respaldo que los partidos políticos le habían dado al encargarle iniciar la cedulaación a partir del 25 de Abril, toma de posesión del nuevo gobierno, empezó a trabajar en esta cedulaación.

Para evitar la desconfianza, en las inscripciones adoc y en las elecciones, se hacían reuniones con los partidos políticos participantes en la elección para ir corrigiendo de domingo a domingo los errores que se detectaban. Se corregirían las listas que se habían puesto cada lunes en el cuadro de aviso o en la puerta de la Junta de Registro, y luego, en la elección se tomaron medidas que los partidos sugerían. Por ejemplo: se estableció cómo hacer para que se usaran boletas falsas o para que se hiciera la cadena.

Para evitar estos de hicieron varias cosas: uno fue poner un número a la boleta, un número no permanente sino, uno designado en ese momento por los fiscales. Cada fiscal daba un dígito, el Presidente de la Mesa otro y con un numerador de caucho se numeraba la boleta; era un número que se fijaba en el momento de comenzar la votación. Sin embargo, esto no le pareció a los partidos, por lo tanto, los fiscales firmaban todos, o designaban a uno o dos de ellos, atrás de la boleta antes de entregarla, a esto habría que añadir la tinta y la cancelación de la libreta para que no pudieran salir entre otras estrategias. Todas estas garantías son baratas, y aunque signifiquen tiempo establecen la confiabilidad.

El resultado fue la elección del 25 de febrero de 1990, en la que por primera vez Nicaragua cambio de partido, o al menos de alianza, porque era un partido, el Frente

Sandinista con una alianza, la Alianza Unión Nacional Opositora. Cambió el presidente de la República, el Vicepresidente, la mayoría en el Congreso Nacional, etcétera. Los municipios, la mayor parte de ellos, pasaron de mayoría sandinista a Mayoría de la Uno. Los demás partidos que no concurren en alianza no obtuvieron más allá en total, del 4% de los votos.

Frente a eso, la confianza en el Consejo Supremo Electoral se fue solidificando. Sin embargo, el Consejo se encontró con una serie de problemas graves, había confianza de los partidos políticos, había confianza de la ciudadanía pero el gobierno quería retener ciertos poderes, uno de ellos, el de la cedula. El gobierno sandinista, entre 1984 y 1990, no había permitido el inicio de la cedula y el gobierno Somocista no le dio apoyo porque querían que la tuviera el Ministerio de Gobernación –en tiempos de Somoza- el ministerio del interior Sandinista y/o el Ministerio de Gobernación en el gobierno de doña Violeta de Chamorro.

El Decreto del Gobierno 1-90 fue el que adjudicó a los ministerios sus funciones y en éste se le adjudicaba al Ministerio de Gobernación. Se le cambió nombre pero se le mantuvo la función de cedula. Mientras esto no se cambiara no se podía empezar, así que, el Consejo empezó a prepararse y una de las cosas que hizo fue digitalizar la lista de 1990, uno poco clandestinamente la de 1984, y además, prepararse para que cuando se pusieran las solicitudes de cedula se hiciera lo mismo de tal manera que se tuvieran tres bases de datos comparables.

Esto no se pudo comenzar sino a partir de mediados de 1993. El programa empezó con dos años y medio de retraso porque el Ministerio de gobernación, con el nuevo gobierno, mantuvo su tendencia a controlar las listas de ciudadanos. Los problemas de presupuesto no pudieron ser resueltos con un gobierno que en ese momento no tenía la voluntad política de

hacer una cedulaación de acuerdo con lo que pedían los partidos políticos, y tampoco se podía pedir ayuda a los países donantes u organizaciones de este tipo, porque el Consejo Supremo Electoral no tenía la facultad de emprender la cedulaación. Sin embargo, se comenzó la cedulaación con un sistema parecido al del registro adoc.

Cuando se trata de un documento de identidad los problemas son dos y no uno. El primer problema consiste en que el registro del estado civil es una prueba pre-constituida de que alguien nació en una fecha, hijo personas determinadas, hace 16 años, mínimo en el caso de las elecciones, pero el problema de identificar a una persona con una partida de nacimiento no es confiable, pues una persona puede solicitar la partida de nacimiento de quién quiera y presentarla. Viene entonces, el segundo problema; hacer una enorme cantidad de centros de solicitud de cédula. Se juntaron un promedio de tres juntas receptoras de votos de las proyectadas para 1996, acercándose a las 7000, reflejaban dos cosas, el crecimiento de la población y el hecho que iban a haber 6 elecciones en vez de dos o una, por lo que se tomó la inscripción adoc como modelo para la solicitud de cédula con la base de datos ya existente, más la base de datos del registro del estado civil o los registros, 143 en total, cada uno con su propio modus operandi, incluso las municipalidades se resisten a entregar el control sobre los registros, porque es una de sus fuentes de ingreso, en algunas municipalidades hasta recientemente cobraban por inscribir a un nacido o a un fallecido con el consecuente sub registro.

Como eran 143 registros completamente desconectados los unos de los otros y la ley que imperaba para reposición de partida era el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles, había una regla que dictaba que la partida debía reponerse en el juzgado del lugar de nacimiento y no del lugar de domicilio. En consecuencia, salía mucho más barato reponer la

partida, por ejemplo, a alguien que viviera en San Juan del Sur y que hubiera nacido en Cabo Gracias a Dios, con un poder judicial, bastante corrupto, reponerla en San Juan diciendo que había nacido allí en la fecha que el interesado quisiera y no ir hasta Cabo Gracias a Dios, lo cual le costaba mucho.

Así, se creó una serie de problemas de reposiciones de partidas falsas. Lo mismo ocurrió como consecuencia del servicio militar y con la edad para jubilarse. Todo esto significó que se comenzó tarde para 1996. Al llegar a las filas los ciudadanos daban su información pero, un porcentaje altísimo, que llegó a más del 40-41% de las personas que daban sus datos, no coincidían con su partida de nacimiento o no tenían partida de nacimiento o un porcentaje del 15% habían cambiado nombre porque no se acordaban como habían sido inscritos. Todos estos problemas se presentaron acumulados entre 1993 y 1996.

En el Consejo se cometió el error de hacer un cálculo optimista del tiempo que se requería para emitir estas cédulas, se hizo un camino entre el sistema mexicano y el sistema chileno. No se partió del registro porque no lo había, sino que se partió de las dos formas con el objeto de que las solicitudes de cédula, una vez examinadas, sirvieran para corregir el registro y para que quedara un registro del estado civil descentralizado en los municipios para inscribirse, pero centralizados con una base de datos en la capital Managua. Tomó mucho más tiempo del que se había pensado.

En primer lugar, porque el número de correcciones que hubo que hacer fue mucho más grande que el previsto. En segundo lugar, porque no se logró revisar el procedimiento para reponer, cambiar partidas, cambiar nombre, poner nombres fijos y por lo tanto, se siguió el procedimiento ordinario que es muy lento y empezaron a surgir algunos puntos de vista

talvez válidos, como por ejemplo, el respeto a lo jurídico, a la identidad personal, etcétera, que atrasaron enormemente este sistema.

Si se hubiera empezado, posiblemente podría hacerse ahora, al revés como hicieron en México, partir del documentos de identidad, dar la credencialización como un documento intermedio y luego proceder seguro a la cedulaación, se hubiera podido adelantar más como en las inscripciones adoc pero, en ese momento, no lo pensaron los funcionarios quienes estaban a cargo de esto y era políticamente difícil porque los partidos políticos insistían en el registro y sostenían que los cálculos que se iban haciendo acerca de la diferencia entre la realidad de las personas –fecha de nacimiento, nombre, etcétera- y el registro, era totalmente una invención para retrasar la cedulaación.

Pero esto era una realidad y la ciudadanía terminó convenciéndose, porque en el proceso de cedulaación la Oficina Nacional de Cedulaación o la Dirección Nacional de Cedulaación tenía a su lado una Comisión Pluripartidista. La situación llegó a su extremo cuando la Asamblea Nacional dejó sin Constitución, o con dos Constituciones, a Nicaragua por 6 meses. La crisis constitucional dejó sin Consejo Supremo Electoral por más de un mes a Nicaragua y por último reformó la Ley Electoral de tal manera que entró en vigencia hasta enero de 1997 y cambió toda la estructura del Consejo Supremo Electoral en los departamentos, cambiando a los antiguos 9 Consejos Regionales por 17 departamentales sin reelección y con listas de los partidos políticos. De esta forma una persona tenía que ser presentada por los partidos políticos, esto podría ser discutible pero, al hacer las peticiones a los partidos para las listas, se llegó a que los nombramientos y toma de posesión de los organismos intermedios departamentales -15 departamentos y dos regiones autónomas- estuvieran hasta el 1 de mayo de 1997 y la elección era en octubre de ese mismo año. Esto fue algo que ocasionó un terrible descalabro en la administración del Consejo, sobre todo, en

la distribución y recepción de las cédulas. Esta situación llegó a extremos que obligaron a establecer que en 26 de los 143 municipios no se iniciara el proceso de Cedulación sino que se mantuviera el registro adoc y a que las personas que habían recibidos sus cédulas, que era un millón doscientos mil, votaran con su cédula, pero, otros setecientos mil no podían hacerlo por que se otorgó un documento provisional y, por último, los otros que sí habían hecho el registro adoc, en estos 26 municipios, trescientos mil aproximadamente lo hicieron con su libreta civil, allí fue donde hubo menos problema.

El problema básico en este último caso fue el optimismo del Consejo, de no haber previsto a tiempo esta situación. Los retrasos de la voluntad política del gobierno y de sus instituciones, específicamente el Ministerio del Interior en el caso del gobierno sandinista, el de Gobernación en el caso del gobierno de doña Violeta de Chamorro, el presupuesto y la enorme crisis económica, crisis financiera, etcétera, en que se hundió el país. La enorme dificultad de sanear el registro, lo cual se estaba haciendo al mismo tiempo que la cédula y los cambios a deshora de la ley electoral y no se preparó a los partidos políticos ni a la ciudadanía a utilizar tres documentos. Sin embargo, se empezó una campaña en diciembre de 1996 en donde se vio muy tarde que no iba a poder votar todo el mundo con su cédula. El sistema funcionó y sigue funcionando.

El sistema de cedulación esta retrasado en este momento por falta de personal, exceso de ocupaciones y además porque el Consejo Supremo Electoral sufrió una crisis en lo que se refiere a la elección misma; una crisis que los medios periodísticos dieron a conocer en su momento. No se abrieron a tiempo las Juntas Receptoras de Votos, no se suplieron las boletas, no se captaron los documentos con la suficiente rapidez, no se hizo el escrutinio con suficiente rapidez y en esto se debe reconocer que hubieron dos aspectos determinantes: uno, el impacto de los atrasos y principalmente del atraso de la aprobación y

puesta en marcha de la nueva ley electoral y el otro, que le Consejo no estuvo en capacidad de sobrepasar estos problemas por muchos motivos.

Esta es entonces, la experiencia de la República de Nicaragua en Materia de Documento de Identidad. Los problemas verdaderamente importantes son los de la confianza. Los problemas de voluntad política de parte de los gobiernos, del Poder Ejecutivo, de la Asamblea Nacional y las interferencias y el conservacionismo, sobre todo del Poder Judicial y de la Legislación existente.

- **REPÚBLICA DE COSTA RICA**

- **El Tribunal Supremo de Elecciones**

Es el encargado de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, para lo cual goza de absoluta independencia en el desarrollo de sus funciones, y dependen de él los demás organismo electorales. El Tribunal Supremo de Elecciones lo integran tres magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia. Durante la campaña electoral, el Tribunal se integra con cinco magistrados, y para ello la Corte designa a dos de los magistrados suplentes. Los magistrados duran en sus cargos seis años, pudiendo ser reelectos. Para ser Magistrado del Tribunal se requiere ser Abogado con diez años de ejercicio de la profesión y mayor de treinta y cinco años.

FUNCIONES

Son funciones del Tribunal Supremo de Elecciones:

- convocar a elecciones populares
- efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones generales

- hacer la declaratoria definitiva de las elecciones
 - dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas necesarias para que los procesos electorales se lleven a cabo en condiciones de garantías y libertas irrestrictas
 - nombrar, revocar o suspender a sus propios funcionarios y empleados y a los de sus dependencia
 - interpretar en forma exclusiva todo lo referente a la materia electoral
 - colaborar en los proyectos de leyes que interesen al sufragio, y dictar su Reglamento y los de cualquier organismo que esté bajo su dependencia
 - conocer en alzada de las resoluciones que dicten el Registro y las Juntas Electorales
 - investigar y pronunciarse sobre denuncias formuladas contra funcionarios públicos obligados a guardar imparcialidad en actividades políticas
- **ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES**

El tribunal está organizado de la siguiente manera:

- a) **Secretaría del tribunal.** Quien desempeña este cargo es el Jefe Administrativo de la Contaduría y Proveduría, también se encargo de la recepción y custodia de los expediente y de extender certificaciones de los mismos.
- b) **Contraloría electoral.** Fiscaliza las operaciones del Registro Electoral.
- c) **Inspección electoral.** Vela porque se cumplan los planes de trabajo indicados por el tribunal y por el buen funcionamiento de las unidades administrativas.

- d) Instrucción y divulgación.** Esta oficina depende la Inspección Electoral. Promueve y distribuye programas destinados a instruir a las autoridades del país encargadas de recibir de los ciudadanos las declaraciones de los hechos vitales (nacimientos, matrimonios, defunciones, etcétera).
- e) Estudios y servicios técnicos.** Esta oficina asesora al tribunal supremo de elecciones en asuntos de carácter administrativos.

- **EL REGISTRO CIVIL**

Antecedentes. La labor de inscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones correspondía anteriormente a la iglesia. Pero a partir de 1988 esta labor se trasladó al Estado para su mejor administración y se acordó establecer el registro central en la capital de San José, en el que se inscribieron y custodiaron todos los libros y documentos en donde se asentaron los nacimientos, matrimonios y defunciones de todo el territorio. Además, se decidió que el Registro Electoral constituyera un departamento del Registro Civil en la forma como se explicará mas adelante.

Como ya se mencionó anteriormente, en el sistema jurídico costarricense, el Registro Civil se encuentra bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones, como lo señala la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DE 1949 EN EL CAPÍTULO III, ARTÍCULO 104. La Dirección General del Registro Civil está a cargo de un Director General, quien debe ser abogado, costarricense, del estado seglar y mayor de veinticinco años. El director debe velar por el cumplimiento de las obligaciones del registro que le son asignadas por la Constitución y las leyes.

- **Funciones del registro civil.**

- Llevar el Registro Central del estado civil y formar las listas de electores
- resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricense, y los casos de pérdida de nacionalidad, ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla
- expedir las cédulas de identidad
- otras que le asignen la Constitución y las leyes

Las resoluciones del Registro Civil son apelables ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

- **Organización del registro civil.** La Dirección General del Registro Civil consta de dos departamentos:

Departamento Civil. Está a cargo de un oficial mayor, quien debe ser abogado. Este departamento cuenta con las siguientes secciones:

a) Sección de Inscripciones.

Inscribe los hechos vitales que reportan los registradores auxiliares que son las autoridades encargadas de recibir de los ciudadanos la declaración de esos hechos. Si se trata de una defunción, cancela el respectivo asiento de nacimiento con una anotación al margen del mismo, y si se trata de mayores de dieciocho años, además, comunica la defunción al Departamento Electoral para que se cancele la inscripción electoral del fallecido, y de esta manera se depuran constantemente las listas de electores.

Esta comunicación entre los Departamentos Civil y Electoral que pertenecen al mismo Registro, es beneficiosa, ya que tanto los hechos concernientes a la materia civil como los que se refieren a lo electoral se encuentran unificados, y por ello, actualizados.

b) Sección de Constancias

Administra los archivos de los hechos vitales inscritos; y expide constancias de esos hechos.

b) Secciones de Opciones y Naturalizaciones

Recibe y tramita los expediente en los que se desea optar a la nacionalidad costarricense.

• **Departamento Electoral**

También está a cargo de un oficial mayor, el cual es un profesional del derecho que dirige el departamento.

Este departamento tiene las siguientes secciones:

- a) Sección de Estudios y Resoluciones. Estudia las solicitudes de Cédula de Identidad presentadas al Registro Civil y, además, las inclusiones, exclusiones o traslados de los electores, asimismo, depura las listas de electores.
- b) Secciones de Padrones e Índices. Elabora la lista general de electores, y el Padrón-registro para uso de cada Junta Receptora de Votos, así como también los índices para las secciones del Registro Civil.
- c) Sección de Cédulas y Fotografías. Se encarga de elaborar las tarjetas cedulares, y de lo que se refiere a las fotografías de los ciudadanos, custodia el fichero fotográfico y elabora el Padrón Fotográfico; además, expide la Cédula de Identidad
- d) Oficina de Rectificación de Solicitudes. Se encarga de que los expedientes de gestión cédular o de movimiento en el Padrón Nacional Electoral que han sido denegados llenen los requisitos necesarios, para que sean tramitados y obtengan una resolución afirmativa.
- e) Oficina de Defunciones. Contribuye a excluir del Padrón Nacional Electoral a los fallecidos, y utiliza para ello la información que le proporciona la Sección de Inscripciones del Departamento Civil del Registro Civil.

- f) Despacho Electoral. Colabora llenando formularios de petición de cédulas y toma las correspondientes fotografías, servicio que se presta a los habitantes de la capital y localidades circunvecinas.
- g) Sección de Archivos. Conserva y custodia los expedientes tanto del Departamento Civil como del Electoral.
- h) Sección Coordinadora de Oficinas Regionales. Ejecuta los programas de cedulaación y empadronamiento, los que se realizan por las Oficinas Regionales de sede fija (18 en total), Oficinas Regionales semi-fijas (9) y un grupo de empleados de empadronamiento ambulantes que visitan en forma permanente las localidades no cubiertas por las Oficinas Regionales.
- i) Oficinas de apoyo en servicios generales y administración de personal. Entre ellas están:
 - Secretaría General del Registro Civil. Vela porque se realice lo dispuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones y la Dirección General del Registro Civil y se encarga, además de los servicios generales de esta última.
 - Sección de Personal. Propone a la Dirección General del Registro Civil a los candidatos a cargos en dicho registro.

- **La cédula de vecindad**

Toda persona que ha cumplido los dieciocho años tiene derecho y obligación de portar la cédula de identidad, siendo el documento de presentación obligatoria para los actos en los que se requiere establecer la identidad de la persona.

- **Procedimientos administrativos llevados a cabo por la dirección general del registro civil**

Con la explicación de estos procedimientos hay una mejor comprensión de la relación entre la materia civil y la electoral. Sirve la primera de base a la segunda, pues los hechos

vitales que se registran permiten verificar y depurar las acciones legales, siendo dichos procedimientos los que a continuación se detallan.

