

I. NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL

Las normas constitucionales que fundamentan la legislación electoral y de los partidos políticos están contenidas en el título II de los *Derechos Humanos*, capítulo III que se refiere a los Deberes y Derechos Cívicos y Políticos, y en el título V, Estructura y Organización del Estado, capítulo I, del Régimen Político Electoral, de la Constitución que entró en vigor el 14 de enero de 1986.

En el capítulo III antes citado se encuentra una disposición acerca de los Deberes y Derechos Políticos que por alguna falla en la construcción gramatical, establece la ambivalencia de los deberes y derechos políticos.

Sin embargo, es necesario tomar en consideración que para la teoría democrática la participación popular es importantísima y la Constitución incorpora este nuevo concepto para hacer de la democracia también un ejercicio participativo.

De aquí que las disposiciones constitucionales adquieran una importancia capital para garantizar y promover la

participación política ciudadana en la vida de la república ya que la mayor o menor participación estará siempre afectando positiva o negativamente la vida republicana.

La Constitución en vigor determina que son derechos y deberes de los ciudadanos:

1. Inscribirse en el Registro de los Ciudadanos.
2. Elegir y ser electo.
3. Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral.
4. Optar a cargos públicos.
5. Participar en actividades políticas.
6. Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la presidencia.

Esta enumeración de derechos y deberes, refleja el ánimo del Constituyente de establecer una democracia *dirigida* con rasgos de *participativa*.

Sin embargo, no puede darse igual nivel jurídico de derecho-deber a algunos de los señalados en el artículo 135 de la Nueva Constitución.

Dado la escueta regulación constitucional del régimen político electoral guatemalteco cuyo desarrollo se reserva a la ley constitucional de la materia —en lo que se refiere al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, las organizaciones electorales— es que se concretan estos comentarios a la mencionada Ley Electoral Constitucional, Decreto número uno-ochenta y cinco emitida por la Asamblea Nacional Constituyente. No se entra a un análisis más profundo sobre lo que la Constitución preconiza, dentro de su conceptualización del Estado (Art. 140) que define a Guatemala como un Estado cuyo sistema de gobierno es *republicano, democrático y representativo*.

II. ANTECEDENTES

La historia política de Guatemala es muy clara en cuanto a la desviación constante de cualquier modelo democrático formal haciendo imposible la existencia de un estado de derecho, y por ende impracticable el derecho de sufragio libre determinando con ello una evidente ausencia de legitimidad; carácter que permanece presente con excepción de contados y fugaces episodios. Para quienes estén interesados en el desarrollo histórico del Derecho Electoral Guatemalteco, sugiero leer los antecedentes legales que figuran en el análisis que se hiciera de la Ley Específica para las elecciones generales y que CAPEL publicó en la obra *Legislación Electoral Comparada*.¹

Es necesario hacer constar como antecedente próximo, que la búsqueda de un ejercicio democrático llevado a cabo en condiciones que permitieran una participación libre y responsable que otorgara una representatividad legítima al sistema de autoridad e institucional del país, forzó al movimiento militar del 23 de marzo de 1982, para que a través del Consejo de Estado, se produjera una serie de proyectos de ley tendientes a asegurar que el proceso político que se quería abrir culminara en el inicio de lo que ha dado en llamarse *el proceso de democratización del país*.

El planteamiento de los proyectos del Consejo de Estado, que correspondieron a los del régimen del General Efraín Ríos Montt puede resumirse así:

- a. El retorno de la credibilidad en un documento de identidad, mediante la eliminación de la Cédula de Vecindad como documento de identificación de todo

1. *Legislación Electoral comparada, Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, Capel, San José, 1986.

ciudadano guatemalteco, sustituyéndolo por otro documento único e irrepetible, que sirviera para identificar al guatemalteco en todos los actos de su vida, llevando un registro único y completo de sus actuaciones como ciudadano desde su nacimiento hasta su muerte (Decreto Ley 31-83).