- **Inscripción de los hechos vitales:**

- Las declaraciones de nacimiento, matrimonio o defunción se hacen ante los registradores auxiliares, quienes para el efecto son instruidos con programas destinados a recabar esos hechos de manera exacta y fidedigna. En los centros hospitalarios el Tribunal Supremo de Elecciones ha designado personal con carácter de Registradores Auxiliares, para que reciban las declaraciones de nacimientos y defunciones que allí ocurran, ya que estos hechos tienen trascendencia especial en los procedimientos electorales.
- El original de la declaración se envía a la Sección de Inscripciones del Registro Civil, la cual, después de revisarla y si la encuentra correcta, la inscribe por el sistema tradicional de libros o tomos; y se le anota el código de inscripción: tomo, folio y asiento, y se remite a la Sección de Padrones e Índices. Esta sección almacena la información en el computador y confecciona las tarjetas para el tarjetero respectivo.
- Por último, el documento se envía a la Sección de Archivo donde se conserva y custodia y se ordena por el código de inscripción antes mencionado, es decir, numéricamente.
- En caso de defunción, una vez inscrita la misma, se cancela el nacimiento del fallecido con una anotación al margen del asiento; y, si se trata de un mayor de 18 años, se hace saber la defunción al Departamento Electoral para su exclusión del padrón nacional electoral.

- **Solicitud de la cédula de identidad e inscripción en el padrón electoral**

Como ya se dijo anteriormente, toda persona que ha cumplido los 18 años tiene el derecho y la obligación de portar la cédula de identidad.

El Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil, para facilitar a los ciudadanos la adquisición de su cédula de identidad, cuenta con un despacho especial de atención al público en la capital del país, con 18 Oficinas Regionales de sede fija en igual número de cantones del territorio nacional, con 9 Oficinas Regionales de sede semifija en el mismo número de cantones y, asimismo, con programas de cedulaación y empadronamiento ambulante llevados a cabo por personal del Tribunal Supremo de Elecciones que sale de San José, capital del país, para hacer recorridos periódicos por los lugares no cubiertos por las oficinas mencionadas.

Otra de las facilidades que ofrece la legislación costarricense es permitir que la gestión cedulaar se presente al cumplir los 16 años.

- La solicitud de cédula de hace en formulario que debe ir autenticado, haciendo constar los datos personales y el domicilio en que será elector. El formulario se firma en tres partes: una, en el cuerpo del mismo para archivarse, y dos, en áreas que se desprenden, pues una se pega en la cédula de identidad, y la otra, en una tarjeta que se elabora al mismo tiempo que la cédula y que constituye una fuente de consulta para verificar los datos de la persona y su firma, y así, evitar suplantaciones o alteraciones.
- A la solicitud se acompañan tres fotografías, ya sea de un estudio fotográfico particular o bien, obteniéndose gratuitamente en las Oficinas del Registro Civil, indicando las fotografías en su parte inferior los nombres y apellidos de la persona y la fecha en que fue tomada.
- Si es primera solicitud, la misma, bajo controles numéricos consecutivos, pasa a la Sección de Constancias, para establecer si existe la respectiva inscripción de nacimiento, así como también si no hay un defunción inscrita que le corresponda. Si se trata de un menor de edad casado, como el ordenamiento jurídico costarricense permite que el

mismo porte cédula y se le inscribe como elector al cumplir los 18 años se verifica además el estado civil del solicitante.

- En el caso de un costarricense naturalizado, la Sección de Opciones y Naturalizaciones hace constar esta situación.
- Cuando se trata de un duplicado, el trámite se parece al de primera vez, pero no pasa por la Sección de Constancias, ya que existe estrecha relación y control permanente entre el Departamento Civil y el Electoral, de manera que el índice de archivos electorales se encuentran actualizados. Si reviste importancia confrontar la firma y la fotografía aportadas con las registradas, para evitar suplantaciones.
- Si un expediente, ya sea de duplicado o de primera solicitud, presenta algún defecto, el mismo se envía a la Oficina de Rectificación de Solicitudes, para que se subsane y se pueda continuar el trámite del expediente.
- Luego el expediente pasa a la Sección de Estudios y Resoluciones, donde.
- Se ordenan alfabéticamente los expedientes.
- Se elabora mecanográficamente una tarjeta de control interno en la que se anota el nombre y apellidos del solicitante y las iniciales del nombre de los padres.
- En el expediente se asigna el número de cédula que le corresponderá, el cual está constituido por el código número de inscripción del asiento de nacimiento de la persona: por ejemplo, el número de cédula 1-295-646 corresponde a un ciudadano nacido en la Provincia de San José (Costa Rica tiene siete provincias numeradas del uno al siete, principiando con la de San José), y los otros dos números coinciden con el código de inscripción del nacimiento de dicho ciudadano.
- Se verifica por computadora, ingresando el número de cédula, si es primera solicitud, ya que si es un duplicado, aparecerá en pantalla la información registrada bajo el número consultado

- Luego pasa al personal “calificador”, el que verifica que todos los datos que se hacen constar en la solicitud sean verídicos. Es de gran importancia estudiar detalladamente el domicilio que se haya señalado, de modo que coincida con la División Territorial Electoral, ya que en el domicilio que se indique se inscribirá al ciudadano como elector. También reviste importancia el caso de que la persona solicitante no haya hecho su gestión al llegar a los 18 años, sino que lo haga posteriormente, y en esta situación se investiga la razón por la que no se solicitó con anterioridad la cédula, y luego se continúa el trámite del expediente, evitando con esto cualquier suplantación. Si el expediente está correcto, la Sección de Estudios y Resoluciones resuelve favorablemente para que se expida la cédula y se incluya a la persona en el Padrón Nacional Electoral.
- Luego los expedientes se envían a la Sección de Padrones e Índices del Registro Civil, la cual realiza el movimiento respectivo en el Padrón Nacional Electoral. Elabora la cédula de identidad en una forma impresa en computador, y también la tarjeta del Padrón Fotográfico y la tarjeta de la Cuenta Cedular. Para ello emplea controles que garanticen la correcta inclusión del ciudadano en la lista de electores. Esta sección utiliza tecnología avanzada, y realiza sus labores por medio de computadoras, y, en forma complementaria, manualmente.
- Posteriormente, los expedientes se envían a la Sección de Cédulas y Fotografía; se acompaña la forma impresa de la Cédula de Identidad, la tarjeta del Padrón Fotográfico y la tarjeta de la Cuenta Cedular. Esta sección, después de analizar y revisar el expediente en lo que se refiere a los datos que constan en el mismo, las firmas y las fotos, procede a pegar la foto y la firma en la cédula; parte de la foto se cubre con el sello de la Institución. La cédula es sellada con la firma del Director General del Registro Civil y la del Oficial Mayor Electoral; se utiliza para ello máquinas protectoras de seguridad y facsímiles de custodia rigurosa.

- La cédula es laminada con plástico por ambas caras.

- La cédula, además de la fotografía, consta de los siguientes datos personales: Nombres y apellidos; número de cédula; nombres y apellidos de los padres; lugar de nacimiento; fecha de nacimiento; sexo; estado civil; profesión u oficio; domicilio o lugar de residencia; inscripción electoral; firma del ciudadano; en los casos procedentes, nombre anterior del ciudadano; término de validez de la cédula (10 años); firmas de las autoridades anteriormente mencionadas.

- Por último, los expedientes se envían a la Oficialía Mayor del Departamento Electoral, la que envía las cédulas a las oficinas que hayan señalado los interesados para recogerlas, las cuales pueden ser. Oficinas Centrales del Registro Civil en San José, Oficinas Regionales de dicho registro en zonas del territorio nacional y las Alcaldías del Poder Judicial de las localidades en que no hay oficina Regional del Registro Civil.

La presentación de la cédula de identidad es necesaria para: -emitir el voto; todo acto o contrato notarial; iniciar gestiones o acciones administrativas o judiciales; firmar las actas matrimoniales, ya sea civiles o católicas; ser nombrado funcionario o empleado del Estado, sus instituciones y municipalidades; formalizar contratos de trabajo; firmar obligaciones a favor de instituciones autónomas, semiautónomas o de las Juntas Rurales de Crédito y Oficinas de Ayuda al Agricultor; obtener pasaporte; formalizar el seguro social; recibir giros del Estado, municipalidades e instituciones autónomas o semiautónomas; matricular los padres o encargados a sus hijos o pupilos en escuelas y colegios públicos o privados; obtener o renovar la licencia de conductor de vehículos; y otra diligencia u operación en que sea del caso justificar la identidad personal.

- **Sistemas empleados en aspectos técnicos del tribunal supremo de elecciones y del registro civil**

- **Sistema de computación**

La introducción del sistema de computación en el Tribunal Supremo Electoral de Elecciones y en el Registro Civil contribuye a dar mayor seguridad a la información que en los mismos se recaba y, a la vez, facilita las labores y permite que se preste un mejor servicio a cualquier usuario: a los ciudadanos, a los partidos políticos y a las instituciones públicas.

- **Sistema de microfilmación de documentos**

Este sistema se estableció con el fin de ser utilizado en la expedición de constancias de los hechos vitales y, además, para mantener los archivos. Con el implemento del sistema computarizado, disminuyó la utilización del microfilm en la expedición de constancias, pero su importancia ha aumentado en cuanto a la conservación de los archivos.

- **Listas provisionales de electores**

La característica del sistema costarricense de tener una inscripción permanente de electores permite que periódicamente se puedan dar a conocer las listas de electores para que tanto los ciudadanos como las autoridades puedan revisarlas y avisar al Registro Civil de cualquier omisión o error que encuentren en ellas.

- Respecto a la forma como se encuentra estructurado el sistema jurídico costarricense en cuanto a la manera de hacer constar los datos de identificación de las personas y de expedir el documento único de identidad, cabe indicar lo siguiente:

- El hecho de que el Registro del Estado Civil esté ligado a los procedimientos electorales, permite un control cruzado eficaz, ya que la información que se asienta respecto a los hechos vitales de las personas, sirve para mantener actualizadas las listas de electores, tanto en lo que se refiere a la inclusión permanente de nuevos electores que solicitan su documento de identidad, como a la exclusión de los mismos, que podría darse, entre otros casos por defunción.
- La forma como está organizado el Registro Civil, le permite a éste cumplir su doble función de registrar los hechos vitales y de llevar las listas de electores y expedir el documentos de identidad: se logra establecer un registro electoral confiable, basado en un registro civil que depende del Tribunal Supremo de Elecciones y cuya información ha sido recabada con la mayor exactitud posible, empleando para ello procedimientos adecuados y métodos avanzados en la recopilación de los hechos vitales que en él se registran.
- El mismo Registro que recibe la información de los hechos vitales de las personas es el que expide la cédula de identidad, con lo cual se logra un control eficaz de los hechos que registran y, a la vez, se tiene la certeza que los datos que se consignan en el documentos de identificación corresponden exactamente a la persona a quien se le extiende dicho documento.
- La cédula de identidad goza de plena credibilidad como instrumento para establecer la identidad de cada persona: en su extensión se han tomado medidas tendientes a garantizar su autenticidad, como son, entre otras, laminarla para evitar que se alteren los datos que en ella se consignan, máquinas protectoras de seguridad y de facsímiles rigurosamente custodiados al estampar las firmas de las autoridades correspondientes.

- Además como la cédula es extendida por el mismo Registro que hace constar los hechos vitales de cada persona, esto permite que se reduzca la posibilidad de error en la información que se maneja, y da confianza en que los datos de identificación de la persona establecidos en la cédula son veraces.
- Cada cédula de identidad cuenta con un número, el cual es único e irrepetible, en virtud de lo siguiente: el número de la cédula se hace coincidir con el código de inscripción de nacimiento de cada persona, y se atribuye a uno distinto a cada una de ellas, ya que es un Registro centralizado el que lo asigna, en lugar de ser varios registros independientes.

CAPÍTULO III

3. Propuestas presentadas a la Comisión de Reforma Electoral del Congreso de la república con relación al Documento Único de Identidad

3.1 Generales

3.1.1 Integración, análisis y priorización de las propuestas de reforma planteadas por el Tribunal Supremo Electoral, los partidos políticos y otras instituciones

- **Propuesta de la Asociación de Fotógrafos de Guatemala. 24 de abril de 1997:**

Los proponentes exponen:

- Que actualmente se encuentra pendiente de aprobación la Ley de Identificación Personal, en la que se crea un documento único de identificación personal que sustituirá a la actual cédula de vecindad y en la Ley de Tránsito se modifica la actual licencia de conducir.
- En estos documentos la foto que se utilizará ya no la proporcionará el interesado sino que será tomada por la dependencia que los emita.
- Para agravar aún más su situación la Dirección General de Migración también se encargará de tomar las fotos de los interesados.

Los argumentos empleados para tomar las fotos en las dependencias son los siguientes:

- Que es necesario por razones de seguridad;
- Que las fotos convencionales no se pueden usar en estos documentos.

Los proponentes, al considerar que estas razones no son válidas, solicitan:

- Que las fotos necesarias para el documento único de identidad, la licencia para conducir vehículos y para el pasaporte, sean proporcionadas por el interesado y que sean del tipo de las que actualmente elaboran nuestros asociados en sus estudios, pudiendo ser en blanco y negro o a color, cumpliéndose en todo caso con los requerimientos que las autoridades correspondientes consideren necesarios.
- Que no se permita que las dependencias estatales tomen las fotos, ya que esto sería una competencia totalmente desleal ocasionando la ruina de los fotógrafos.
- Que las autoridades que estudian estos documentos los tomen en cuenta para encontrar conjuntamente una solución favorable.
- **Propuesta de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 15 de mayo de 1997** ⁴

Es la opinión de la entidad proponente identificar cuatro grandes áreas que deben ser consideradas para la reforma electoral:

- Propiciar cada vez mayor participación ciudadana en todas las fases que se dan en los procesos a fin de fortalecer la cultura democrática de los guatemaltecos, especialmente de los ciudadanos aptos para el ejercicio del sufragio, en la facilidad para la formación partidos políticos y otras organizaciones políticas, en el acercamiento al sufragante de los

⁴ Asociación de Investigación y Estudios Sociales "ASIES". IX Seminario sobre el rol de los partidos políticos. Reconversión de los partidos políticos, su reto ante la crisis, Pág. 78

- métodos y facilidades de votaciones, a fin de evitar el abstencionismo registrado en los últimos eventos electorales.
- Estimular una mayor legitimación y transparencia en todos los procesos electorales, no solo en lo referente a las elecciones generales sino en las especiales, como presupuesto básico para legitimar todo poder, toda autoridad y toda representación. Para ello es urgente establecer el documento único de identidad con plena credibilidad; el empadronamiento en función de la residencia y no de la vecindad, en forma gradual mediante un adecuado estudio geográfico que registre la movilidad social; dotar al TSE de mayor coerción, entre otros aspectos, para la actualización permanente del Registro de Ciudadanos; la contribución de las autoridades electorales a la transparencia de la organización partidaria, la publicidad de las convocatorias para los actos procesales electorales de las organizaciones políticas, así como la regulación de la publicidad y las cantidades y el destino del financiamiento estatal y privado para las actividades políticas.
- Consolidar el sistema de partidos políticos democráticos como cuerpos intermedios que sean la expresión política de los diversos sectores que conforman la ciudadanía apta para ejercer sus derechos políticos. En este sentido es necesario precisar funciones, derechos y obligaciones de las organizaciones partidarias y de sus órganos y miembros, extendiendo la función democrática hacia el interior de la organización.
- El financiamiento de las campañas electorales de los partidos políticos, hasta ahora circunscrito al financiamiento estatal, debiera quedar limitado a dos quetzales por voto válido obtenido por aquellos partidos que solos, o en coalición, logren alcanzar un 4% del total de votos válidos o un diputado en el Congreso por lo menos. Este financiamiento se amplía por otras fuentes estableciendo parámetros máximos, a discreción de la autoridad electoral en forma periódica y se prohíbe percibir recursos por encima de tales

parámetros o aquellos que sean provenientes de actos ilícitos como la narcoactividad, creando para ello las figuras delictivas del caso y su sanción en el Código Penal.

- **Propuesta de la asociación líder. 15 de mayo de 1997:**

La asociación proponente presentó algunas reflexiones acerca de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y consideró importante resaltar algunos aspectos que, a su criterio, deberían mejorarse:

- **Democratización Interna de las organizaciones políticas**

Si se ha de exigir la democratización interna de las organizaciones políticas, deben establecerse normas que concilien dos factores importantes para la maduración del proceso democrático en cuanto al aporte de las organizaciones políticas, siendo una de ellas la tutela de que las corrientes internas puedan expresarse y validar sus posiciones, y la otra, quizás más trascendente, la formación y reconocimiento de los auténticos líderes de las organizaciones humanas, para lo cual el ambiente jurídico de los procesos electorales debería tener esa manifestación democrática, trasladando la legitimación de las organizaciones políticas a la manifestación de la voluntad popular, expresada en las elecciones.

- **Apoyo a la capacitación política**

Las organizaciones políticas deberían tener programas permanentes de capacitación de sus cuadros en temas como el conocimiento básico del régimen de legalidad, la responsabilidad cívica de los ciudadanos, la gobernabilidad, técnicas para el establecimiento de consensos, Administración Pública, planes de gobierno, etc. como requisito establecido por la ley para fomentar la participación, el interés y la indispensable preparación de líderes dentro de las organizaciones. Las autoridades electorales podrían contribuir con recursos técnicos para la

realización de este propósito e invitar a las universidades para que contribuyan con su aporte al desarrollo democrático de las instituciones.

- **Propuesta de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 15 de mayo de 1997:**

La Escuela de Ciencia Política presentó varias propuestas para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, entre ellas están:

- Documentación e Identificación. Como asienta el Acuerdo de Estocolmo, las distintas fases del proceso electoral se ven afectadas por la ausencia de un documento de identificación que sea confiable. La gran mayoría de impugnaciones y conflictos que se dan en los procesos electorales tienen su origen en conocidas irregularidades de la cédula de vecindad. De ahí que el Documento Único de Identidad debe de establecerse sin más dilación, para ello, dada la confianza y respetabilidad del TSE, debe dársele esa responsabilidad al Registro de Ciudadanos del TSE.
- Falta de democracia interna en los partidos políticos. La Ley de Organizaciones Políticas, Decreto Ley 32-83 contemplaba en su Artículo 14 un sistema de elección con representación proporcional, que dificultaba los abusos en las cúpulas partidarias o de los secretarios generales. Sin embargo, con la nueva legislación desapareció esa incipiente posibilidad de democracia interna. En tal sentido, sería conveniente retornar a la forma en que dicha cuestión se encontraba regulada.
- Establecimiento de límites máximos a la propaganda. Las quejas en contra de la saturación de propaganda en los procesos electorales, son cada vez más generalizadas, lo que no sólo afecta la legitimidad de tales procesos, sino que atenta contra las condiciones igualitarias que son esenciales en el sistema democrático.

- Financiamiento de la propaganda. Debe haber un control más estricto sobre el financiamiento de los partidos políticos para lograr su transparencia en el uso de las donaciones y contribuciones que reciben.
- Transporte subvencionado. Dada la lejanía de los puestos de votación y las penurias económicas de mucha población potencialmente votante, es claro que, pese a su costo, es conveniente que se financie el transporte durante el día electoral. De esa manera disminuiría la posible manipulación de los votos en el transporte pagado por los partidos políticos.
- Voto en las aldeas. Con la óptica de facilitar el acceso de la población rural a las votaciones, tomando las precauciones del caso contra eventuales fraudes en ellas, debiera de autorizarse el voto en aldeas que cuenten con un mínimo de empadronados, a partir de 1000, por ejemplo. Cabe indicar que si el padrón tuviera una base domiciliaria ello, en buena medida, disminuiría los gastos de transporte subvencionado, sobre todo en áreas urbanas, durante el día electoral. La ubicación de mesas electorales en las aldeas disminuiría también el gasto del transporte subvencionado.
- **Propuesta del Partido Social Cristiano.15 de mayo de 1997:**

El partido proponente presentó una propuesta de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y considera que dentro de la temática a abordar se encuentra:

- **El título.** Que debe reformarse ya que la ley regula no sólo a los partidos políticos, sino también a otro tipo de organizaciones, por lo que el título debería ser: Ley Electoral y de Organizaciones Políticas.