La Cédula de Vecindad, daba paso según estas disposiciones a un nuevo documento que permitiría identificar al guatemalteco en cualesquiera de los estados de su vida a través de una Cédula de Identidad que se obtenía al registrar su nacimiento y que era actualizada a medida que cambiaba su estado civil, conservando siempre y en todo caso un mismo número de registro. Desafortunadamente, razones de índole estratégico-militar, hicieron que esta cédula o documento de identificación, eminentemente civil, fuera tergiversada al ordenarse que una Dirección de Registro de Ciudadanos, como dependencia del Ministerio de la Defensa, tomara a su cargo la tarea de identificar y registrar a los ciudadanos guatemaltecos, con lo cual lógicamente, el documento perdía la credibilidad y confianza que el proceso de democratización requería para que se incorporaran a él aquellos sectores proscritos antidemocráticamente por las disposiciones legales vigentes antes del golpe militar.

- b. La necesidad de que los partidos cumplieran con las tres funciones características siguientes:
1. función electoral,
 2. función formativa ; y,
 3. función legitimadora.

Para ello se requería también, un cuerpo legal que normara en forma fácil y a la vez seria, la participación de los partidos políticos como agentes de participación democrática, no sólo formal y externa, sino formal e interna, a los efectos de que los partidos iniciasen un período de dinamización de la democracia, por la democracia misma. Con este razonamien-

to, se elaboró un segundo decreto-ley (número 32-83, Ley de Organizaciones Políticas) que serviría para normar todas las actividades de los partidos políticos desde su formación hasta su posible fusión o formación de coaliciones.

La organización del sistema de partidos políticos, fundamental para el desarrollo y crecimiento de una conciencia política, motivó la necesaria elaboración de normas que debían cumplirse en la constitución o formación de un partido político y todo el procedimiento necesario para el ejercicio de los deberes y derechos políticos ciudadanos.

Era indispensable además, terminar con una larga historia de frustraciones, deterioro y pérdida de la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos.

- c. Finalmente, y no por eso menos importante, resultaba la creación y fortalecimiento de una autoridad suprema electoral que a través de su gestión, rescatara para el país una democracia en todos los órdenes de la vida y que iniciara un cambio dentro de la estructura jurisdiccional del país, mediante la aplicación de nuevas concepciones legales y técnicas así como procedimientos que enriquecerían y fortalecerían al estado de derecho.

Era necesario, en consecuencia, integrar un órgano jurisdiccional, aséptico, totalmente confiable, que juzgara en materia electoral, que hiciera practicable el sufragio libre y universal y que contribuyera a la consolidación de la democracia poniendo fin a la ilegitimidad que había vivido el país.

Todo ello se normó en el Decreto Ley 30-83, Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral.

Tres, eran en consecuencia los cuerpos legales que se pusieron en vigor para iniciar una nueva época de la vida política e institucional de Guatemala.

El llamado relevo del poder, trajo como consecuencia que tales leyes fueran derogadas, exceptuando la que creaba el Tribunal Supremo Electoral, emitiéndose con posterioridad la primera Ley Electoral específica para la elección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, seguida de la segunda para regular las elecciones generales de presidente, vicepresidente, diputados y corporaciones municipales. La Asamblea Nacional Constituyente terminó de elaborar a nivel y con rango de ley constitucional o fundamental, la ley que norma lo referente al desarrollo de los preceptos constitucionales sobre los derechos cívico-políticos, así como lo relativo al ejercicio del sufragio, autoridades y órganos electorales, partidos políticos, etc. a que se aludió anteriormente, resumiendo en un solo cuerpo legal los dos decretos leyes antes mencionados y recogiendo además, las experiencias de los pasados eventos electorales de 1984 y 1985.

Tal proyecto parte de concebir la ordenación para estructurar un sistema electoral, como el conjunto de normas, instituciones y prácticas que determinen una estrecha relación entre el ejercicio de la soberanía del pueblo y la expresión pública de su voluntad, así como la creación de los órganos e institutos del Estado que van a representar tal soberanía y garantizar el ejercicio de la misma.

El análisis que se ofrece a continuación se hizo dentro del marco teórico que plantea la necesidad de una práctica electoral como fundamento necesario e insustituible y plenamente garantizada para:

- a. generar representatividad;
- b. generar legitimidad;

- c. generar gobierno o autoridad y regular su transmisión pacífica y democrática;
- d. satisfacer la participación universal;
- e. dirigir las reacciones de los gobernantes y gobernados en su valoración recíproca, reorientando o reafirmando las acciones de gobierno.