- **Ciudadanía y voto.** La actual boleta de empadronamiento, basada en la Cédula de Vecindad, ha presentado diversos problemas, atribuibles a las autoridades municipales, que son quienes extienden esta última y han existido denuncias de que dicho documento se ha proporcionado a extranjeros y en algunos casos a menores de edad. La creación de una Cédula de Identidad Personal, no basada en la antigua cédula de vecindad, bajo el control del Registro de Ciudadanos, podría ser la alternativa.
- **Derechos de los partidos políticos.** Todos los partidos u organizaciones políticas, deben gozar de los mismos derechos, sin discriminación alguna, salvo lo preceptuado en esta ley. La fiscalización de los fondos públicos que reciben los partidos debe ser atribución del Tribunal Supremo Electoral.
- **Obligaciones de los partidos políticos.** Debe ser obligación la de llevar contabilidad, de todos los ingresos o ayudas que reciba, así como de los gastos, incluyendo los fondos públicos.
- **Tribunal Supremo Electoral.** Debe tener atribuciones de promover la educación cívica de los guatemaltecos, así como de realizar estudios y análisis de comportamiento electoral. Debe fiscalizar la realización de los eventos electorales internos de las organizaciones políticas. Asimismo, debe fiscalizar permanentemente los ingresos o ayudas y egresos económicos que reciban o eroguen las organizaciones políticas, sean estos ingresos o ayudas privados o públicos.
- **Gastos y propaganda electoral.** Para que las distintas opciones políticas que se presentan a la ciudadanía tengan igual oportunidad de ser conocidas, el Estado deberá disponer de los tiempos que goza en los medios de comunicación radio eléctricos, para que en la campaña electoral, en la que el Organismo Ejecutivo tiene prohibición de hacer publicidad, se ceda en forma equitativa a las distintas opciones políticas para que

divulguen sus programas de gobierno o plataformas políticas. También se deberán fijar límites a los gastos totales por campaña política, a razón de una cantidad por cada ciudadano empadronado, para cada opción política. Por ejemplo: si los ciudadanos inscritos para votar al momento de la convocatoria son cuatro millones y la cantidad asignada en ese determinado evento electoral fuera de un quetzal por cada ciudadano inscrito, el gasto total de la campaña no debe exceder los Q4, 000, 000, por cada opción política en todos los rubros de gasto. Debe regularse la publicidad y propaganda a efecto de que la ciudadanía no se vea inundada por propaganda política, por lo que debe limitarse el tiempo en los medios de comunicación.

- Mesas Electorales. Para facilitar el acceso a los electores a las mesas de votación, estas deberán ubicarse también en las comunidades rurales con más de 200 ciudadanos inscritos, o las que se encuentren en puntos confluentes con otras comunidades más pequeñas.
- Padrón Electoral. Deberá realizarse hasta el nivel de la comunidad rural respectiva en que haya centro de votación.

- **Propuesta de la Procuraduría General de la Nación. 15 de mayo de 1997:**

Las siguientes son las recomendaciones hechas por el entonces Procurador General de la Nación en cuanto a las reformas que deben hacerse a la Ley Electoral y de Partidos Políticos:

1. Debe permitirse el voto de los ciudadanos guatemaltecos que se encuentran en servicio activo en el Ejército de Guatemala o en los cuerpos policíacos o que tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar, debiendo suprimirse en consecuencia la literal A del Artículo 15 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

2. Debe quedar establecido que los ciudadanos guatemaltecos que se encuentran en el exterior puedan votar en el respectivo Consulado de Guatemala. Tal posibilidad debe extenderse al menos a la votación de Presidente y Vicepresidente de la República, diputados por listado nacional y diputados al Parlamento Centroamericano.
3. Debe establecerse que los ciudadanos guatemaltecos puedan votar en juntas receptoras de votos en las aldeas, parajes y caseríos de que se trate.
4. Deben establecerse padrones electorales que establezcan el lugar de votación de acuerdo a la residencia de los distintos votantes.
5. Treinta días antes de las elecciones el TSE asumirá el control de los servicios de energía y de telecomunicaciones en todo lo que sea preciso para asegurar la solvencia del proceso electoral. Con la misma anticipación todas las autoridades del Estado salvo aquellas que constitucionalmente están sujetas solamente a la ley y no a autoridad alguna, quedarán sujetas a las ordenes que emita el TSE en el ámbito de las funciones que le corresponden.
6. Debe de existir transporte público gratuito para todos los guatemaltecos el día de las elecciones en toda la república sin discriminaciones de ningún tipo.
7. Los partidos políticos deben llevar libros de contabilidad los que en cualquier momento pueden ser revisados por las autoridades electorales. Esta reforma puede introducirse como segundo párrafo de la literal F del Artículo 22 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos debiendo establecerse, además, los datos mínimos que deben contener estos libros en cuanto al origen de los fondos que sean manejados.
8. Deben establecerse drásticas sanciones a cualquier organización política que no pueda dar razón satisfactoria del origen de los fondos que utilice en el proceso electoral. La pena al delito perpetrado se quintuplicará si se demostrase que el origen de los fondos tiene alguna relación con el narcotráfico o cualquier otra actividad criminal.

9. Se debe establecer el pago del financiamiento estatal ajustado al costo real proyectado de cada voto válido obtenido en una campaña electoral con el propósito de lograr que la mayor parte del financiamiento de las campañas electorales derive del financiamiento estatal y no de aportes particulares. Esta reforma afecta la literal F del Artículo 20 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

10. Se deben prohibir las donaciones anónimas a las campañas electorales y total deducción del impuesto sobre la renta de las cantidades que se aporten a éstas y al sostenimiento de los partidos políticos hasta el límite que el TSE determine. Esta reforma puede introducirse como una nueva literal del Artículo 20 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

- **Propuesta del Sindicato de Trabajadores del Tribunal Supremo Electoral. 15 de mayo de 1997:**

- **Proyecto de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos:**

Artículo 1. Se reforma el Artículo 9, el cual queda así:

“Artículo 9. Anticipación necesaria. Para ejercer en determinada elección o consulta popular, los derechos políticos a que se refiere la presente ley, se requiere estar inscrito con una anticipación no menor de dos meses al respectivo evento”.

Justificación: EL TSE tiene los recursos humanos y tecnológicos para elaborar el padrón electoral con la antelación necesaria para el evento electoral. De esa manera se le estará dando a la población un mes para empadronarse, pues actualmente la inscripción se cierra tres meses antes del evento; se puede cerrar dos meses antes.

Artículo 5. Se suprimen las literales d), f), g), h), i), j), k) del Artículo 20.

Justificación: La literal d) debe ser trasladada como literal j) al Artículo 22 en virtud de que “denunciar ante el TSE cualquier anomalía de que tengan conocimiento los partidos”, no debe ser un derecho sino una obligación. El resto de literales derogadas se refieren al

financiamiento que reciben los partidos de dos quetzales por cada voto válido obtenido y es contraproducente que en un país subdesarrollado se les de dicho financiamiento. Además es discriminatorio que se les dé a unos y a otros no.

Artículo 6. Se deroga el Artículo 21.

Justificación: No tiene razón de existir si se deroga la deuda política.

Artículo 7. Se modifican las literales d), e) y g) y se agregan las literales j) y k) al Artículo 22, el cual queda así:

“Artículo 22. Obligación de los partidos. Los partidos políticos tienen las obligaciones siguientes:

d) Desarrollar sus actividades de proselitismo, formación ideológica, captación de recursos, participación en procesos electorales y todas las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones para el cumplimiento de sus funciones con apego a la ley y a los principios que sustentan;

e) Fomentar la educación y formación político-democrática de sus afiliados con énfasis en la historia económica, política y social del país;

f) Promover el análisis y plantear soluciones a los problemas nacionales, departamentales y municipales;

j) Denunciar ante el TSE cualquier anomalía de que tengan conocimiento”.

Artículo 22. Se modifica el primer párrafo del Artículo 122, el cual queda así:

“Artículo 122. Presupuesto. Corresponde al TSE una asignación anual del uno por ciento (1%) del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para cubrir los gastos de funcionamiento y de los procesos electorales”.

Justificación: Es indispensable equipar de computadoras al personal del interior del país para los efectos del Documento Único de Identidad.

Artículo 23. Se modifica el Artículo 123, el cual queda así:

“Artículo 123. Integración. El TSE se integra con cinco magistrados suplentes, electos por el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros de una nómina de treinta candidatos, propuesta por la Comisión de Postulación. Durarán en sus funciones seis años y no podrán ser reelectos”.

Justificación: Que no sean reelectos generará una carrera de honestidad jurídica en el foro guatemalteco.

Artículo 24. Se modifica el Artículo 124, el cual queda así:

“Artículo 124. Calidades. Los magistrados del TSE deberán ser hijos de padre y madre guatemaltecos naturales, de reconocida honorabilidad comprobada, no haber sido procesados por delitos comunes, ser abogados y notarios, estar comprendidos entre las edades de 30 y 50 años, no ser miembros, asesores, ni representantes o mandatarios de los partidos políticos. Los magistrados propietarios no podrán ejercer su profesión y gozarán de las mismas calidades de los magistrados de la Corte de Constitucionalidad”.

Justificación: La actual ley le permite a los magistrados suplentes ser miembros, asesores, representantes y/o mandatarios de los partidos políticos en virtud de prohibírseles únicamente a los magistrados titulares.

3.1.2 Análisis de las propuestas que se deriven de los Acuerdos de Paz

El Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, celebrado el 7 de diciembre de 1996 en Estocolmo, entre el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, contiene seis puntos cuyo estudio, en el presente trabajo, puede resumirse así:

- **Documentación**

- El Acuerdo señala la conveniencia de sustituir la actual cédula de vecindad por un documento único de identidad, válido para todos los actos de la vida civil, cuya emisión queda a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos.
- La actual cédula de vecindad, además de su función esencial de constituir el único documento de identidad para los guatemaltecos en el territorio de la República tiene la función específica de acreditar la identidad del ciudadano en el momento de ejercer el sufragio (Art. 1 y 8 de la Ley de Cédula de Vecindad).
- El XV Congreso Jurídico Guatemalteco, celebrado en la ciudad de Guatemala en noviembre de 1995, recomendó la creación del Documento Único de Identidad, bajo el control y administración del Tribunal Supremo Electoral.
- La Asociación de Investigación y Estudios Sociales, en propuesta presentada al Tribunal Supremo Electoral el 15 de mayo de 1997, señala que "es urgente la necesidad de establecer el Documento Único de Identidad con plena credibilidad".
- Rafael Villegas Antillón,⁵ afirma que, en Colombia la cédula de ciudadanía como documento único de identificación nacional de los ciudadanos y como "título de elector", fue instituida por ley del 31 de mayo de 1929 y su uso es obligatorio a partir de 1934; constituyó, en su momento, un importante avance para controlar el fraude electoral y para organizar el censo electoral. Asevera, también, que desde entonces, ha sido medio insustituible del ciudadano para todos los actos civiles y políticos en que la identificación personal sea necesaria.

⁵ VILLEGAS, Rafael. **El Tribunal Supremo de Elecciones. (Análisis jurídico-estructural y técnico)**., pág. 155

- La Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala en su propuesta del 15 de mayo de 1997 afirma que "la gran mayoría de impugnaciones y conflictos que se dan en los procesos electorales, tienen su origen en reconocidas irregularidades de la cédula de vecindad. De ahí que el documento único de identidad debe establecerse sin más dilación. Opina, asimismo, que dicho documento debe confiarse al Tribunal Supremo Electoral, por medio del Registro de Ciudadanos.

La cédula de vecindad, actual documento de identificación, como ya se expuso anteriormente, carece de los elementos necesarios para gozar de credibilidad. Por ello, se hace indispensable su sustitución por un documento que reúna los requisitos adecuados para tener plena confianza en que el mismo es autentico y corresponde a la persona que lo porta, y que no va a ser objeto de ningún tipo de anomalías. Son características que deben tenerse en cuenta al elaborarse dicho documento:

- que sea dotado de medidas de seguridad que garanticen su fidelidad, que no va a ser objeto de falsificación o alteraciones, empleando para ello la tecnología moderna, la cual cuenta con elementos idóneos para proporcionar la garantía señalada.
- Que su formato sea practico, tanto en su tamaño como en su diseño; que se elabore una tarjeta de fácil manejo y portación, que sustituya el folleto de varias paginas que constituye la actual cédula de vecindad y cuya conservación y manejo resulta complicado.
- Que el material del cual se elabore el documento de identidad haga imposible la alteración de los datos que consten en el mismo; y que, además, sea de un material duradero, resistente al paso del tiempo, que no se deteriore fácilmente para garantizar su conservación y evitar su destrucción.

- Que los documentos se autoricen conforme un sistema centralizado, mediante el cual se asigne a cada uno un número único e irrepetible, de manera que con el documento que se asigne a cada ciudadano inscrito, se tenga la certeza de que no existe duplicidad, o sea que una misma persona posea dos tarjetas de identidad o que más de una tenga el mismo documento, o, también, como sucede actualmente, que se repitan los números por ser los municipios los que en forma independientemente le asignan la numeración a las Cédulas de vecindad, lo que da lugar a que en distintos municipios haya Cédulas con el mismo número.

El nuevo documento de identidad debe constituir el instrumento de identificación obligatorio para todo guatemalteco mayor de dieciocho años, o extranjero residente en el país, en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que señalen las leyes; o bien, puede tomarse como edad para la obtención de dicho documento, los 14 o 16 años, teniendo en consideración que a esa edad las personas son aptas para realizar algunos actos determinados por la ley. Es decir, que el mencionado documento debe ser útil en todos los actos de la vida civil de las personas y, asimismo, en lo relativo a sus deberes y derechos políticos.

Es conveniente que al establecerse legalmente la creación del documento único de identidad, se faculte al Tribunal Supremo Electoral su expedición, administración y control, por medio del Registro de Ciudadanos, en la dependencia de éste que se crea idónea, ya que dicha institución goza de plena credibilidad por la transparencia de su actuación ; lo que proporciona la seguridad que la emisión de dicho documento se va a llevar a cabo sin incurrir en anomalías. Así el Registro de Ciudadanos, además de inscribir a los ciudadanos e incluirlos en el Padrón Electoral, también procede a expedir los documentos de identidad. Para el efecto, el Registro de Ciudadanos debe establecer

oficinas ubicadas convenientemente para que la población tenga fácil acceso para adquirir su documento de identificación.

Al ser un mismo registro el que, por una parte, se encarga de hacer constar los datos de identificación de las personas y de extender los respectivos documentos de identidad y, por otra, efectúa la inscripción de los ciudadanos y su inclusión en el padrón electoral, se evita tener dos registros que manejan información similar, como sucede actualmente al contar con un Registro de Cédulas de Vecindad que actúa independientemente del Registro de Ciudadanos; y al unificar dicha información se tiene un mayor control de la misma. Asimismo, es posible actualizar y depurar permanentemente el padrón electoral, con base en la información que se registra sobre la identidad personal.

Para adoptar un documento de identidad fiable, es necesario contar con los recursos necesarios para organizar y llevar a cabo todo lo concerniente a:

- Desarrollar las distintas etapas del programa destinado a dotar progresivamente a la población del documento de identidad.
- Capacitación del personal, para que éste recabe de manera fidedigna la información que proporcionen los interesados;
- Establecer oficinas que sean accesibles a la población;
- Que el costo del documento de identidad no resulte muy oneroso para los interesados o, si es posible, sea gratuito y se pague sólo por las reposiciones;
- El empleo de equipo moderno para recabar, hacer constar y conservar la información, y el mantenimiento del mismo;

- Asimismo, los aparatos adecuados tecnológicamente, para elaborar el documento de identidad y dotarlo de los elementos necesarios que aseguren que el mismo no es falsificable.
- Llevar a cabo un programa de divulgación para educar a la población respecto a la necesidad de contar con su respectivo documento de identidad.

Para dotar a la población del documento de identidad, se hace indispensable adoptarlo mediante un programa bien organizado, el cual se debe ir desarrollando por etapas:

Primero, es necesario proceder a revisar y depurar el padrón electoral, esto con el objeto de corregir las irregularidades que el mismo tenga respecto a las personas empadronadas, lo que puede ser posible por medio de una auditoría interna o externa. A continuación se debe proceder a dotar a la población, en forma progresiva, de su respectivo documento de identidad, comenzando por quienes ya se encuentran empadronados y siguientes posteriormente con el resto de la población.

La tarea, tanto de depuración del padrón electoral como la de implementación del documento de identidad, se debe llevar a cabo dividiendo el territorio nacional por sectores, a fin de facilitar el trabajo, ubicando de manera adecuada los recursos económicos y humanos con que se cuente. Dichas regiones se pueden crear en consideración al número de pobladores y el de empadronadores que se encuentren en los distintos departamentos y municipios de la República.

Además, al depurar el padrón y al emitir el documento de identidad, se debe proceder a verificar la información que proporcionan los interesados, estableciendo su ubicación geográfica y los datos personales consignados por los mismos, lo cual se debe realizar en el Centro de Procesamiento de Datos, teniendo a la vista la documentación necesaria, y cuando sean indispensable, mediante visitas personales.

3.1.3 Análisis de la reforma constitucional, parlamentarismo y comunidades étnicas; circuitos electorales

- Es evidente el interés de los partidos políticos, asociaciones de investigadores, entidades gremiales, medios de comunicación social y ciudadanos de diversos sectores en el análisis y discusión de las reformas que se pretende introducir en materia electoral.
- El Tribunal Supremo Electoral integró, para dar cumplimiento al correspondiente Acuerdo de Paz, una comisión de Reforma Electoral, cuyo estudio debe comprender, como puntos mínimos (no limitativos), los seis puntos anteriormente reseñados, lo anterior significa que es posible la inclusión de otros temas no comprendidos en los Acuerdos de Paz.
- Las reformas, necesarias para el fortalecimiento democrático e institucional del país, comprenderán, entre otros, aspectos de suma importancia que deben ser cuidadosamente analizados, por ejemplo:
- Reforma del registro de ciudadanos, (que quizá sería conveniente analizarla en congruencia con la reforma registral general del país).

- Asuntos de índole municipal, (que no debieran desligarse del estudio y discusión de iniciativas de ley concernientes a la emisión de un nuevo código municipal).
- La creación del Documento Único Identidad, (que implicará la eliminación de un documento de mucho arraigo en la cultura y en la confianza de la totalidad de ciudadanos guatemaltecos, la cédula de vecindad, documento que por más de cincuenta años ha identificado a los mayores de dieciocho años y que, ha sido utilizado no solo en actos eleccionarios, sino para otros actos de la vida civil sumamente trascendentes, como por ejemplo: contraer matrimonio, celebrar contratos, efectuar operaciones bancarias, comparecer a diligencias judiciales y administrativos).

A) Espíritu del Acuerdo de Paz

Las elecciones son el instrumento esencial para la transición que vive Guatemala hacia una democracia funcional y participativa. Con este propósito, nuestro país cuenta con el Tribunal Supremo Electoral, el cual es una institución independiente e imparcial que constituye un factor de importancia que fortalece el régimen electoral.

El abstencionismo es un factor que se hace presente en las elecciones guatemaltecas, por lo que es necesario elevar la participación ciudadana en los procesos electorales, dando así, legitimidad al poder público y consolidando una democracia representativa en Guatemala.

El proceso electoral de nuestro país sufre de deficiencias, dentro de las que se incluyen la falta de documentación confiable de los ciudadanos, la ausencia de un padrón electoral técnicamente elaborado, la dificultad de acceso al registro y a los centros de votación,

carencia de información y educación electoral, y la necesidad de una mayor transparencia en las campañas electorales.

Es necesario, para llevar a cabo las reformas electorales, que la *Comisión de Reforma Electoral*, integrada por un presidente nombrado por el Tribunal Supremo Electoral, un representante y su suplente, de cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria, y dos miembros y sus respectivos suplentes que a su juicio designe el Tribunal Supremo Electoral, publique un informe y un conjunto de recomendaciones sobre las modificaciones legislativas correspondientes.

- **Acuerdo Sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral**

La agenda de la Comisión de Reforma Electoral debe incluir como puntos mínimos y no limitativos, para la modernización del régimen electoral, los siguientes temas:

1. *Documentación*: La falta de documentación confiable es un obstáculo para la realización de las etapas del proceso electoral, por lo que se ve la conveniencia de sustituir la actual cédula de vecindad por un documento único de identidad con fotografía, que sirva para todos los actos de la vida civil y a su vez para los procesos electorales. La emisión de tal documento quedaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos.
2. *Empadronamiento*: Se debe perfeccionar y mantener actualizado en forma permanente el padrón electoral, por lo que debe crearse un control efectivo y sistemático de defunciones y traslados de lugar de residencia. La Comisión de Reforma Electoral debe examinar cómo facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros de registro; asimismo analizar la conveniencia de otorgar en el futuro a los miembros del Ejército en servicio activo, el derecho político de ejercer el voto en los procesos electorales guatemaltecos.
3. *Votación*: Debe facilitarse el acceso de los ciudadanos a los centros de votación, por lo que se deben instalar centros de votación en el interior de los municipios donde existan

importantes núcleos de población, distantes de la cabecera municipal y que resulten accesibles a los fiscales de los partidos políticos y observadores electorales. Los centros electorales deben corresponder a una circunscripción electoral municipal con padrón propio.

4. *Transparencia y publicidad:* Para que exista transparencia en la postulación de los candidatos dentro de los partidos políticos, conviene que se haga del conocimiento de todos los afiliados las convocatorias y realización de las asambleas generales de los partidos políticos. Para asegurar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales de los partidos políticos, e impedir que la preferencia de los electores no sea suplantada por la capacidad económica, el Tribunal Supremo Electoral, debería tener la facultad de fijar un límite de gastos en propaganda electoral. Los partidos políticos y candidatos deben de estar obligados a presentar los libros e informes que les sean requeridos por el Registro de Ciudadanos para comprobar la procedencia lícita de sus recursos.

5. *Campaña de información:* La activa y cada vez mayor participación de los ciudadanos en los procesos electorales representa una garantía para la legitimidad y representatividad de las autoridades electas. Esto se facilitaría si se realizan campañas permanentes de educación, motivación e información a los ciudadanos. La campaña de información debe cubrir:

- a) Divulgar la importancia del derecho de los ciudadanos a elegir y ser electos;
- b) Estimular y promover el empadronamiento oportunamente;
- c) Informar sobre la manera de votar, los documentos a presentar en las mesas y centros de votación y horas para hacerlo; e
- d) Informar sobre cómo organizarse en comités cívicos o afiliarse a partidos políticos.

6. *Fortalecimiento Institucional*: Debe realizarse un programa de modernización del Registro de Ciudadanos, en dicho programa se debe automatizar la información e integrarla en redes coordinadas para la depuración efectiva de los padrones electorales, su mantenimiento y actualización. También se debe analizar cuál es el monto de los recursos que requiere el Tribunal Supremo Electoral para su eficiente funcionamiento y, en particular, sus funciones permanentes en materia de registro, empadronamiento y campañas de información a la ciudadanía.

3.2 Transparencia del proceso electoral:

3.2.1 Establecimiento de registro unificado del estado civil de las personas.

- **Campañas electorales**

Se denomina campaña electoral al período destinado a la realización de la propaganda electoral. Se entiende como tal al conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los partidos, alianzas de partidos y agrupaciones de electores con el propósito de hacer conocer y explicar sus principios ideológicos y programas de gobierno así como promover los candidatos que han postulado a los distintos cargos electivos con la finalidad de captar las preferencias de los electores

- *Competencia Política y Campaña Electoral*

Para que unas elecciones puedan considerarse libres y competitivas no sólo debe asegurarse que todo el que tenga derecho a votar pueda hacerlo en libertad, igualdad y sin presiones; también se requiere permitir y garantizar tanto la organización como la participación de opciones políticas y candidatos diferentes, de manera que pueda verificarse

un grado aceptable de competencia, lo cual conlleva garantizar entre otros aspectos: procedimientos equitativos de registro de organizaciones políticas, en especial de partidos y procedimientos democráticos de postulación e inscripción de candidatos; asimismo, garantizar que esas organizaciones y candidatos puedan acceder al electorado en un ambiente de libertad e igualdad de oportunidades.

- *Principios de reglamentación*

Se justifica la reglamentación de las campañas electorales por parte del Estado para que exista una distribución equitativa de los recursos. Son tres los principios en que se fundamenta:

1. Asegurar un régimen de libertades, en especial las políticas, es decir, libertad de expresión, información y reunión para todos los partidos, grupos y personalidades;
2. Mantener la neutralidad e imparcialidad de los entes públicos que puedan influir en los resultados de las elecciones;
3. Dirigir su acción con el objetivo de igualar en lo posible los medios a disposición de los candidatos, esto es, promover la igualdad de oportunidades.

Una completa igualdad es prácticamente imposible, debido a que siempre habrán candidatos con una mayor base social o popular que otros, también puede darse el caso de candidatos no muy populares pero que dispongan de cuantiosos recursos. De lo que se trata es de lograr una igualdad de oportunidades, que los recursos guarden cierta proporción con el apoyo popular con que cuenta cada una de las opciones concurrentes y así evitar que un partido o candidato sepulte con su propaganda a los demás. Las cuestiones más reglamentadas en las leyes electorales suelen ser fundamentalmente dos:

1. Facilitar el acceso a los medios de comunicación en masas: Resulta importante garantizar el acceso a la radio y a la televisión. Los criterios para asignar espacios son

diversos y varían según los países. Se puede hacer por el número de candidatos postulados, por la fuerza de que dispongan los partidos en las asambleas parlamentarias o por la cantidad de votos obtenidos en la última elección. El hecho de que el Estado ceda espacios en la radio y la televisión puede conllevar la prohibición paralela de colocar publicidad electoral pagada en dichas emisoras. En el caso de que los medios de comunicación sean explotados por empresas privadas, las cuales pueden vender espacios comerciales a candidatos y a partidos, se trata de garantizar que ofrezcan un tratamiento igualitario para todos los candidatos sin conceder ventajas especiales a ninguno en particular y llevando a cabo una política informativa imparcial.

2. Ofrecer subvenciones o financiamiento público a los partidos: El Estado puede asumir dos líneas de reglamentación:
 - **La acción negativa:** El Estado se preocupa de fijar topes a la cantidad de recursos que pueden utilizar los candidatos en una elección, fiscalizando las cuentas de gastos electorales y exigiendo que las donaciones se hagan de manera pública.
 - **La acción positiva:** El Estado de manera directa o indirecta cede recursos a los candidatos y organizaciones políticas para darles una base común de lanzamiento. Por ejemplo, el reembolso de los gastos en que hayan incurrido los candidatos o el establecimiento de un fondo partidario permanente nutrido con un porcentaje de los ingresos ordinarios del Estado. La finalidad de estas disposiciones es que el dinero no sea origen ni causa de desigualdad.

- **Modelos de partidos políticos y su financiamiento**

El problema de los partidos políticos y de los financiamientos privado y público de la actividad política tiende a convertirse en uno de los ejes fundamentales de la discusión actual en torno a la función de los partidos políticos en una sociedad democrática. La democracia supone la igualdad de oportunidades entre los actores de la competencia electoral, transparencia en cuanto a los intereses que representa, independencia personal de quienes ostentan las diversas formas de mandato popular, información plena de las alternativas políticas en discusión, diálogo abierto en todos los niveles sociales y posibilidades de un acceso equitativo a los medios de comunicación.

- **El financiamiento privado de los partidos políticos**

La cuestión del financiamiento privado de la actividad de los partidos es hoy el centro de polémicas encendidas. La temática de las relaciones entre dinero y política ofrece posiciones encontradas, caracterizadas por la crítica al fenómeno de corrupción política, a la presencia de intereses económicos en los procesos políticos, a las distorsiones en el sistema de representación, al comercio de influencia y, en general, a la manipulación de la voluntad popular por parte de intereses corporativos. La legislación relativa a el financiamiento privado está más orientada a la propuesta de criterios orientadores y expresiones de deseos que a un control preciso y efectivo del aporte privado a la actividad de líderes políticos, candidatos, estructuras organizativas, órganos de expresión y, sobre todo, campañas electorales. De ahí precisamente el interés actual de la legislación por definir pautas dirigidas a promover la transparencia, la igualdad de oportunidades y la autonomía de los partidos. La experiencia comparada demuestra que una política legislativa restrictiva y poco realista surtirá seguramente efectos opuestos a los previstos, acentuando el secreto, la opacidad y la falta

de transparencia de la vida partidaria. La tendencia hacia la limitación de los aportes privados se basa en los siguientes argumentos fundamentales:

- La prohibición o limitación y control de la financiación privada de los partidos políticos evitará ciertas formas de corrupción del poder.
- Por vía de la limitación de las contribuciones privadas se controlará y reducirá la influencia que ejercen los grupos de presión.
- La limitación del monto de las contribuciones privadas implica la necesidad de ampliación de la base de contribuyentes, facilitando la participación de pequeños contribuyentes.

El control público del origen de los fondos y el acceso del público en general al conocimiento de este tipo de datos redundará en una mayor transparencia y del sistema político. Las legislaciones de diversos países han limitado los aportes privados a los partidos políticos, por diversos procedimientos: limitación del monto aportable, aplicación de cargas fiscales a los aportes que excedan ciertos límites, establecimiento de requisitos formales para la concreción de los aportes, obligación de indicar la fuente de los recursos, etc.

- **Financiamiento público de los partidos políticos**
- **Financiamiento público directo**

Los diversos sistemas de financiamiento público han girado en torno a ciertos ejes fundamentales. En primer lugar, la necesidad de conciliar, por un lado, la igualdad de oportunidades y la creación de condiciones para una incorporación incesante de nuevos actores políticos e institucionales, y por otro, el imperativo de transparencia y control de la influencia de poder. En segundo lugar, la conveniencia de asegurar un piso económico mínimo para la actuación de los partidos. El reconocimiento de los partidos como

instrumentos indispensables en la formación de la voluntad popular sirvió de base fundamental a la idea de que el financiamiento público directo opera como una garantía necesaria para que los partidos cumplan con las funciones constitucionalmente consagradas en su país.

- **Sujetos destinatarios**

Aquellos sistemas políticos en los que los partidos tienen una presencia política firme y consolidada en el tiempo, que les permite ejercer plenamente el monopolio de la representación política y la presentación de candidatos, optan por privilegiar al partido como destinatario esencial del apoyo financiero público. Por el contrario, aquellos países en los que existe un énfasis en las personalidades individuales y en los que las tradiciones organizativas de los partidos son relativamente débiles, tienden a afianzar el apoyo a candidatos individuales.

a) Partidos

La ayuda estatal directa a partidos políticos plantea el interrogante de qué actividades deben ser financiadas por el Estado.

En un sistema democrático los partidos no tienen solamente actividades de tipo electoral, sino que también desarrollan actividades permanentes en períodos inter electorales: por ejemplo, contribuyen a formar la opinión política, realizan actividades de formación cívica y docencia ciudadana, preparan equipos técnicos y cuadros dirigenciales, investigan, etc. Por estas razones, el Estado debe financiar las actividades de los partidos políticos y asegurarse de que puedan llevar a cabo sus actividades ordinarias. La crítica al subsidio público gira en torno al argumento de que los partidos verán restringida su libertad al

depender económicamente del Estado. Existen en principio tres criterios para seleccionar qué partidos ha de financiar el Estado en forma directa:

1. El primer criterio consiste en tomar en cuenta la representación parlamentaria: solo los partidos que alcanzan escaños legislativos reciben fondos del Estado.
2. El segundo criterio consiste en tomar en cuenta el número de votos obtenidos por cada partido en la elección, para luego establecer una cláusula de barrera a partir de la cual sea efectivo el derecho al apoyo público.
3. El tercer criterio, podría definirse como un criterio mixto, fundado en la utilización de una doble unidad de medida: los votos obtenidos y su traducción en términos de obtención de escaños y posiciones representativas.

b) Candidatos

Los partidos reciben subsidio, especialmente para la organización de sus convenciones nacionales, pero el sistema se centra en la ayuda al candidato como destinatario inmediato de un apoyo destinado a soportar el esfuerzo electoral efectivo. En el marco de esta concepción de los partidos, son los candidatos, los que están en el centro de la escena política y los que son tenidos en cuenta por el electorado a la hora de votar. Desde el punto de vista del financiamiento público directo, no es de extrañar que también sean los candidatos los que se financian de modo preponderante, limitándose los aportes estatales a los partidos, como un apoyo a los aspectos más secundarios de su actividad general.

c) Candidatos y partidos

Este es el tercer tipo de sistema de financiamiento público, basado en la combinación de mecanismos de apoyo a estructuras partidarias y candidatos. Francia es el país que representa esta tendencia, ya que en 1988 el Parlamento francés sancionó una ley en la que se establece una financiación pública de las campañas consistente en un reintegro a cada candidato presidencial, de un porcentaje del 20% del tope de gastos establecidos, bajo la condición de haber obtenido un 5% del total de sufragios emitidos en la primera vuelta. Esta suma no podrá exceder los gastos reflejados en el propio balance de campaña del candidato. La legislación francesa contempla también un subsidio a los partidos, distribuido proporcionalmente al número de bancas y determinado cada año fiscal en la respectiva ley de presupuesto.

- **Financiamiento público indirecto**

Tienden a cobrar importancia cada vez mayor los diversos tipos de subvenciones bajo la forma de servicios o en especie, cuyas modalidades abarcan desde la utilización de locales públicos sin costo alguno, concesión de tarifas postales para el envío de propaganda, uso gratuito de espacios en radio o televisión, espacios para la fijación de carteles, impresión de padrones y boletas electorales, asistencia para la implementación de reformas administrativas, etc. El subsidio indirecto de mayor importancia es la concesión de espacios gratuitos en los medios de radiodifusión, especialmente televisivos.

- **El control de ingresos y gastos de los partidos políticos**

Tanto la existencia de limitaciones a los gastos de los partidos, como las restricciones a los aportes legalmente autorizados y las asignaciones directas e indirectas de fondos públicos a las agrupaciones políticas y a las campañas electorales, plantean al legislador el desafío de

establecer procedimientos de fiscalización eficaces. Un método efectivo de control es a través de la exigencia de contabilización formal y posterior publicidad de los ingresos y gastos. La validez del principio de la publicidad como sistema de control, parte de los siguientes argumentos:

1. Ofrece al electorado una mejor información acerca de donde provienen los fondos lo que a su vez les permite evaluar con mayor precisión a sus candidatos;
2. Tiende a limitar el margen para oportunidades de corrupción;
3. Mejora la calidad de la competencia política por la vía de un mejor conocimiento de los apoyos a una propuesta electoral;
4. Mejora la información y la publicidad como un medio esencial para recoger datos relevantes para la decisión ciudadana.

3.2.2 Documento único de identidad

La actual cédula de identidad es el documento oficial expedido por órgano competente, que acredita la ciudadanía de una persona con la información particular, para que se identifique y pueda ejercer sus derechos ciudadanos, entre ellos el de votar. En Colombia, la cédula de ciudadanía fue introducida por primera vez al régimen electoral colombiano, como documento único de identificación nacional de los ciudadanos y como “título de elector” que los habilita para ejercer el sufragio, mediante ley 31 de 1929. Su uso ha sido obligatorio a partir de la Ley 7 de 1934 y constituyó en su momento un importante avance para controlar el fraude electoral y para organizar el censo electoral. Desde entonces la cédula de ciudadanía ha sido medio insustituible de identificación del ciudadano para todos los actos civiles y políticos en que la identificación personal sea necesaria, requisito obligatorio para ejercer el derecho de sufragio y punto de referencia para la elaboración del censo electoral. 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. Algunas características que posee este documento en algunos países son: es expedido por el órgano encargado de organizar el proceso electoral, después de comprobar con certeza que la persona reúne las condiciones legales para ser elector; en algunos países el documento contiene la fotografía del portador y su firma, así como su huella digital clasificada y los datos completos acerca del lugar y fecha de nacimiento, nombre de los padres, profesión u oficio y lugar de residencia; usualmente contienen además, un número que identifica al elector y que aparece en el registro electoral o en las listas electorales a la par del nombre; sin la presentación ante la Junta Receptora de Votos, de este documento, no se admite que la persona vote. En los países anglosajones el ciudadano se puede identificar, para ejercer su derecho a sufragio, con otros documentos de identidad, como la licencia de conducir o el carné del seguro social.

3.2.3 Revisión, actualización y depuración del padrón electoral

- **Padrón electoral**

El padrón electoral es la lista de todos los ciudadanos que con derecho al voto hicieron una solicitud de inscripción al padrón electoral, y cumplieron con todos los requisitos exigidos por la Ley Electoral para ser un elector legítimo y debidamente registrado. La solicitud de incorporación la debe realizar cada ciudadano a través de formulario y la presentación de un documento de identificación legítimo. El padrón electoral debe indicar el sitio donde le corresponde votar cada elector, el cual deberá ser el más cercano a su

domicilio, además el padrón debe contener algún mecanismo que permita garantizar que todo ciudadano está inscrito una sola vez. El padrón electoral se debe depurar periódicamente a objeto de excluir del mismo a las personas fallecidas, a quienes han perdido la nacionalidad y a las que tiene suspendidos sus derechos ciudadanos para el día de las elecciones. Si un elector cambia de domicilio debe tramitar una solicitud de reubicación de su sitio de votación. En algunos países se entregan copias fieles de los padrones electorales a los partidos políticos debidamente inscritos, para que puedan realizar los reclamos correspondientes por omisiones o errores que contenga la lista definitiva de electores con derecho a votar.

- **Importancia del padrón electoral**

Es evidente que el registro previo de los electores es un instrumento sin el cual no se pueden realizar unas elecciones limpias. El padrón electoral permite organizar territorialmente las elecciones, puesto que con él a cada elector se le asigna un lugar determinado de votación, de manera que sólo puede emitir su voto si su nombre se encuentra en la lista parcial del padrón electoral en poder del colegio o la mesa receptora de votos asignada. Con esto se evita el voto múltiple, que constituye una maniobra electoral ilegal.