Cumpliendo con los criterios anteriores, en cuanto a la garantía para el ejercicio de los derechos humanos y con base en principios, normas, procedimientos y disposiciones electorales universalmente admitidos, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley 1-85, de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala, fue conformada de manera que garantizara:

- a. La absoluta igualdad de los ciudadanos, en el ejercicio del sufragio, excepción hecha de aquellos a los cuales los derechos les han sido suspendidos conforme a la ley.
- b. El respeto al pluralismo político en igualdad tanto real como formal.
- c. El sistema de organizaciones políticas que expresen realmente la opinión y la voluntad de los ciudadanos organizados, para que, a través del establecimiento de un régimen democrático interno se evite la manipulación que dirigentes pseudodemocráticos puedan hacer con la membresía.
- d. Una equitativa representación de las minorías, no sólo en los cargos de elección popular, sino también al interior del partido.
- e. La autonomía e independencia de las autoridades electorales como garantía de una libre y protegida inscripción y funcionamiento de los partidos y organizaciones políticas en dentro y sobre el proceso electoral.
- f. La estructura y procedimientos eficaces para llevar a cabo los eventos electorales, de manera que

- en todo momento sean preservados la pureza y la nitidez así como la legalidad del proceso de votación y escrutinio y el respeto a sus resultados.
- g. Una amplia y completa fiscalización de los procesos electorales por parte de las organizaciones políticas involucradas.
 - h. La transparencia y publicidad total de las actas y resultados.

III. ESTRUCTURA DE LA LEY CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLITICOS

La Ley está compuesta de cuatro grandes secciones denominadas *libros*. El libro uno, se refiere a la ciudadanía y al voto. El libro dos, está destinado a las organizaciones políticas comprendiendo como tales a los partidos políticos, los comités cívicos electorales y las asociaciones con fines políticos, sus derechos y obligaciones.

El libro tres, trata sobre el aparato electoral o sea lo concerniente a las autoridades y órganos electorales. Finalmente, el libro cuatro, contiene las normas y procedimientos del proceso electoral propiamente dicho. La estructura es lógica, pues parte de la definición del sujeto individual (el ciudadano) y sus derechos políticos (el voto como una concreción del ejercicio de éstos); luego describe el aparato electoral y, finalmente establece las reglas a que han de someterse los diversos actores (ciudadanos, organizaciones y autoridades) en el proceso electoral.

La ley integra en un solo documento como ya se explicó en los antecedentes, el contenido, prácticamente sin mayores modificaciones, de los decretos ley 30-83, 31-83 y 32-83. Incluye en su articulado además, el proyecto de ley sobre el proceso electoral que fuera elaborado por el Consejo de Estado en 1983, con algunas importantes modificaciones, especialmente en lo que se refiere a la revisión y

calificación de la documentación electoral; y le otorga una jerarquía de Ley Electoral punto acertado por cuanto quedan protegidos con su calidad de ley constitucional, aspectos y elementos concernientes a la materia electoral que son básicos para la instauración progresiva de una democracia. Sobre todo, si se tiene presente la falta de tradición democrática y la tendencia que ha existido a acomodar la legislación en materia política a los intereses del grupo dominante en cada momento histórico del país, lo que ha sido aprovechado para legislar en forma ad-hoc a favor de tales intereses.

La Ley consta de 300 artículos, que se justifican por su naturaleza predominantemente popular y procesal alentadora de la democracia, en una materia en la cual cada aspecto, por pequeño que sea, reviste una importancia capital para alcanzar su objetivo. Busca que las autoridades y su gestión gubernamental sean fruto de la auténtica voluntad de los gobernados y que responda a la necesidad de crear un orden democrático en el país que se fundamente en la credibilidad y estabilidad institucionales para promover la participación de los guatemaltecos en la vida pública, y que represente al propio tiempo la alternativa pacífica viable al momento en contraposición a la tradición autoritaria y a la amenaza totalitaria que vivió el país durante los últimos 20 años.