- **Empadronamiento**

El empadronamiento es el proceso por el cual cada ciudadano con derecho a votar acude a un centro de empadronamiento para realizar los trámites que corresponden con el fin de ingresar al padrón electoral. En cada centro de empadronamiento hay un funcionario electoral o empadronador quien llenará el formulario o boleta de empadronamiento de acuerdo a los datos que indique el ciudadano. El formulario de empadronamiento tiene un

diseño especial para facilitar la incorporación de la información a un sistema mecanizado por computador.

- **EL padrón electoral según el Acuerdo de Paz**

- El Acuerdo de Paz referido, indica que se debe perfeccionar y mantener actualizado en forma permanente el padrón electoral. Que para ello debe tenerse un control efectivo y sistemático de los traslados de residencia que efectúen las personas, así como de las defunciones que ocurran. Que se debe facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros de registro y analizar la conveniencia de otorgar, en el futuro, a los miembros del Ejército en servicio activo, el derecho de ejercer el voto.
- En la Ley del Registro de Ciudadanos de 1983, derogada por la Ley Electoral y de Partidos Políticos se establecía:

Artículo 22. El Padrón deberá mantenerse actualizado por el Registro, mediante la incorporación al mismo de los nuevos ciudadanos y la eliminación de aquéllos que han muerto o que han perdido la ciudadanía guatemalteca o están impedidos para el ejercer el derecho de voto. El Registro General de la Población, los Registradores Civiles, el Organismo Judicial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y, en general, todas las dependencias del Estado que tengan relación con la suspensión, adquisición o pérdida de la ciudadanía guatemalteca o del derecho al voto, deben informar al Registro de Ciudadanos, periódicamente de esos hechos.

Artículo 23. A más tardar dos meses antes de la fecha señalada para cada elección, el Ministerio de la Defensa Nacional y el Ministerio de Gobernación, deberán enviar al Registro una nómina de todos los ciudadanos en servicio activo en el ejército y en los cuerpos policíacos o de seguridad del Estado, con el número de su correspondiente Cédula de Identidad Personal, para los efectos de excluirlos del padrón electoral.

- El XV Congreso Jurídico Guatemalteco, antes mencionado, recomendó al Tribunal Supremo Electoral, que continúe y constantemente promueva el empadronamiento del ciudadano apto para votar y la depuración del Padrón Electoral.
- La Asociación de Investigación y Estudios Sociales, en la propuesta del 15 de mayo de 1997, señala la urgente necesidad de establecer "el empadronamiento en función de la residencia y no de la vecindad, en forma gradual, mediante un adecuado estudio geográfico que registre la movilidad social."
- Roberto Chang Mota y Rubén Hernández Valle,⁶ afirman que "la existencia de un padrón electoral limpio es grande, plantea grandes problemas técnicos y organizativos. El padrón electoral está en constante movimiento, pues constituye un sistema con flujos de entradas y salidas, por ejemplo, personas que alcanzan la edad para ser electores, fallecimientos y cambios de residencia."
- La Procuraduría General de la Nación, en propuesta del 15 de mayo de 1997, recomienda que "debe permitirse el voto de los ciudadanos guatemaltecos que se encuentran en servicio activo en el Ejército de Guatemala o en los cuerpos policíacos o que tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar, debiendo suprimirse, en consecuencia, la literal A del Artículo 15 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos." Asimismo, que "deben establecerse padrones electorales que establezcan el lugar de votación de acuerdo a la residencia de los distintos votantes."

- **La complejidad de contar con un padrón limpio**

La existencia de un padrón electoral limpio, cuando el número de electores es grande, plantea grandes problemas técnicos y organizativos. El primer problema que se plantea

⁶ Chang Mota Roberto y Rubén Hernández Valle. **Diccionario Electoral**. Pág. 89

tiene que ver con la identificación del elector, lo cual, como es sabido, está en íntima conexión con el registro de los hechos de la vida civil: nacimiento, fallecimiento, matrimonio, etc. En algunos países la existencia de numerosos registros municipales dificulta la organización del registro electoral; por ello, los sistemas más avanzados utilizan un registro centralizado. El grado de desarrollo cultural de los pueblos constituyen otro elemento importante en la elaboración del padrón nacional electoral. Por otra parte el padrón electoral está en constante movimiento pues constituye "un sistema con flujos de entradas y salidas; personas que alcanzan la edad para ser electores, fallecimientos y cambios de residencia"

- **El padrón fotográfico**

En algunas legislaciones existe el llamado padrón fotográfico como un importante instrumento de control que fortalece las medidas de seguridad a partir de las cuales se desarrolla la mecánica de unas elecciones. Consiste este padrón en una tarjeta que contiene el nombre, número del documento de identidad y fotografía del elector, la cual es idéntica a la incluida en su documento oficial de identificación. Cuando el material electoral es repartido a las diferentes juntas receptoras de votos, dentro del material electoral se incluye el padrón fotográfico de todos los electores en esa mesa o colegio. En esta forma el padrón fotográfico constituye un medio auxiliar para verificar la identidad de cada elector al momento de emitir su voto.

CAPÍTULO IV

4. Las reformas electorales contenidas en los Acuerdos de Paz

4.1 Espíritu del Acuerdo de Paz con relación al documento de identidad:

Como ya se expuso anteriormente, el 7 de diciembre de 1996 en la ciudad de Estocolmo, Suecia, se suscribió el Acuerdo de Paz “Reformas Constitucionales y Régimen Electoral” entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

En el Acuerdo referido, se reconoce la labor desarrollada por el Tribunal Supremo Electoral en el período de transición hacia una democracia funcional y participativa, y recomienda que integre y presida una Comisión de Reforma Electoral, con el objeto de que esa instancia haga recomendaciones sobre posibles reformas al sistema electoral guatemalteco, en particular sobre el tema de “**DOCUMENTACIÓN**” de la población que entre otros fue sugerido en dicho acuerdo.

De la lectura del Acuerdo de Paz se desprenden elementos que reflejan la clara intención de analizar y debatir el régimen electoral con el objeto de optimizar la labor de las autoridades electorales y los procesos eleccionarios que se han llevado y se llevarán a cabo en el país en lo que a documento de identidad personal se refiere. De esa cuenta el Tribunal Supremo Electoral acogió la solicitud que se le formuló y convocó a la integración de una Comisión de Reforma Electoral para analizar los temas sugeridos, habiendo emitido para el efecto el Acuerdo 16-97 de fecha 19 de febrero de 1997, en el cual se recoge y desagrega la agenda mínima y no limitativa a tratar, dándosele especial

importancia al documento de identificación personal. La comisión se integró con un magistrado del Tribunal Supremo Electoral nombrado como presidente, magistrado titular, dos magistrados suplentes y un ex magistrado y los representantes titulares y suplentes de los siete partidos políticos con representación en el Congreso, celebrando su primera sesión el primero de abril de 1997. La referida Comisión de Reforma Electoral trabajó durante aproximadamente catorce meses para concluir su tarea. Durante ese lapso se discutieron en un amplio debate importantes temas y propuestas, en especial lo referente al documento único de identidad y su creación bajo el control y administración del Tribunal Supremo Electoral;

De manera que este es el verdadero Espíritu del Acuerdo de Paz con relación a la creación del documento único de identidad, pues actualmente se usa la cédula de vecindad razonada con empadronamiento o boleta de inscripción en el Registro Electoral. Art. 7 y Art. 2 Reglamento a la Ley Electoral. Con las consecuentes deficiencias y riesgos y en el marco de dicho acuerdo, como primera medida se proyecta formular un nuevo documento de identificación, que posiblemente sustituirá a la actual cédula de vecindad, el cual ofrece mayor seguridad.

4.2 Contenido del Acuerdo de Paz que sugiere la creación de un documento de identidad

En vista de que la falta de documentación confiable es un obstáculo para la realización de las distintas etapas del proceso electoral, las partes que intervinieron en el proceso de paz, vieron la conveniencia de instituir un documento único de identidad con fotografía que sustituya la actual cédula de vecindad y que, en el marco de la identificación para todos los actos de la vida civil, sirva también para los procesos

electorales. La emisión de dicho documento estaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos, para lo cual se promoverán las reformas correspondientes a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y al Código Civil.

- Como un aporte para las elecciones generales, sería de gran importancia y utilidad que todos los ciudadanos utilicen el nuevo documento único de identidad.
- 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 consideraron conveniente que la Comisión de Reforma Electoral analizara cómo hacer efectivo el control sistemático de defunciones y de traslados de lugar de residencia.
- 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.
- La comisión de Reforma Electoral debería examinar como facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros de registro y que el Tribunal Supremo Electoral disponga de los recursos para ampliar su cobertura en el área rural.
- Tomando en cuenta las nuevas funciones del Ejército de Guatemala contenidas en el Acuerdo sobre fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática y considerando el objetivo compartido por las partes de propiciar la más amplia participación ciudadana en los procesos electorales, se invitó a que la Comisión analizara la conveniencia de otorgar en el futuro a los integrantes del Ejército de Guatemala en servicio activo, el derecho político de ejercer el voto en los procesos electorales guatemaltecos.

- **Documento de identidad personal.** En noviembre de 1997, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), entregó al Tribunal Supremo Electoral, su informe relativo al Documento de Identidad Personal. El informe contiene un estudio elaborado por los consultores de CAPEL, sobre aspectos administrativos, logísticos, personal y recursos técnicos que tendría que implementar el proyecto del Documento de Identidad Personal. Sin embargo, por estar la emisión de dicho documento a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos, de conformidad con lo plasmado en el Acuerdo de Paz, la Comisión únicamente propone modificaciones a la ley electoral, que hagan viable jurídicamente a una ley ordinaria que debe decretar el Congreso de la República, atendiendo las propuestas que formulo el Tribunal Supremo Electoral.
- **Actividades: Seminario-Taller Comparado sobre el Documento único de identificación.** Del 11 al 13 de Agosto de 1997 se llevó a cabo en la ciudad de Guatemala, un Seminario-Taller Comparado sobre el Documento Único de identificación. El seminario, organizado por el Tribunal Supremo Electoral, tuvo como objeto obtener información sobre las experiencias, que sobre el tema de documentación y licitación internacional han tenido diferentes países de América Latina. En el mismo, participaron los siguientes conferencistas de México, el maestro Juan Molinar Horcaditas y el licenciado Carlos Muñoz Villalobos, ambos funcionarios del Instituto Federal Electoral (IFE); de Chile, la doctora Berta Beldar, directora del Registro Civil e identificación; de Nicaragua, el Doctor Mariano Fiallos, ex presidente del Consejo Supremo electoral; de Honduras el doctor Guillermo Casco Callejas, presidente del Tribunal Nacional de Elecciones; de Paraguay, el doctor Expedito Rojas, magistrado del Tribunal Superior de Justicia Electoral; de Perú, el doctor Guillermo Wong, director del Programa de Apoyo al Redoblamiento y Desarrollo de

Zonas de Emergencia; y de Costa Rica, el doctor Rafael Villegas, Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones. Además participaron los connacionales Félix Castillo Milla, Mario Roberto Guerra Roldán, César Augusto Conde Rada, Hugo Leonel Maúl Figueroa, quienes expusieron los detalles del sistema de identificación ciudadana en Guatemala, lo cual permitió enmarcar la labor realizada durante el Seminario en la realidad administrativa del país. Conviene resaltar que las ponencias de este seminario fueron publicadas y sus ejemplares fueron recibidos por todos los diputados al Congreso de la República, ciertos funcionarios públicos, centros de documentación, bibliotecas, registradores civiles y partidos políticos, entre otros.

- **Plática del ingeniero Horacio Boneo en la sede del Tribunal Supremo Electoral.**

El 14 de agosto de 1997, el ingeniero Horacio Boneo, experto internacional, impartió una conferencia ante el pleno del Tribunal Supremo Electoral, directores, personal administrativo y personal Técnico de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Reforma Electoral, sobre la importancia y utilidad de la cartografía para el desarrollo electoral de las democracias.

CAPÍTULO V

5. Marco legal dentro del cual se regula la creación del documento único de identidad

5.1 Constitución Política de la República de Guatemala

Artículo 136. Deberes y derechos políticos. Son derechos y deberes de los ciudadanos:

- a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;
- b) Elegir y ser electo;
- c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;
- d) Optar a cargos públicos;
- e) Participar en actividades políticas; y
- f) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Artículo 147. Ciudadanía. Son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Los ciudadanos no tendrán más limitaciones, que las que establecen esta Constitución y la ley.

Artículo 148. Suspensión, pérdida y recuperación de la ciudadanía. La ciudadanía se suspende, se pierde y se recobra de conformidad con lo que preceptúa la ley.

Artículo 188. Convocatoria a elecciones y toma de posesión. La convocatoria a elecciones y la toma de posesión del Presidente y del Vicepresidente de la República, se regirán por lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Artículo 223. Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas.

El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen.

Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.

5.2 Ley Constitucional de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad

Artículo 1. objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto desarrollar las garantías y defensas del orden constitucional y de los derechos inherentes a la persona protegidos por la constitución Política de la República de Guatemala, las leyes y los convenios internacionales ratificados por Guatemala,

Artículo 8. objeto del amparo. El amparo protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

Artículo 10. procedencia del amparo. La procedencia del amparo se extiende a toda situación que sea susceptible de un riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes de la República de Guatemala reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado.

Toda persona tiene derecho a pedir amparo, entre otros casos:

- a) Para que se le mantenga o restituya en el goce de los derechos y garantías que establece la Constitución o cualquiera otra ley;
- b) Para que se declare en casos concretos que una ley, un reglamento, una resolución o acto de autoridad, no obligan al recurrente por contravenir o restringir cualesquiera de los derechos garantizados por la Constitución o reconocidos por cualquiera otra ley;
- c) Para que en casos concretos se declare que una disposición o resolución no meramente legislativa del Congreso de la República; no le es aplicable al recurrente por violar un derecho constitucional;
- d) Cuando la autoridad de cualquier jurisdicción dicte reglamento, acuerdo o resolución de cualquier naturaleza, con abuso de poder o excediéndose de sus facultades legales, o cuando carezca de ellas o bien las ejerza en forma tal que el agravio que se causare o pueda causarse no sea reparable por otro medio legal de defensa;
- e) Cuando en actuaciones administrativas se exijan al afectado el cumplimiento de requisitos, diligencias o actividades no razonables o ilegales, o cuando no hubiere medio o recurso de efecto suspensivo;
- f) Cuando las peticiones y trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber tal término, en el de treinta días, una vez agotado el procedimiento correspondiente; así como cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite;
- g) En materia política, cuando se vulneren derechos reconocidos por la ley o por los estatutos de las organizaciones políticas. Sin embargo, en materia puramente electoral, el análisis y examen del tribunal se concretará al aspecto jurídico, dando por sentadas las cuestiones de hecho que se tuvieron por probadas en el recurso de revisión; y
- h) En los asuntos de los órdenes judicial y administrativo, que tuvieren establecidos en la ley procedimientos y recursos, por cuyo medio puedan ventilarse adecuadamente de

conformidad con el principio jurídico del debido proceso, si después de haber hecho uso el interesado de los recursos establecidos por la ley, subsiste la amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

Lo determinado en los incisos anteriores, no excluye cualesquiera otros casos, que no estando comprendidos en esa enumeración, sean susceptibles de amparo de conformidad con lo establecido por los Artículos 265 de la Constitución y 8 de esta ley.

Artículo 20. * plazo para la petición de amparo. La petición de amparo debe hacerse dentro del plazo de los treinta días siguientes al de la última notificación al afectado o de conocido por éste el hecho que, a su juicio, le perjudica.

- **“Sin embargo, durante el proceso electoral y únicamente en lo concerniente a esta materia, el plazo será de cinco días.”**

El plazo anterior no rige cuando el amparo se promueva en contra del riesgo de aplicación de leyes o reglamentos inconstitucionales a casos concretos; así como ante la posibilidad manifiesta de que ocurran actos violatorios a los derechos del sujeto activo.

5.3 Leyes ordinarias. Código Civil, Código Penal y Ley Electoral y de Partidos Políticos.

- **Normas aplicables del Código Civil**
- **Identificación de la persona**

Artículo 4. La persona individual se identifica con el nombre con que se inscriba su nacimiento en el Registro Civil, el que se compone del nombre propio y del apellido de sus padres casados, o del de sus padres no casados que la hubieren reconocido. Los hijos de padres desconocidos serán inscritos con el nombre que les dé la persona o institución que los inscriba.

- **Capacidad**

Artículo 8. La capacidad para el ejercicio de los derechos civiles adquiere por la mayoría de edad.

Son mayores de edad los que han cumplido diez y ocho años.

Los menores que han cumplido catorce años son capaces para algunos actos determinados por la ley.

Artículo 41. La vecindad es la circunscripción municipal en que una persona reside y se rige por las mismas leyes que el domicilio.

La vecindad confiere iguales derechos e impone las mismas obligaciones locales a guatemaltecos y extranjeros.

Artículo 369. El Registro Civil es la institución pública encargada de hacer constar todos los actos concernientes al estado civil de las personas.

Artículo 370. El Registro Civil efectuará las inscripciones de los nacimientos, adopciones, reconocimientos de hijos, matrimonios, uniones de hecho, capitulaciones matrimoniales, insubsistencia y nulidad del matrimonio, divorcio, separación y reconciliación posterior, tutelas, protutelas y guardas, defunciones e inscripción de extranjeros y de guatemaltecos naturalizados y de personas jurídicas.

Artículo 391. Los nacimientos que ocurran en la república deberán declararse al Registro Civil respectivo para su inscripción, dentro del plazo de treinta días del alumbramiento.

Formalidades del acta

Artículo 398. El acta de inscripción del nacimiento expresará:

1. El lugar, fecha, día y hora en que ocurrió el nacimiento y si fuere único o múltiple;
2. El sexo y nombre del recién nacido,
3. El nombre, apellidos, origen, ocupación y residencia de los padres;

4. El establecimiento hospitalario donde ocurrió el hecho, o los nombres del médico, comadrona u otra persona que hubiere intervenido en el parto. Si se tratare de hijos nacidos fuera de matrimonio, no se designará al padre en la partida, sino cuando haga la declaración él mismo o por medio de mandatario especial; y
5. Firma o impresión digital del que diere el aviso y del registrador.

Registro de defunciones

lugar donde debe inscribirse

Artículo 405. Toda defunción que ocurra en la república, debe inscribirse en el Registro Civil del lugar donde la persona hubiere fallecido.

Normas aplicables del Código Penal: en particular las reformas al Código Penal que contienen la sanción a los delitos eleccionarios" contenidas en el Decreto Número 33-96 del Congreso de la República de Guatemala, y Decreto Número 21-97 del congreso de la república de Guatemala

Artículo 407. "C". Corrupción de electores. Se impondrá prisión de uno a cinco años a quien, mediante dádivas, ventajas o promesas tratase de inducir a un elector, en el momento de ejercer el sufragio, a no votar o a votar de una manera determinada"

Artículo 34. Se adiciona el Artículo 407 "A", el cual queda así:

Artículo 407. "A". Turbación del acto eleccionario. El que con violencia, intimidación o amenazas turbare gravemente o impidiere la votación o el escrutinio de una elección nacional, o municipal, será sancionado con prisión de dos a ocho años.

Artículo 35. Se adiciona el Artículo 407 "B", el cual queda así:

Artículo 407. "B". Coacción contra elecciones. El que mediante violencia, intimidación o amenazas a un elector le impidiere votar, le obligare a hacerlo cuando no está obligado o a hacerlo de una manera determinada, será sancionado con prisión de uno a cinco años.

Artículo 36. Se adiciona el Artículo 407 "C", el cual queda así:

Artículo 407. "C". Corrupción de electores. Se impondrá prisión de uno a cinco años al que mediante dádivas, ventajas o promesas tratare de inducir a un elector a no votar o a votar de una manera determinada.

Artículo 37. Se adiciona el Artículo 407 "D", el cual queda así:

Artículo 407. "D". Fraude del votante. Se impondrá prisión de uno a cinco años al que suplantare a otro votante, o votare más de una vez en la misma elección o votare sin tener derecho a hacerlo.

Artículo 38. Se adiciona el Artículo 407 "E", el cual queda como sigue:

Artículo 407. "E". Violación del secreto del voto. El que por medios ilícitos intentare descubrir la forma en que un elector ha votado, será sancionado con prisión de seis meses a tres años.

- **Normas aplicables en la ley electoral y de partidos políticos y sus reformas:**

Artículo 1. Contenido de la Ley. La presente ley regula lo relativo al ejercicio de los derechos políticos; los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas, y lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral.

Artículo 2. Ciudadanía. Son ciudadanos todos los guatemaltecos mayores de dieciocho años.

Artículo 3. Derechos y obligaciones de los ciudadanos. Son derechos y obligaciones inherentes a los ciudadanos:

- a. Respetar y defender la Constitución Política de la República;
- b. Inscribirse en el Registro de Ciudadanos y obtener el **documento de identificación personal que lo faculte para poder ejercitar los derechos y cumplir los deberes a que se refiere el presente artículo.**

- c. Elegir y ser electo;
- d. Ejercer el sufragio;
- e. Optar a cargo público;
- f. Velar por la libertad y efectividad del sufragio y por la pureza del proceso electoral,
- g. Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia y Vicepresidencia de la República;
- h. Desempeñar las funciones electorales para las que sean designados.

Artículo 8.- Plazo para inscribirse. Todo ciudadano está obligado a inscribirse en el Registro de Ciudadanos dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que adquiera la ciudadanía.

Artículo 12. Voto. El voto es un derecho y una obligación, inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único, personal y no delegable; obligatorio para los ciudadanos, salvo los casos de dispensa o prohibiciones contemplados en esta ley.

Tribunal Supremo Electoral. Artículo 121. Concepto. 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 determinados en esta ley.

- **Registro de Ciudadanos**

Artículo 154. Organización del Registro de Ciudadanos. Administrativamente, el Registro de Ciudadanos comprende:

- a) La Dirección General del Registro, con sede en la ciudad capital;
- b) Una delegación, con sede en cada una de las cabeceras departamentales;
- c) Una subdelegación, en cada una de las cabeceras municipales; y
- d) Las oficinas y agencias que autorice el Tribunal Supremo Electoral, para el mejor cumplimiento de las funciones del Registro de Ciudadanos.

La Dirección General ejercerá su jurisdicción en toda la república y las delegaciones y subdelegaciones, en sus respectivos territorios.

Artículo 155. Funciones del Registro de Ciudadanos. El Registro de Ciudadanos es un órgano técnico del Tribunal Supremo Electoral. Tiene a su cargo las siguientes funciones:

- a) Todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos;
- b) Todo lo relacionado con el padrón electoral;
- c) Ejecutar las sentencias judiciales y fiscalizar su cumplimiento;
- d) Inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento;
- e) Inscribir a los ciudadanos a cargos de elección popular;
- f) Conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas; y
- g) Las demás que le señalen las leyes y reglamentos o el Tribunal Supremo Electoral.

Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Artículo 151 transitorio del Decreto 10-2004 del Congreso de la República. Documento de Identificación Personal. Todo lo relativo al **Documento de Identificación Personal** será regulado por la ley ordinaria de la materia, que creará la institución que será integrada, entre otros, por el Tribunal Supremo Electoral y que emitirá y administrará dicho documento, fijándole al Congreso de la República un plazo de noventa días después de que este decreto sobre vigencia, para que la emita.

5.4 Reglamento de la Ley Electoral (Acuerdo Número 181-87 del Tribunal Supremo Electoral.

Derechos y Deberes ciudadanos

Artículo 1.- Inscripción. Todo ciudadano, debidamente documentado con cédula de vecindad, tiene derecho a inscribirse en el padrón electoral del municipio donde resida, para

cuyo efecto podrá acudir a las sub-delegaciones del Registro de Ciudadanos en los municipios que no sean cabecera departamental, a las delegaciones del mismo en las cabeceras o a los puestos de empadronamiento establecidos en la Capital de la República. En cualquiera de estos lugares se podrá llevar a cabo su inscripción, la que se efectuará registrándolo en el padrón del municipio que le aparezca como residencia en su cédula.

Artículo 2.- Mecanismo de la inscripción. Presentada la cédula y apareciendo de la misma que la persona solicitante es de nacionalidad guatemalteca y mayor de dieciocho años cumplidos, el empadronador llenará la respectiva boleta de inscripción que contendrá los datos que se indicarán en la misma y cuyo formato deberá ser aprobado por el Tribunal Supremo Electoral. Llenada la boleta, se le extenderá al ciudadano una contraseña, en la que se consignará la fecha en que el mismo deberá presentarse nuevamente para que se le entregue el original de su boleta y se razone su cédula de vecindad. Esta razón contendrá la indicación del número de empadronamiento y del municipio para ejercer el sufragio.

Artículo 3.- Validez y efectos. La cédula de vecindad, debidamente razonada en la forma indicada, constituye el documento que deberá presentar el ciudadano en las mesas electorales para poder ejercer el sufragio, en el entendido de que nadie podrá directa o indirectamente obligarlo a votar, tal como lo dispone el Artículo 13 de la Ley Electoral al regular la libertad del voto. Consecuentemente, el deber cívico de ejercer el sufragio no es compulsivo, ni podrá; sancionarse su no ejercicio como falta electoral.

5.5 Instrumentos internacionales. diferentes tratados y pactos de carácter internacional que en materia electoral y de partidos políticos y que contengan el documento único de identidad que haya suscrito Guatemala y por ende son parte de su derecho interno, como lo son los acuerdos de paz, suscritos entre la guerrilla y el Gobierno

- **Declaración de Derechos del Pueblo de Virginia; 1776**

Párrafo VI. Las elecciones de representantes del pueblo en asamblea deben ser libres. Todos los hombres que den suficientes pruebas de permanente interés por la comunidad, y de vinculación con ella, poseen el derecho de sufragio y no pueden ser sometidos a contribución, ni privados de su propiedad por razones de utilidad pública sin su consentimiento, o el de sus representantes, así elegidos.

- **Declaración Universal de Derechos Humanos; 10 de diciembre de 1948**

Artículo 21. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal, por voto secreto y otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 23 de marzo de 1976**

Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna restricción, de los siguientes derechos:

Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libertad de expresión de la voluntad de los electores.

- **Acuerdos de Paz suscritos por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca en diciembre de 1996**

La agenda de la Comisión de Reforma Electoral debe incluir como puntos mínimos y no limitativos, para la modernización del régimen electoral, los siguientes temas: Documentación, Empadronamiento. Votación: Transparencia y Publicidad: Campaña de información: y Fortalecimiento Institucional

5.6 Normas aplicables en el decreto Número 90-2005 “Ley del Registro Nacional de las Personas

Artículo 1. Creación. Se crea el Registro Nacional de las Personas, en adelante RENAP, como una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir, derechos y contraer obligaciones. La sede del RENAP, está en la capital de la República; sin embargo, para el cumplimiento de sus funciones, deberá establecer oficinas en todos los municipios de la República; podrá implementar unidades móviles en cualquier lugar del territorio nacional y en el extranjero, a través de oficinas consulares.

Artículo 2. Objetivos. El RENAP es la entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos

relativos a su estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación desde su nacimientos hasta la muerte, así como la emisión del Documento Personal de Identificación. Para tal fin implementará y desarrollará estrategias, técnicas y procedimientos automatizados que permitan un manejo integrado y eficaz de la información, unificando los procedimientos de inscripción de las mismas.

Artículo 3. Naturaleza. Las disposiciones de esta ley son de orden público y tendrán preeminencia sobre otras que versen sobre la misma materia. En caso de duda ambigüedad o contradicción de una o más de sus disposiciones con otra norma jurídica se optará por aplicar las contenidas en ésta.

Artículo 50. Del Documento Personal de Identificación. El Documento Personal de Identificación que podrá abreviarse DPI, es un documento público, personal é intransferible, de carácter oficial. Todos los guatemaltecos y los extranjeros domiciliados mayores de dieciocho años, inscritos en el RENAP, tienen el derecho y la obligación de solicitar y obtener el Documento Personal de Identificación. Constituye el único documento personal de identificación para todos los actos, administrativos y legales, y en general para todos los actos en que por ley se requiere identificarse. Es también el documento que permite al ciudadano identificarse para ejercer el derecho de sufragio. El reglamento respectivo regulará lo concerniente al DPI.

Artículo 52. De su uso. La portación del Documento Personal de Identificación es obligatoria para todos los guatemaltecos y extranjeros domiciliados; su uso estará sujeto a las disposiciones de la presente ley, reglamentos y demás normas complementarias.

Artículo 54. Identificación. Para efectos de identificación oficial de las personas naturales, ningún particular, autoridad o funcionario podrá exigir la presentación de documento distinto al Documento Personal de Identificación, tampoco podrá requisarse ni retenerse.

Artículo 92. Cuarto Transitorio. Sustitución de la Cédula de vecindad. La sustitución de la Cédula de Vecindad deberá efectuarse en un plazo no mayor de dos (2) años contados a partir de que se entregue el primer Documento Personal de identificación por el Registro Nacional de las Personas –RENAP-, emisión que iniciará una vez concluido el proceso de empadronamiento para el evento electoral 2007. Transcurrido dicho plazo sin que se haya sustituido la cédula de vecindad por el Documento Personal de Identificación –DPI-, aquella perderá su vigencia y validez y toda autoridad pública o privada deberá exigir la presentación del Documento Personal de Identificación.

Durante el plazo mencionado de dos (2) años para la sustitución de la cédula de vecindad y para la obtención de su primer DPI, las personas naturales deberán acudir al Registro Civil donde aparezca asentado su nacimiento. Una vez que los datos y la información de las personas naturales asentados en los distintos Registros Civiles actualmente adscritos a las municipalidades hayan sido incorporados a la Base Central de Datos del RENAP, esta disposición dejará de tener validez.

CAPÍTULO VI

6. Efectos relacionados con la creación del Documento Único de Identidad y que fueron objeto de reforma en el Decreto 10-2004 del Congreso de la República

6.1 Documentación

- **Cédula de identidad.** Es el documento oficial expedido por órgano competente, que acredita la ciudadanía de una persona con la información particular, para que se identifique y pueda ejercer sus derechos ciudadanos, entre ellos el de votar. En Colombia, la cédula de ciudadanía fue introducida por primera vez al régimen electoral colombiano, como documento único de identificación nacional de los ciudadanos y como “título de elector” que los habilita para ejercer el sufragio, mediante Ley 31 de 1929. Su uso ha sido obligatorio a partir de la Ley 7 de 1934 y constituyó en su momento un importante avance para controlar el fraude electoral y para organizar el censo electoral. Desde entonces la cédula de ciudadanía ha sido medio insustituible de identificación del ciudadano para todos los actos civiles y políticos en que la identificación personal sea necesaria, requisito obligatorio para ejercer el derecho de sufragio y punto de referencia para la elaboración del censo electoral. 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. Algunas características que posee este documento en algunos países son: es expedido por el órgano encargado de organizar el proceso electoral, después de comprobar con certeza que la persona reúne

las condiciones legales para ser elector; en algunos países el documento contiene la fotografía del portador y su firma, así como su huella digital clasificada y los datos completos acerca del lugar y fecha de nacimiento, nombre de los padres, profesión u oficio y lugar de residencia; usualmente contienen además, un número que identifica al elector y que aparece en el registro electoral o en las listas electorales a la par del nombre; sin la presentación ante la Junta Receptora de Votos, de este documento, no se admite que la persona vote. En los países anglosajones el ciudadano se puede identificar, para ejercer su derecho a sufragio, con otros documentos de identidad, como la licencia de conducir o el carné del seguro social.

6.2 Empadronamiento

El empadronamiento es el proceso por el cual cada ciudadano con derecho a votar acude a un centro de empadronamiento para realizar los trámites que corresponden con el fin de ingresar al padrón electoral. En cada centro de empadronamiento hay un funcionario electoral o empadronador quien llenará el formulario o boleta de empadronamiento de acuerdo a los datos que indique el ciudadano. El formulario de empadronamiento tiene un diseño especial para facilitar la incorporación de la información a un sistema mecanizado por computador.

6.3 Votación

- **Voto de Miembros en Servicio Activo del Ejército y la Policía**

En la inmensa mayoría de Constituciones se establecen limitaciones al voto. Dentro de las incapacidades para ejercer el sufragio se sitúa el voto de los militares. Entre los tratadistas partidarios de esta exclusión, se encuentra Lavelaye, quien alude que un ejército poseído por el espíritu de partido puede, o bien dividirse en dos o más cuerpos hostiles entre sí que den

lugar a una guerra civil, o bien dictar su voluntad e imponer un jefe al país. Las reticencias para permitir el voto de los militares provienen del afán de impedir la presión de los oficiales sobre los soldados, lo cual deformaría la votación. Adicionalmente, se arguye que con ello se trata de impedir la intrusión de la política en el ejército, que, en general, se estima poco conveniente e incluso pernicioso para la disciplina militar. En algunos países, tal limitación se ha extendido a las fuerzas policiales, utilizando similares argumentos. En Guatemala se introduce el sufragio universal en la Constitución de 1945, sin embargo, el Artículo 30 de esa Constitución, establece que: “la fuerza armada no puede deliberar ni ejercer los derechos de petición y de sufragio”.

- **Marco jurídico en Guatemala**

Con respecto a la Constitución Política de la República, en su Artículo 248, se asienta en forma categórica, “Los integrantes del Ejército de Guatemala en servicio activo, no pueden ejercer el derecho de sufragio, ni el derecho de petición en materia política. Tampoco pueden ejercer el derecho a petición en forma colectiva”. La Ley Electoral y de Partidos Políticos en el Artículo 15 recoge lo establecido en el Artículo 248 de la Constitución, estableciendo que “No pueden ejercer el derecho de voto:

a) Los ciudadanos que se encuentren en servicio activo en el Ejército Nacional o en los Cuerpos Policiacos y quienes tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar...”.

Como se puede apreciar, este Artículo amplía lo que contempla la norma constitucional, puesto que incluye no sólo a los miembros de los cuerpos policíacos, sino también a los que tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar.

- **Reformas necesarias**

Para proceder a legalizar debidamente el voto de los militares, se requiere derogar el inciso a) del Artículo 15 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. No obstante, previo a ello tendría que reformarse el Artículo 248 de la Constitución Política, de manera que quede inexistente la prohibición al sufragio activo ahí contenida. De esa manera, se abriría la puerta para posteriormente, redactar en debida forma y coincidiendo con la nueva norma constitucional, el nuevo inciso a) del mencionado Artículo 15 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

- **Síntesis y consideraciones generales:**

Es evidente que la iniciativa para analizar la posibilidad de conceder el voto a los militares, se inscribe en el espíritu de consenso y reconciliación nacional que implica la suscripción del Acuerdo de Paz. Hasta donde se sabe, la disposición que establece el envío de las nóminas al Registro de Ciudadanos para excluir a los miembros del ejército y de la policía, nunca ha sido cumplida por las autoridades correspondientes.

Los argumentos a favor de otorgar el voto a los militares, se centran básicamente en que los fundamentos en contra son de poco peso para negarles ese derecho. Los militares no están en situación de indignidad, por el contrario, defienden la soberanía nacional y deben ser objeto de honor y de confianza. Además, de que ello pospone, de hecho, el momento en que el soldado asume carácter de ciudadano. Los procedimientos para proteger al sistema político de intervenciones castrenses no deseables deben de buscarse en el sistema de gobierno, aspectos que el sistema parlamentario ya posee y que existen en países en los que se ha concedido el voto a los militares (Inglaterra, Alemania, Francia, etc.).

En síntesis, para que la extensión del voto a los militares no cause demasiados riesgos a la estabilidad del sistema político, se requiere, por un lado, una larga tradición del ejército de

respeto a las instituciones democráticas, y por otro, un sistema de gobierno que proporcione las garantías suficientes al respecto.

Aspectos adicionales que suele señalarse para mantener las disposiciones que limitan el sufragio activo para los militares, son:

- a) Se sustenta que para que ello se aplique sin contratiempos en un país, se requiere que el oficial, no sólo esté acostumbrado al acatamiento de las órdenes de la autoridad civil, sino a tener la madurez (moral, política, ideológica y cultural) suficiente para abstenerse de pretender influir en los resultados electorales;
- b) Adicionalmente estar dispuesto a denunciar a su colega (superior, similar o inferior) que esté incurriendo en ese abuso;
- c) Igualmente, el soldado tendría que tener la madurez suficiente para desobedecer la orden ilegal ilegítima que se le esté impartiendo para votar en determinado sentido;
- d) De la misma manera, ese conscripto debe tener, además de la madurez, el coraje de denunciar al superior jerárquico que esté incurriendo en esa ilegalidad, sabiendo que ello le puede acarrear dificultades por su “traición” a la solidaridad militar.

Al momento de tomar una decisión sobre si se autoriza o no el voto de los militares, deben de ponerse sobre la balanza los aspectos positivos y negativos de la decisión. Por un lado, autorizar el voto a los militares significaría darle más transparencia al sistema y contribuiría a la reconciliación nacional, pero ello implica introducir la discusión política, en el seno de instituciones que con ello pueden ver afectada su disciplina jerárquica. Por otro lado, si no se autoriza el voto a los militares se pierde la oportunidad de darle mayor credibilidad al sistema, ampliando la participación ciudadana, pero se evita correr el riesgo de otorgarle un instrumento, quizás peligroso, a instituciones que no tienen una tradición de respeto a la autoridad civil y a las instituciones democráticas. En caso de que se apruebe, y se autorice el voto para los militares, es recomendable que se haga realizando las inscripciones como

ciudadanos (para los que no estén empadronados), según el lugar de vecindad (y eventualmente de residencia, cuando la mejoría del sistema lo permita) de los militares y policías y no en los cuarteles. De la misma manera sería recomendable que la votación no fuera en los cuarteles, para tratar de evitar las influencias no deseables en la emisión del voto. Lo anterior tiene serias implicaciones puesto que normalmente el día electoral todas las fuerzas de seguridad son puestas en estado de alerta y, en consecuencia, todos sus elementos están de servicio. Ello implica que los oficiales, suboficiales y soldados (o policías) no podrían concurrir a votar en los lugares en donde están empadronados. Pensar en autorizar el voto de las fuerzas de seguridad en los cuarteles, sería poco realista, pues desde horas tempranas tienen que hacer labores de vigilancia y podría significar la manipulación del voto. Ese contratiempo en otros países se ha resuelto autorizando en la ley el voto de los militares y policías en el lugar en que estén en servicio.