1. SUJETOS Y OBJETOS DE LA LEY

En el Libro Primero la Ley mantiene el criterio de que todos los guatemaltecos mayores de 18 años son ciudadanos sin distinción de sexo, religión, raza o condición económica. Asimismo, describe el voto como un derecho a la vez que una obligación ciudadana, con las condiciones de ser secreto, universal, personal y no delegable. No podrán ejercer el voto los ciudadanos que se encuentren en servi-

cio activo en el ejército ni en los cuerpos policíacos. Esta prohibición, aún cuando constituye una discriminación, debe verse a la luz de la realidad histórica del país en la que la injerencia secular en la vida política y electoral de los jefes militares, ha comprometido continuamente la imparcialidad y la unidad del ejército valiéndose del poderoso recurso de comandar una institución de estructura lineal, cuya disciplina requiere subordinados obedientes.

De conformidad con el texto, quedan incluidos en la prohibición *quienes tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar*. Este agregado incluiría a los comisionados militares y a los agentes confidenciales, no así a los patrulleros civiles o miembros de los Comités de Defensa Civil, cuyo *status* jurídico los considera civiles, miembros de las Reservas y no sujetos al fuero militar (ver Decreto Ley 19-86 del Jefe de Estado).

Para el cumplimiento de esta prohibición, la Ley establece que la nómina de afectos tendrá que ser presentada por las autoridades, antes del cierre de inscripción de ciudadanos para cada proceso electoral, a efecto de que sean excluidos del padrón electoral. La Ley omitió señalar que tales autoridades son los Ministros de Gobernación y de la Defensa, omisión que deberá ser reparada en el Reglamento correspondiente.

Esta disposición también estuvo presente en el proyecto del Consejo de Estado y en las Leyes Electorales provisionales que rigieron las elecciones de julio a noviembre del año 1985, pero el Gobierno Militar influyó en la modificación de esta disposición aduciendo que no era conveniente para la institución armada hacer pública la nómina de su personal, lo que fue finalmente aceptado.

Con este antecedente, la Asamblea Nacional Constituyente eliminó la referida disposición, dejando como única

garantía del cumplimiento de la indicada prohibición el autocontrol por parte de los afectados, lo que podría acarrear en el futuro algunos problemas.

Hubiera sido más técnico incorporar en el artículo 4o. de la Ley como caso de suspensión de derechos a quienes a continuación señala el artículo 15 de la misma, y luego, en el artículo 15 definir que tienen prohibición de votar los ciudadanos cuyos derechos hayan sido suspendidos.

Por otra parte, el legislador no juzgó conveniente dispensar o autorizar a los ciudadanos que se encuentran en el extranjero, para que puedan o no votar en Consulados o Embajadas, dejando para el futuro el desarrollo del precepto, ya que no se prohibió tal forma de ejercer el sufragio.

Mención especial merece la disposición de que el analfabeto pueda optar por el sufragio, eliminándose el carácter de dispensa que aparecía en el proyecto, lo que de ninguna manera podía ser correcto.

Sin duda, la diferencia más significativa entre la Ley vigente y el proyecto elaborado por el Consejo de Estado, se encuentra en la fiabilidad del documento con el que se acredita la calidad de ciudadano.

Conforme al criterio del Consejo de Estado, criterio que compartimos, la cédula de vecindad es un documento poco fiable dado que continuamente se comprueba la existencia de duplicados, extravíos, falsificaciones, adulteraciones y otras anomalías que no permiten otorgar la certidumbre necesaria al instrumento de identificación.

Por otra parte, las cédulas de vecindad son extendidas por 330 municipios, autónomos e independientes regidos por igual número de alcaldías, lo que no permite un sistema eficiente de supervisión y control, haciendo que tal

documento sea inseguro por la repetición de los números de registro en los municipios. Un ejemplo concreto es el Departamento de Guatemala, en el que las cédulas correspondientes a Guatemala y Mixco, dos municipios del mismo departamento, tienen el mismo registro: A-1.

El Consejo de Estado en su oportunidad, propuso la creación de la Cédula de Identidad Personal, CIP, con un número por habitante, la cual debía ser extendida por el Registro de Ciudadanos mediante un sistema centralizado de autorización que tenía un número único, irrepetible y plenamente reconocible, que se usaría para efectos fiscales, de tránsito y cambios en el estado civil, conforme al sistema costarricense.

El Gobierno de Ríos Montt aceptó la idea de la cédula de identidad personal (CIP), pero trasladó la dirección y control de dicha cédula del Registro de Ciudadanos a un dispositivo militar que denominó Registro de Población con lo cual causó mucho malestar.