- **Trabajadores emigrantes**

Población Emigrante: El fenómeno de la migración interna, implica tres actores específicos: el campesino microfundista asalariado que labora temporal o estacionariamente, el habilitador o contratista y el finquero o terrateniente.

La población emigrante se sitúa aproximadamente en medio millón de personas, que inician generalmente el ciclo de trabajo en las grandes unidades agrícolas en el mes de octubre para concluirlo en febrero del año siguiente. Si bien las migraciones temporales, sujetas a retorno a los lugares de origen, se nutren de pobladores de toda la República, se cataloga especialmente por su nivel cuantitativo a los procedentes de la región noroccidental del país. La región proveedora de mano de obra temporal básicamente comprende los departamentos de:

1. Quiché.

2. Huehuetenango.
3. San Marcos.
4. Quetzaltenango.
5. Totonicapán.
6. Chimaltenango.
7. Suchitepéquez.

En la población emigrante se encuentran ciertos rasgos constantes:

- Predomina el trabajador masculino.
- Predomina el trabajador joven, que promedia los veinte años.
- Predomina el trabajador desempleado que proviene de las regiones agrícolas menos tecnificadas en el país.

El fenómeno de la migración incluye a familias enteras, por lo que su incidencia en el proceso electoral radica en que muchas mujeres que acompañan al trabajador son potenciales electores que deben ser considerados.

6.4 Transparencia y publicidad

Se denomina campaña electoral al período destinado a la realización de la propaganda electoral. Se entiende como tal al conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los partidos, alianzas de partidos y agrupaciones de electores con el propósito de hacer conocer y explicar sus principios ideológicos y programas de gobierno así como promover los candidatos que han postulado a los distintos cargos electivos con la finalidad de captar las preferencias de los electores.

- **Competencia política y campaña electoral**

Para que unas elecciones puedan considerarse libres y competitivas no sólo debe asegurarse que todo el que tenga derecho a votar pueda hacerlo en libertad, igualdad y sin presiones; también se requiere permitir y garantizar tanto la organización como la participación de opciones políticas y candidatos diferentes, de manera que pueda verificarse un grado aceptable de competencia, lo cual conlleva garantizar entre otros aspectos: procedimientos equitativos de registro de organizaciones políticas, en especial de partidos y procedimientos democráticos de postulación e inscripción de candidatos; asimismo, garantizar que esas organizaciones y candidatos puedan acceder al electorado en un ambiente de libertad e igualdad de oportunidades.

- **Principios de reglamentación.** Se justifica la reglamentación de las campañas electorales por parte del Estado para que exista una distribución equitativa de los recursos. Son tres los principios en que se fundamenta:

- 1 Asegurar un régimen de libertades, en especial las políticas, es decir, libertad de expresión, información y reunión para todos los partidos, grupos y personalidades;
- 2 Mantener la neutralidad e imparcialidad de los entes públicos que puedan influir en los resultados de las elecciones;
- 3 Dirigir su acción con el objetivo de igualar en lo posible los medios a disposición de los candidatos, esto es, promover la igualdad de oportunidades.

Una completa igualdad es prácticamente imposible, debido a que siempre habrán candidatos con una mayor base social o popular que otros, también puede darse el caso de candidatos no muy populares pero que dispongan de cuantiosos recursos. De lo que se trata es de lograr una igualdad de oportunidades, que los recursos guarden cierta proporción con el apoyo popular con que cuenta cada una de las opciones concurrentes y así evitar que un

partido o candidato sepulte con su propaganda a los demás. Las cuestiones más reglamentadas en las leyes electorales suelen ser fundamentalmente dos:

1 Facilitar el acceso a los medios de comunicación en masas: Resulta importante garantizar el acceso a la radio y a la televisión. Los criterios para asignar espacios son diversos y varían según los países. Se puede hacer por el número de candidatos postulados, por la fuerza de que dispongan los partidos en las asambleas parlamentarias o por la cantidad de votos obtenidos en la última elección. El hecho de que el Estado ceda espacios en la radio y la televisión puede conllevar la prohibición paralela de colocar publicidad electoral pagada en dichas emisoras. En el caso de que los medios de comunicación sean explotados por empresas privadas, las cuales pueden vender espacios comerciales a candidatos y a partidos, se trata de garantizar que ofrezcan un tratamiento igualitario para todos los candidatos sin conceder ventajas especiales a ninguno en particular y llevando a cabo una política informativa imparcial.

2 Ofrecer subvenciones o financiamiento público a los partidos: El Estado puede asumir dos líneas de reglamentación:

- **La acción negativa:** El Estado se preocupa de fijar topes a la cantidad de recursos que pueden utilizar los candidatos en una elección, fiscalizando las cuentas de gastos electorales y exigiendo que las donaciones se hagan de manera pública.
- **La acción positiva:** El Estado, de manera directa o indirecta, cede recursos a los candidatos y organizaciones políticas para darles una base común de lanzamiento. Por ejemplo, el reembolso de los gastos en que hayan incurrido los candidatos o el establecimiento de un fondo partidario permanente nutrido con un porcentaje de los

ingresos ordinarios del Estado. La finalidad de estas disposiciones es que el dinero no sea origen ni causa de desigualdad.

- **Modelos de partidos políticos y su financiamiento**

El problema de los partidos políticos y de los financiamientos privado y público de la actividad política tiende a convertirse en uno de los ejes fundamentales de la discusión actual en torno a la función de los partidos políticos en una sociedad democrática. La democracia supone la igualdad de oportunidades entre los actores de la competencia electoral, transparencia en cuanto a los intereses que representa, independencia personal de quienes ostentan las diversas formas de mandato popular, información plena de las alternativas políticas en discusión, diálogo abierto en todos los niveles sociales y posibilidades de un acceso equitativo a los medios de comunicación.

- **El financiamiento privado de los partidos políticos**

La cuestión del financiamiento privado de la actividad de los partidos es hoy el centro de polémicas encendidas. La temática de las relaciones entre dinero y política ofrece posiciones encontradas, caracterizadas por la crítica al fenómeno de corrupción política, a la presencia de intereses económicos en los procesos políticos, a las distorsiones en el sistema de representación, al comercio de influencia y, en general, a la manipulación de la voluntad popular por parte de intereses corporativos. La legislación relativa a el financiamiento privado está más orientada a la propuesta de criterios orientadores y expresiones de deseos que a un control preciso y efectivo del aporte privado a la actividad de líderes políticos, candidatos, estructuras organizativas, órganos de expresión y, sobre todo, campañas electorales. De ahí precisamente el interés actual de la legislación por definir pautas dirigidas a promover la transparencia, la igualdad de oportunidades y la autonomía de los partidos. La experiencia comparada demuestra que una política legislativa restrictiva y poco realista surtirá

seguramente efectos opuestos a los previstos, acentuando el secreto, la opacidad y la falta de transparencia de la vida partidaria. La tendencia hacia la limitación de los aportes privados se basa en los siguientes argumentos fundamentales:

- La prohibición o limitación y control de la financiación privada de los partidos políticos evitará ciertas formas de corrupción del poder.
- Por vía de la limitación de las contribuciones privadas se controlará y reducirá la influencia que ejercen los grupos de presión.
- La limitación del monto de las contribuciones privadas implica la necesidad de ampliación de la base de contribuyentes, facilitando la participación de pequeños contribuyentes.

El control público del origen de los fondos y el acceso del público en general al conocimiento de este tipo de datos redundará en una mayor transparencia y sinceramiento del sistema político. Las legislaciones de diversos países han limitado los aportes privados a los partidos políticos, por diversos procedimientos: limitación del monto aportable, aplicación de cargas fiscales a los aportes que excedan ciertos límites, establecimiento de requisitos formales para la concreción de los aportes, obligación de indicar la fuente de los recursos, etc.

- **Financiamiento público de los partidos políticos**
- **Financiamiento público directo**

Los diversos sistemas de financiamiento público han girado en torno a ciertos ejes fundamentales. En primer lugar, la necesidad de conciliar, por un lado, la igualdad de oportunidades y la creación de condiciones para una incorporación incesante de nuevos

actores políticos e institucionales, y por otro, el imperativo de transparencia y control de la influencia de poder. En segundo lugar, la conveniencia de asegurar un piso económico mínimo para la actuación de los partidos. El reconocimiento de los partidos como instrumentos indispensables en la formación de la voluntad popular sirvió de base fundamental a la idea de que el financiamiento público directo opera como una garantía necesaria para que los partidos cumplan con las funciones constitucionalmente consagradas en su país.

- **Sujetos destinatarios**

Aquellos sistemas políticos en los que los partidos tienen una presencia política firme y consolidada en el tiempo, que les permite ejercer plenamente el monopolio de la representación política y la presentación de candidatos, optan por privilegiar al partido como destinatario esencial del apoyo financiero público. Por el contrario, aquellos países en los que existe un énfasis en las personalidades individuales y en los que las tradiciones organizativas de los partidos son relativamente débiles, tienden a afianzar el apoyo a candidatos individuales.

a) Partidos

La ayuda estatal directa a partidos políticos plantea el interrogante de qué actividades deben ser financiadas por el Estado. En un sistema democrático los partidos no tienen solamente actividades de tipo electoral, sino que también desarrollan actividades permanentes en períodos ínter electorales: por ejemplo, contribuyen a formar la opinión política, realizan actividades de formación cívica y docencia ciudadana, preparan equipos técnicos y cuadros dirigenciales, investigan, etc. Por estas razones, el Estado debe financiar las actividades de

los partidos políticos y asegurarse de que puedan llevar a cabo sus actividades ordinarias. La crítica al subsidio público gira en torno al argumento de que los partidos verán restringida su libertad al depender económicamente del Estado. Existen en principio tres criterios para seleccionar qué partidos ha de financiar el Estado en forma directa:

- 1 El primer criterio consiste en tomar en cuenta la representación parlamentaria: solo los partidos que alcanzan escaños legislativos reciben fondos del Estado.
- 2 El segundo criterio consiste en tomar en cuenta el número de votos obtenidos por cada partido en la elección, para luego establecer una cláusula de barrera a partir de la cual sea efectivo el derecho al apoyo público.
- 3 El tercer criterio, podría definirse como un criterio mixto, fundado en la utilización de una doble unidad de medida: los votos obtenidos y su traducción en términos de obtención de escaños y posiciones representativas.

b) Candidatos

Los partidos reciben subsidio, especialmente para la organización de sus convenciones nacionales, pero el sistema se centra en la ayuda al candidato como destinatario inmediato de un apoyo destinado a soportar el esfuerzo electoral efectivo. En el marco de esta concepción de los partidos, son los candidatos, los que están en el centro de la escena política y los que son tenidos en cuenta por el electorado a la hora de votar. Desde el punto de vista del financiamiento público directo, no es de extrañar que también sean los candidatos los que se financian de modo preponderante, limitándose los aportes estatales a los partidos, como un apoyo a los aspectos más secundarios de su actividad general.

c) Candidatos y partidos

Este es el tercer tipo de sistema de financiamiento público, basado en la combinación de mecanismos de apoyo a estructuras partidarias y candidatos. Francia es el país que representa esta tendencia, ya que en 1988 el Parlamento francés sancionó una ley en la que se establece una financiación pública de las campañas consistente en un reintegro a cada candidato presidencial , de un porcentaje del 20% del tope de gastos establecidos, bajo la condición de haber obtenido un 5% del total de sufragios emitidos en la primera vuelta. Esta suma no podrá exceder los gastos reflejados en el propio balance de campaña del candidato. La legislación francesa contempla también un subsidio a los partidos, distribuido proporcionalmente al número de bancas y determinado cada año fiscal en la respectiva ley de presupuesto.

- **Financiamiento público indirecto**

Tienden a cobrar importancia cada vez mayor los diversos tipos de subvenciones bajo la forma de servicios o en especie, cuyas modalidades abarcan desde la utilización de locales públicos sin costo alguno, concesión de tarifas postales para el envío de propaganda, uso gratuito de espacios en radio o televisión, espacios para la fijación de carteles, impresión de padrones y boletas electorales, asistencia para la implementación de reformas administrativas, etc. El subsidio indirecto de mayor importancia es la concesión de espacios gratuitos en los medios de radiodifusión, especialmente televisivos.

- **El control de ingresos y gastos de los partidos políticos**

Tanto la existencia de limitaciones a los gastos de los partidos, como las restricciones a los aportes legalmente autorizados y las asignaciones directas e indirectas de fondos públicos a

las agrupaciones políticas y a las campañas electorales, plantean al legislador el desafío de establecer procedimientos de fiscalización eficaces. Un método efectivo de control es a través de la exigencia de contabilización formal y posterior publicidad de los ingresos y gastos. La validez del principio de la publicidad como sistema de control, parte de los siguientes argumentos:

- 1 Ofrece al electorado una mejor información acerca de donde provienen los fondos lo que a su vez les permite evaluar con mayor precisión a sus candidatos;
- 2 Tiende a limitar el margen para oportunidades de corrupción;
- 3 Mejora la calidad de la competencia política por la vía de un mejor conocimiento de los apoyos a una propuesta electoral;
- 4 Mejora la información y la publicidad como un medio esencial para recoger datos relevantes para la decisión ciudadana.

- **Financiamiento de elecciones**

El financiamiento adecuado del proceso electoral resulta de la mayor importancia para dotarlo de los medios y recursos institucionales, humanos y materiales necesarios que le permitan alcanzar los objetivos propuestos por el proceso. El financiamiento constituye para el proceso electoral, lo que éste es para la democracia; una condición necesaria y fundamental; aunque no suficiente.

- **Necesidad de un órgano electoral con independencia financiera**

Para garantizar procesos electorales dentro de un marco pluralista, con amplio ejercicio de la libertad política e igualdad y posibilidad reales de acceso y participación en el sufragio, sin que exista duda sobre fraude, corrupción o presión para obtener votos en determinado sentido, se requiere la creación de un órgano independiente, funcional y administrativamente hablando, con autonomía financiera adecuada para cumplir con su cometido. Para ello se

pueden utilizar fórmulas constitucionales que aseguren la estabilidad financiera del órgano electoral, así cabe acoger una de estas dos fórmulas:

- a) El establecimiento de un porcentaje fijo del presupuesto general de la República, regulado en la propia Constitución de la República, a favor del órgano electoral.
- b) Los gastos que el órgano electoral presupueste, como necesarios para el cumplimiento de sus tareas, no podrán ser objetados por el departamento respectivo del Poder Ejecutivo.

- **El respeto a la igualdad de oportunidades**

Para que haya libertad política en el proceso electoral, tiene que asegurarse la igualdad de oportunidades. Como lo advierte Loewenstein ⁷ *“En los Estados totalitarios el partido único domina todo el aparato de propaganda y sólo él puede gozar de todos los medios de comunicación. Pero en el Estado democrático constitucional no se ha vuelto menos crítico el problema de mantener la igualdad en el acceso a las técnicas de comunicación. Hoy ha desaparecido toda duda de que la desigualdad de los partidos y de los candidatos en los medios económicos de que disponen para la campaña electoral y, consiguientemente, la desigualdad en el uso de los medios de comunicación, tienen una importancia decisiva para el resultado de una elección. Sería desde luego una exageración afirmar que el partido mejor dotado financieramente debe ganar con toda seguridad una elección, sin embargo, desde el principio tiene una ventaja sobre sus rivales menos ricos, que no es fácil superar ni aún con los más brillantes contra argumentos”*

⁷ Loewenstein, Karl, **Teoría de la Constitución**. Pág. 65.

- **El control financiero del proceso electoral**

Un adecuado control financiero exige la fiscalización de los distintos aspectos del proceso electoral. En primer término, el control sobre el órgano electoral, por la naturaleza pública de ambos extremos, ente y fiscalización, se debe hacer conforme a las normas del Derecho Público. El mismo órgano encargado de la vigilancia financiera de la institución, tendría a su cargo el control de la ejecución del gasto de los partidos políticos, cuando reciban fondos públicos para sus actividades. En los casos de financiamiento privado de los partidos políticos, el interés público exige un control sobre la naturaleza, origen y monto de la contribución. La naturaleza tiene importancia para determinar el presupuesto de los partidos políticos; el origen reviste trascendencia para evitar fuentes financieras dudosas e ilícitas y el monto, es importante para asegurar el equilibrio y equidad en la campaña electoral.

- **Propaganda electoral**

La propaganda ha adquirido en los procesos electorales una importancia decisiva. Se trata de una actividad lícita que, por su influencia en la selección de los gobernantes, requiere una adecuada regulación.

La propaganda es una actividad que persigue ejercer influencia en la opinión y en la conducta de la sociedad, con el fin de que adopte determinadas conductas. La propaganda electoral no es otra cosa que propaganda política, enmarcada dentro del proceso electoral, y orientada a que los electores adopten cierta conducta. Esta propaganda utiliza esencialmente los medios de comunicación colectiva. Sin duda, la influencia de los periódicos, frente a la radio y a la televisión, ha disminuido. La lectura exige una actitud más activa y disponibilidad de tiempo, de concentración, disciplina, esfuerzo; los radioescuchas y televidentes juegan un papel más pasivo y menor esfuerzo.

- **El plazo de la campaña electoral**

De las diversas restricciones en que suele limitarse la propaganda político electoral, la relativa al plazo ostenta cierto carácter general, por constituir un elemento vital para evitar someter a los pueblos a permanentes tensiones que produce la publicidad en este campo. En efecto, no cabe condicionar la existencia de una comunidad a los innumerables y constantes anuncios de radio, televisión y prensa, relativos a la publicidad. De ahí que se justifiquen plenamente las regulaciones que limite a un período de tiempo la actividad propagandística electoral. Los pueblos tienen derecho a la tranquilidad política necesaria para desarrollar las diversas tareas cotidianas.

- **Relación jurídica de la propaganda electoral**

La importancia que tiene la propaganda electoral orientada a dar a conocer, muchas veces, como un producto, la personalidad de los candidatos y, en menor grado, los programas de los partidos políticos, obliga a establecer una regulación adecuada que garantice principios fundamentales del proceso electoral: el pluralismo, la libertad política y la igualdad de oportunidades de los electores y de los partidos políticos. Sin duda, la desigualdad financiera de los partidos políticos, sin la adecuada regulación, lleva a un desequilibrio en el empleo de los medios de comunicación y de propaganda, lo que se convierte en un factor importante en un proceso electoral. Es necesario establecer limitaciones importantes: imponer restricciones a los gastos electorales, controlar el financiamiento de los partidos políticos con la obligación jurídica de indicar la fuente de los ingresos, y así evitar aquéllos de dudosa procedencia, desautorizar recursos privados desproporcionados para los partidos políticos ya que estos desequilibran los procesos

democráticos. Todas estas medidas, han de ser complementadas con regulaciones relativas a la legitimación para realizar propaganda política y el plazo para realizar la propaganda.

- **Límites al contenido de la propaganda**

La propaganda política, como expresión de la libertad de opinión, tiene como limitaciones las buenas costumbres, la seguridad nacional, y, en general, el orden público, el honor a las personas y la protección a la imagen personal. En principio, el órgano electoral tiene que aplicar estas limitaciones con carácter restringido. Conviene limitar la propaganda política en lo relativo a su cantidad e intensidad para evitar abusos y costos exagerados en los medios de comunicación colectiva. El impacto de una campaña propagandística diariamente influye en la actividad cotidiana de un pueblo, en su trabajo, en su distracción y se le satura de manera tal, que prácticamente, un alto porcentaje de lo que oye o ve, en los medios de comunicación, se refiere a la publicidad electoral. La propaganda política, inicialmente concebida como el arte de la retórica para persuadir, ha evolucionado por su técnica, su constancia y su contenido hacia una forma de publicidad. Como consecuencia de ello, las regulaciones constituyen frenos a esos abusos. Sin embargo, esas limitaciones tiene que guardar un correcto equilibrio, entre lo permitido y lo prohibido; entre la libertad política y la igualdad de oportunidades de los contendores; entre el estímulo a la confrontación de ideas, y la restricción a la publicidad agresiva y poco edificante; entre la necesidad de dar a conocer los candidatos y su oportunidad mediante un plazo razonable. Todos estos equilibrios fortalecen la democracia, los excesos la distorsionan. Para garantizar estos principios, el control del ejercicio por el órgano nacional en las elecciones generales, y por los tribunales de los partidos políticos en los procesos internos, resulta fundamental,

dotados ambos, en sí, de los recursos técnicos, materiales, y humanos necesarios para cumplir fielmente sus trascendentales tareas en favor de la democracia.

6.5 Campaña de información pública

- **Educación electoral.** El proceso electoral democrático presenta usualmente una serie de complejos aspectos, ante los cuales se hace necesario que los electores tengan, al menos, un conocimiento básico, para que la emisión del voto cumpla los fines que persiguen los sistemas electorales y sean realidad los principios jurídicos que tratan de garantizar esos fines. Desde la información eficiente, en cuanto a las opciones políticas que ofrecen los diversos partidos y las candidaturas personales pasando por los objetivos de la propaganda eleccionaria, todos los heterogéneos aspectos del acto electoral, exigen que el votante disponga de un conocimiento lo más claro posible sobre ellos. El elector debe poseer una educación básica en cuanto al proceso electoral, globalmente considerado. Esta acción educativa tiene carácter informal, como actividad docente, porque está dirigida a vastos sectores de la sociedad; y no sólo se puede llevar a cabo directamente, frente a grupos más o menos reducidos, sino que a través de los medios de comunicación de masas se la puede desarrollar ante auditorios muy numerosos. Por otra parte, es conveniente que los programas objetivos de educación electoral tengan en cuenta la diversidad de niveles culturales de la población de un país. También es posible impartir una capacitación específica, en cuanto al proceso electoral, a funcionarios públicos y militantes de partidos políticos, ya que los componentes de esos sectores se desempeñan en los aspectos administrativos de la elección. Lo más importante en materia de educación electoral, es el conocimiento que se puede difundir en la población, para vencer su apatía, su desinformación y hasta su ignorancia, en cuanto a situaciones decisivas de una campaña electoral.

Una educación electoral, objetiva y orgánica y constante, es un instrumento de influencia positiva para el fortalecimiento de la democracia.

6.6 Fortalecimiento institucional

- **Organismos electorales.** Los organismos electorales son la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal encargada de la llamada función electoral. Tienen dependencias jerárquicas en las circunscripciones electorales. La función electoral es ejercida por un complejo institucional que actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público, presenta habitualmente una estructuración de forma piramidal a cuya cúspide, que es el organismo supremo electoral, se subordinan dependencias suyas localizadas en las distintas divisiones administrativas del territorio estatal para llegar finalmente a las mesas donde deben sufragar los ciudadanos. En su conjunto, la organización electoral responde por un servicio público permanente, de carácter nacional, consistente en la administración íntegra del proceso electoral, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los escrutinios, la resolución de las reclamaciones y la declaración oficial de la elección. La denominación de los organismos electorales varía con los países: Tribunal (o Consejo) Supremo Electoral, Consejo (o Corte) Nacional Electoral, Consejo (o Corte) Nacional Electoral, Consejo (Junta o Comisión) Central de Elecciones, etc. Se trata de organismos colegiados, cuyos integrantes son designados de diferente manera según la legislación de cada país. Varían también las funciones de los organismos electorales conforme a las legislaciones nacionales. Básicamente les corresponde nombrar a todos los demás funcionarios electorales, conocer de los recursos e impugnaciones que puedan presentarse, elaborar y administrar su propio presupuesto, divulgar los resultados electorales, dirigir el proceso de

escrutinio de los sufragios, efectuar la inscripción de los partidos políticos y de los candidatos a las distintas elecciones, realizar la función registral en lo concerniente a los censos, padrones y listados electorales, declarar oficialmente el resultado de las elecciones.

- **Modernización del Registro de Ciudadanos, actualización del Sistema de informática y recursos financieros**

Guatemala, desde la década anterior, ha empezado a guiar sus pasos en el sendero de la democracia, siendo el Tribunal Supremo Electoral la institución responsable de la pureza de los procesos electorales, lo cual ha sido reconocido nacional e internacionalmente, sirviendo de ejemplo para el inicio de experiencias similares en otros países de la región.

Tanto en 1983, como en 1985, se asignó legalmente al TSE la calidad de máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y por consiguiente no supeditado a Organismo alguno del Estado. Su organización, su funcionamiento y atribuciones están determinados en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En la actualidad, la firma de los Acuerdos de Paz y particularmente el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, incrementan las responsabilidades aludidas. El fortalecimiento institucional para afrontar la agenda mínima contenida en el Acuerdo anterior pasa por la definición y adopción de políticas desde los programas de los partidos políticos hasta los programas de ejecución del gobierno, impulsados por los Organismos del Estado; implica, además, asignar atribuciones y funciones, así como recursos para su efectiva realización.

- **Situación actual y perspectivas:**

El TSE acusa una organización derivada de la aplicación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Los requerimientos de un crecimiento natural de la población más las necesidades surgidas de situaciones extraordinarias como el cumplimiento de los Acuerdos

de Paz, obligan a evaluar la actual organización en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, lo cual requiere de la aplicación de técnicas y metodologías como el Desarrollo Organizacional o el Análisis Sistemático que permita arribar a una reingeniería de la institución. Es evidente que la calidad y cantidad del recurso humano y del equipo, de la infraestructura en la ciudad capital (cuatro edificios distanciados uno del otro y sujetos a los canales tradicionales de comunicación), la infraestructura en las cabeceras departamentales y municipales (locales alquilados sin el espacio mínimo y satisfactorio para la ejecución del trabajo cotidiano y también sujetos a la deficiente comunicación postal, telegráfica o telefónica), así como los procedimientos administrativos fijados por la costumbre y no por la direccionalidad técnica, tienen un futuro que exige cambios inmediatos. Al hablar del *Registro de Ciudadanos*, éste conforme la Ley Electoral y de Partidos Políticos es el encargado de todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos, llevar el padrón electoral, cumplir con las resoluciones y sentencias judiciales que le comuniquen con relación a actos de naturaleza electoral, inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento, inscribir a los ciudadanos postulados a cargos de elección popular, conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas y otras funciones más que le señalen las leyes y reglamentos. Significa que en buena medida, la ejecución de acciones para afrontar los nuevos roles derivados de las recomendaciones que haga la Comisión de Reforma Electoral, recaen mayoritariamente en el Registro de Ciudadanos, razón por la cual es aquí donde deberán iniciarse los rediseños de organización y de asignación de recursos, así como de modalidades de funcionamiento que garanticen la efectividad del mismo. Por ejemplo, no es igual atender un empadronamiento con un crecimiento vegetativo resultante de necesidades de trámites administrativos y de decisiones aisladas tomadas por algunas municipalidades; que el empadronamiento que pueda derivarse de una constante, sistemática e intencionada

educación cívica y política llevada a la práctica por el Estado, los partidos políticos, los grupos de interés y de presión, las ONG's y cuantas organizaciones nacionales o locales puedan interesarse en este campo. Esto demanda un Registro de Ciudadanos tecnificado en sus 330 municipios, tanto más si éste sustituye a los registros civiles, si se descentraliza la inscripción de organizaciones políticas y de postulantes a puestos de elección popular y si el criterio para padrones de mesa electoral se lleva en función de centros poblacionales y no solamente de municipios. A lo anterior debe agregarse un crecimiento poblacional que para el año dos mil se estima en 12.2 millones según el Informe sobre Desarrollo Humano de ONU -1996-. Por lo que si el comportamiento fuera constante, para el año dos mil se supone un padrón electoral de 4,135,800. El *sistema de informática*, independientemente de los nuevos retos a los que se enfrenta el TSE, presenta una situación crítica que requiere ser atendida en forma inmediata, ya que el equipo que actualmente tiene instalado el Centro de Procesamiento de Datos es un IBM-9370, modelo 60, el cual fue puesto a funcionar en el año de 1988. Se estima que la vida útil de este equipo es de diez años, por lo que al expirar próximamente el tiempo de fusión de este equipo su sustitución total es absolutamente necesaria. Si se toman en cuenta las nuevas funciones del TSE derivadas de los Acuerdos de Paz, el centro de cómputo tendrá que estimar las nuevas funciones y la necesidad de redes locales y nacionales que proporcionen mayor eficiencia al desempeño institucional. Probablemente el monto requerido será superior a los treinta millones de dólares. En todo caso, la decisión es impostergable. Por el lado de los *recursos financieros*, actualmente la situación se presenta así: El Artículo 122 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos otorga al TSE una asignación anual no menor del medio por ciento del Presupuesto General de 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 eventos electorales conforme a estimación específica que haga el TSE. Con respecto a la relación del

presupuesto general con el del TSE para los últimos cinco años, observando el porcentaje se aprecian decrecimiento que va del 0.29% al 0.19%. El esfuerzo de incremento de recursos financieros para el TSE debe entenderse a la luz de la modernización del Estado, del cumplimiento de los Acuerdos de Paz en el ejercicio democrático y de la superación de los niveles de la educación política, todo ello enmarcado en una visión de desarrollo nacional.

De lo expuesto anteriormente se puede concluir:

1. El TSE ha desempeñado sus funciones desde que fue creado hasta la fecha, impulsando un estilo electoral de credibilidad ante la ciudadanía.
2. El fortalecimiento institucional del TSE, es necesario a consecuencia del crecimiento de la población, de una efectiva práctica del sistema democrática.
3. El marco jurídico vigente faculta al TSE a efectuar las acciones de reingeniería institucional para dar respuestas efectivas a los requerimientos actuales.

6.7 Gobernabilidad y democracia

- **Logros y déficit de la legislación vigente en relación a gobernabilidad del sistema democrático**

Dentro de los logros que se encuentran en la legislación electoral de Guatemala referentes a gobernabilidad y legitimidad se encuentran:

- Neutralidad y autonomía de las autoridades electorales.
- Control y fiscalización electoral.

- Multipartidismo y participación de comités cívicos en municipios.
- Patrimonio y financiamiento del partido.

Los déficit que presenta la ley electoral guatemalteca en relación a gobernabilidad y legitimidad son los siguientes:

- No existe documento único de identificación.
 - Falta de depuración del padrón electoral.
 - No hay voto domiciliar en el extranjero.
 - No se garantiza en la nominación de candidatos, suficientemente, el poder de decisión de las bases partidarias.
 - No hay transparencia en la utilización del financiamiento.
 - No hay fiscalización de los procesos internos de elección.
 - No se garantiza la participación de la base. No hay representación de minorías.
 - No hay práctica de fomento de la formación política.
- **Propuestas complementarias de reforma a las actuales legislaciones electorales y de partidos políticos**

- **Generales:**

- Integrar, analizar y priorizar las propuestas de reforma planteadas por el Tribunal Supremo Electoral, los partidos políticos y otras instituciones.
- Analizar las propuestas que se deriven de los Acuerdos de Paz.

- Analizar temas generales relevantes como los relativos a reforma constitucional, parlamentarismo y comunidades étnicas; circuitos electorales.

Transparencia del proceso electoral:

- Establecimiento de registro unificado del estado civil de las personas.
- Documento único de identidad.
- Revisión, actualización y depuración del padrón electoral.
- **Participación y pluralismo:** Establecimiento de voto en aldeas. Segunda vuelta en la elección de Alcaldes.
- **Fortalecimiento de partidos:**
 - Porcentaje de deuda electoral destinado a formación política.
 - Acceso y límites a la propaganda electoral.
 - Flexibilidad en el sistema de elección de directivos (comités ejecutivos y de candidatos para elección popular).

CONCLUSIONES

1. La cédula de vecindad carece de elementos necesarios para constituir un documento de identificación confiable, ya que por las características de la misma y por el procedimiento empleado en su elaboración y en su extensión, resulta fácilmente alterable.
2. La cédula de vecindad debe ser sustituida en forma inmediata, por un documento de identidad personal dotado de las características adecuadas que proporciona la tecnología moderna, para tener la plena certeza que no va a ser objeto de ningún tipo de alteración o falsificación, y que pertenece a la persona que lo presenta para identificarse; es decir, que tenga certeza jurídica.
3. En la actualidad se cuenta con tecnología moderna que crea los sistemas y medios necesarios para dotar de seguridad a un documento de identidad personal; entre ellos tenemos, por ejemplo, la computación, hologramas, sellos de seguridad, el laminado de documentos, entre otros más sofisticados.
4. El Tribunal Supremo Electoral, como máxima autoridad en materia electoral, goza de plena confianza por su actuar en forma independiente e imparcial; por lo tanto, es la institución adecuada para hacerse cargo de todo lo concerniente a la elaboración y extensión del documento de identidad personal.
5. La centralización de la extensión del documento de identidad personal en el Tribunal Supremo Electoral u otra entidad afín como el Registro Nacional de las Personas ya en vigencia, permitirá la numeración correlativa de dichos documentos en el ámbito nacional.

Con esto se evita la existencia de documentos de identidad con el mismo número, lo que contribuye a que no se cometan irregularidades en cuanto a la referida numeración, y facilidad para localizar y ubicar a un ciudadano en el padrón.

6. Al encargarse al Tribunal Supremo Electoral y/o al Registro Nacional de Las Personas, no sólo de todo lo concerniente a la materia electoral, sino también de la inscripción de los vecinos y de la elaboración y extensión del documento de identidad personal, se logra establecer un solo registro que hace constar el mismo tipo de información referente a la identificación de las personas; con ello se le da certeza a dicha información, a la vez que se logra el ahorro de recursos, tanto humanos como económicos, pues se evita que existan distintos registros que recopilen la misma clase de información.

RECOMENDACIONES

1. El nuevo documento de identidad personal que se adopte, debe servir tanto para la identificación de las personas como para el ejercicio de los derechos ciudadanos.
2. El Registro Civil, por ser la institución encargada de hacer constar el estado civil de las personas, resultará beneficioso unificarlo con un registro encargado tanto de la inscripción de vecinos y de la extensión del documento de identidad personal como de lo concerniente a la materia electoral. dada la situación económica, cultural y política actual, esto no es posible de momento; pero debe considerarse la posibilidad de constituir un registro unificado en forma mediata, a largo plazo.
3. Que el Tribunal Supremo Electoral se haga cargo de la emisión de un nuevo documento de identidad personal, simultáneamente se podrá proceder a inscribir al ciudadano e incluirlo en el padrón electoral en el municipio que le corresponde; y de esta manera se da más certeza a dicho padrón, pues los datos necesarios para poder identificar a la persona, cuya inscripción se solicita, son manejados por el mismo registro, de modo que se reduzca la posibilidad de cometer errores en el manejo de la información.
4. Que el Tribunal Supremo Electoral capacite al personal de los registros civiles debidamente, ya que no cuentan con la tecnología adecuada para el manejo de la información que se hace constar, y así se evita que cometan irregularidades al registrar la referida información.

5. Las modificaciones que deban hacerse en el padrón electoral se recomienda que se hagan constar inmediatamente de acaecidos los hechos que dan lugar a las mismas, debido a que las diversas instituciones obligadas a dar los avisos correspondientes al Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones, muchas veces no cumplen con dicha obligación, o lo hacen sin llenar los requisitos necesarios para poder hacer en el padrón las modificaciones correspondientes.

6. Debe ser un mismo registro el encargado de emitir la cédula de identidad personal y de inscribir a los ciudadanos e incluirlos en el padrón electoral, pues de esa manera se tendrá la ventaja que, al cambiar un ciudadano su vecindad, además de hacer constar el cambio del municipio de avecindamiento, automáticamente también se le trasladará del padrón del municipio en que se encontraba anteriormente avecindado al padrón del municipio en el cual se avecindó posteriormente.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD, Samuel, Dieter Nohlen, y otros. **Simposio sobre reforma electoral**, IFES, 2ª. ed. Perú, (s.e.) 1997
- BELTRANENA DE PADILLA, María Luisa. **Lecciones de derecho civil**. 3ª. ed. Guatemala. Ed. Académica Centroamericana, S.A.: 1982.
- BRAÑAS, Alfonso. **Manual de derecho civil. Parte 1 y 2**. Talleres de Impresión de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala. (s.e.), 1987.
- ESCOBAR, Carlos. **La Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, 1985. Sufragio y democracia**. 2ª.ed.;. Costa Rica: Ed. Capel, 1987.
- GARCÍA, Domingo. **Una democracia en transición. Las elecciones peruanas de 1985**. Costa Rica: Ed. Capel, 1986.
- LOEWENSTEIN, Karl, **Teoría de la Constitución**. Barcelona, España. (s.e.), Ed. Ariel, 1965.
- NOHLEN, Dieter. **La reforma electoral en América Latina: Seis contribuciones al debate**. 4ª. ed. Costa Rica: Ed. Capel, 1987.
- ROSENBERG, Mark. **Democracia en Centroamérica**. Costa Rica. (s.e.), Ed. Capel, 1985.
- SADEK, María Teresa y José Antonio Borges. **Educación y ciudadanía: La exclusión política de los analfabetos en Brasil**. (s.e.), Costa Rica: Ed. Capel, 1985.
- VILLEGAS, Rafael. **El Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil de Costa Rica. (Análisis jurídico-estructural y técnico)**. (s.e.), Costa Rica: Ed. Capel, 1987.

Legislación:

- Constitución Política de la República de Guatemala**. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.
- Código Civil**. Enrique Peralta Azurdia, Jefe del Gobierno de la República, Decreto Ley 106. 1964.
- Código Municipal**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 12-02, 2002.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos**. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto Ley 1-85, 1985.

Reglamento de la Ley de Electoral y de Partidos Políticos. Tribunal Supremo Electoral Acuerdo número 181-87, 1987.

Ley de Cédula de Vecindad y su reglamento. Asamblea Legislativa de la República de Guatemala. Decreto Número 1735. 193.

Ley del Registro Nacional de las Personas. Congreso de la República. Decreto número 90-2005, 2006

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Asamblea Nacional Constituyente. Decreto Número 1-86. 1986.

Código Penal. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 17-73, 1973.

Código Electoral. Congreso de la República de Costa Rica. Decreto Ley número 1536.

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Decreto Número 3504.

Constitución de la República de El Salvador. Asamblea Constituyente de la República de El Salvador. Decreto Número 38. 1983.

Código Electoral. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Decreto Número 417

Código de Familia. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Decreto número 677.

Código Civil. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Decreto número 7.

Constitución de la República de Honduras. Asamblea Constituyente de la República de Honduras, Decreto número 131. 1982.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Asamblea Nacional Constituyente de la República de Honduras, Decreto 53, 1981.

Declaración de Derechos del Pueblo de Virginia. Estados Unidos de Norte América. 1776

Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 23 de marzo de 1976.

Acuerdos de Paz . Suscritos por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca “Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen electoral” el 7 de diciembre de 1996.