El relevo militar del 8 de agosto terminó entre otras cosas, con la CIP, creando el empadronamiento con el propósito de corregir las deficiencias de la Cédula de Vecindad. El empadronamiento de acuerdo a la ley será una labor permanente que implica mantener dos registros para el mismo fin, con lo cual no se elimina la posibilidad del fraude y continuará manteniendo la escasa credibilidad del documento de identidad por mucho tiempo, con el demérito consecuente de la legitimidad del sufragio así como de su universalidad.

Si bien es cierto que el proyecto no cierra la posibilidad a la existencia futura de un documento único de identidad, tampoco se pronuncia por su conveniencia, por lo que es previsible que en el futuro se retorne a la idea de la CIP por la tendencia necesaria a racionalizar el sistema de

identificación personal y unificar en un solo registro los hechos y derechos civiles. Personalmente, favorecemos su inclusión en un futuro cercano como documento de identificación de *registro y electoral* a la vez, tomando en consideración que uno de los obstáculos para su implantación es el alto costo dadas las actuales circunstancias económicas del país. Este documento vendrá a constituir un poderoso auxiliar del desarrollo en general, venciendo de esta manera las objeciones principales que se hicieron originalmente a tal documento, entre ellas la de despersonalizar al ciudadano.

2. *LAS ORGANIZACIONES POLITICAS*

La Ley Electoral y de Partidos Políticos enumera en el título uno, capítulo único, tres tipos distintos de organizaciones políticas, así:

- a. los partidos políticos y los comités cívicos formados para transformarse como tales;
- b. los comités cívicos electorales; y,
- c. las asociaciones con fines políticos.

Como una premisa fundamental, reconoce la libertad de asociación y la garantiza mediante la acción de inconstitucionalidad que puede ejercer cualquier ciudadano a quien se pretenda obligar a ingresar a determinado partido político u organización. Es importante hacer notar que se suprimió lo referente a las sanciones penales, que resultaban inocuas en tanto el Código Penal en vigor no contenga ninguna tipificación delictiva para el caso, dado que conforme nuestro ordenamiento legal no existe delito si no ha sido previamente establecido así por el Código Penal.

3. *LOS PARTIDOS POLITICOS*

El Decreto número 1-85, Ley Electoral, elabora un concepto muy limitado de lo que es el partido político al decir (artículo 18) que es una institución de Derecho Público, con personalidad jurídica y de duración indefinida. La Ley abandonó el concepto señalado por el proyecto que agregaba como característica de los partidos: que configuraban el carácter democrático del régimen político de la Nación, y que proclamaban y difundían una ideología que podía plasmarse en un programa de gobierno. La disposición del proyecto juntamente con la enumeración de los derechos y obligaciones de todo partido político, configurarían un concepto legal del mismo, por demás interesante, ya que determinarían la naturaleza de lo que es una organización política de este tipo. Solamente en las disposiciones que establece la Ley para la formalización de los comités que constituirán un partido político, es donde encontramos las únicas disposiciones aplicables a los partidos políticos que fundamenten su esencia democrática. En ellas se indica (Art. 52) que la declaración de principios que regirá al partido político contendrá como mínimo:

(...)

2. *La exposición clara y completa de los fundamentos ideológicos que sustenta y de los postulados económicos, políticos, sociales y culturales que se propone realizar.*
3. *El juramento de desarrollar sus actividades por medios pacíficos, **por la vía democrática** y respetando los derechos de las demás organizaciones políticas, dentro de **un espíritu pluralista**.*
4. *El juramento (otro juramento) de respeto a toda expresión democrática y particularmente, a las que se produzcan internamente para la integración de sus órganos y la selección libre y democrática de sus candidatos a cargos de elección*

popular, de conformidad con la ley y los estatutos partidarios.

Estas disposiciones, deben ser reiteradas y ratificadas en la escritura de constitución de los partidos políticos y en sus correspondientes estatutos.

En cuanto a las funciones básicas, reconocidas universalmente a los partidos, éstas se encuentran difusas en la Ley.

Así, los incisos a), b) y c) del artículo 20, conforman la *función electoral*, en tanto que los incisos d), e), f) y g) del artículo 22, la *función formativa* y los restantes incisos de los citados artículos, la *función legitimadora*.

Serán estas funciones a la luz de los estatutos propios de cada partido y organización política tendiente a convertirse en tal, las que orientarán el criterio del funcionario encargado del registro de la entidad de que se trate, para la calificación previa que haga, con el objeto de reconocerlo como tal entidad política.

Aparte, como consecuencia de ciertos elementos configurativos de la función formativa, contemplados en los incisos d), e) y g) del artículo 22 de la Ley, y que sería plausible desarrollar a efecto de hacer más clara esta función particularmente presente en la formación y expresión de la voluntad y opinión políticas, resulta valioso, que por primera vez, la ley defina las funciones de los partidos políticos que permiten determinar la importancia de su permanencia, ya que debe distinguirse a los partidos políticos dentro de todos los movimientos sociales y sobre todo de determinadas clientelas electorales formadas en torno a un caudillo o cacique político. Esta característica de permanencia es fundamental para autores de teoría política como La Palombara y Weiner, cuando opinan que el partido político es una organización cuya esperanza de vida política debe ser superior a la de sus dirigentes.

La Ley, al establecer los requisitos que permitirán que un partido político pueda existir y funcionar legalmente, demuestra:

- a. Su intención de hacer de los partidos, además de una expresión del sufragio, la expresión de voluntad política de un apreciable sector de población.
- b. Que si bien durante mucho tiempo se consideró que la constitución y actividades de un partido político eran de Derecho Privado y no se aceptó que tuvieran relación con el Estado, el partido político al garantizar la participación y la legitimidad, obliga al Estado a realizar una labor de promoción de la democracia convirtiendo a los partidos políticos en entidades de Derecho Público.

En conclusión, la ley reconoce a los partidos políticos su doble carácter de entidad y de institución. Como entidad vienen a ser colectividades políticas que conforman en sí mismas una unidad y son, al propio tiempo, institución, y organizaciones fundamentales del Estado constituidas a la vez en instrumento de expresión del poder soberano del pueblo.

Para concluir, la Ley califica a la organización partidista como una organización que debe responder a principios democráticos conforme a sus estatutos. Esto es importante para nuestro caso. Guatemala sufrió la presencia y participación electoral de grupos organizados en partidos políticos, que carecían de una organización democrática y partidista permanente, convirtiéndose en entidades puramente electorales sin ningún adhesivo ideológico. Tal fenómeno provocó la atomización de la opinión pública, la deserción de grupos considerables de un partido para engrosar las filas de otros, lo que acusó una falta de lealtad política derivada de la carencia de un ideario político consistente.

Por otra parte, la Ley vigente garantiza que el partido político promueva, mantenga y enriquezca la democracia y que ésta se inicie a partir del elemento más simple y original en la formación del partido, cual es la organización partidaria municipal, verdadero asiento y promesa de una organización partidaria válida y eficiente, legítima por democrática.

Lo anterior, agregado al ideario político de los partidos permitirá dar paso con el tiempo al surgimiento de movimientos políticos serios, provistos de una estructura formal e intelectual suficiente que constituyan garantía de ejercicio democrático.

Derechos y obligaciones de los partidos políticos

Entre los derechos y obligaciones de los partidos políticos, son novedosos en la historia política de Guatemala los que se refieren a la fiscalización que puedan ejercer no sólo del proceso electoral sino de cualquier anomalía de que se tenga conocimiento, así como lo referente a la llamada *deuda política*, o *crédito político*. Conforme a lo anterior, tanto lo referente al pago de dos queztales por voto obtenido en las elecciones generales así como la fiscalización del proceso electoral, son el resultado de su condición de institución definida en el artículo 18 de la Ley, particularmente importante para el mantenimiento de actividades democráticas permanentes y no ocasionales. El precepto legal del *crédito político*, es el desarrollo del artículo 17 transitorio de la Constitución Política, que otorga tal derecho a los partidos políticos, a partir de las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985.

La experiencia que ha generado en otros países este tipo de financiamiento para los partidos políticos, lleva a considerar muy seriamente la conveniencia de que la regla-

mentación de la Ley disponga que el financiamiento estatal a que tendrán derecho los partidos políticos se invierta en las campañas de presidente y vicepresidente siempre que éstos hayan sido proclamados como candidatos en forma democrática. En todo caso que el uso que se haga de los fondos sea institucional, o sea, para el partido, no para financiar candidaturas particulares, con lo que se evitará considerablemente la corrupción.

Por otra parte, parecería más técnico incorporar en el reglamento, entre los derechos de los partidos políticos, la disposición contenida en los artículos 221 y 222 de la ley, que se refieren al uso de la televisión y otros medios de comunicación social como la radio, evitando la forma poco clara y ambigua en que dichos artículos se refieren a tales derechos, que daría lugar a muchas dificultades en su ejercicio si no se le reglamenta adecuadamente.

En cuanto al financiamiento y tomando en cuenta la experiencia de otros países, parece inadecuado haber distribuido el pago de la deuda electoral o política en cuatro años como lo manda el artículo 20, inciso f) de la Ley, ya que al considerar las elecciones presidenciales o generales —que se celebrarán cada cinco años— como base de cálculo para el apoyo financiero, se corre el peligro de que en ese período se distorsione la popularidad de un partido y que la que fue opinión mayoritaria en un año, posibilite la permanencia durante cuatro o cinco años más —cuando los sentimientos populares ya se han desviado— de quien aquel año se vio favorecido. Este principio legal debió mantener en la política general solamente a quien tuvo vigencia en la política electoral del año en que logró atraer la simpatía popular. El reglamento de la materia podría aclarar y normar estas cuestiones tomando en consideración la experiencia de otros países, sin perjuicio del cumplimiento de la Ley.

Las obligaciones de los partidos que establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos son claras y permiten entre otras cosas, la certeza y seguridad necesarias en cuanto al registro actualizado de todas sus actividades, nombramientos e integración de sus órganos permanentes. La Ley crea la obligación de las hojas de afiliación que son preparadas por el propio partido y que son distintas de las hojas de adhesión preparadas por el Registro de Ciudadanos.

Especial atención debe merecer el registro electoral que en el futuro podría sustituir con múltiples ventajas al actual Registro Civil de las Municipalidades, conforme el plan original que fuera abandonado, como se explicó al principio de estos comentarios.

El capítulo tres regula los órganos de los partidos políticos, determinando su estructura organizativa, obedeciendo a dos principios así: la representatividad y la ejecución.

Es por ello que la composición de la asamblea nacional debe ser congruente con la integración del comité ejecutivo nacional.

Se dispone en el artículo 25 que la asamblea nacional se integra por dos delegados de cada uno de los municipios del país en el que el partido tenga organización, electos en asamblea municipal, precepto congruente con el artículo 47 de la misma ley que establece como atribución de la asamblea municipal, elegir a tales delegados en forma democrática.

Desafortunadamente, al final del literal g) del artículo 27 se dispone, que los miembros del comité ejecutivo nacional puedan asistir a la asamblea y participar en ella con voz y voto, lo que es incongruente con la naturaleza ejecutiva del comité tal y como lo describe el artículo 29 de la misma ley.

Por otra parte, si se desea que el partido político deje de ser una simple organización electoral y se transforme en una institución que de verdad promueva el cumplimiento de sus fines, sería deseable que los partidos políticos establecieran en sus estatutos la obligación de celebrar asamblea nacional, por lo menos cada año y no cada dos años como lo permite la ley. Solo así podría promoverse un ejercicio democrático que posibilite al pueblo su educación para la democracia.

Podrá aducirse contra lo anterior, que el montaje de la asamblea resulta oneroso y que no todos los partidos podrán disponer de los fondos necesarios para una asamblea anual. Sin embargo, las ventajas de la promoción y educación democráticas son tan grandes, que bien vale la pena disponer que para financiar el montaje de la asamblea nacional anual se destinará el crédito o deuda política; de esta manera los ciudadanos estarían más conformes con tributar, al ver que el producto de sus contribuciones sirve para actividades institucionales que persiguen lograr un ejercicio democrático anual que consolidaría la democracia participativa necesaria para perfeccionar cada vez más el sistema.

Es posible agregar también, que el flujo de los delegados a un determinado municipio o cabecera departamental, sería de valor positivo para el fomento del turismo interno, sin contar con las ventajas que la celebración de las asambleas anuales determinaría en orden a comidas, alojamiento y otros servicios.

La celebración de una asamblea nacional anual evitaría la abdicación de los afiliados en favor del comité ejecutivo, y lograría mantener una dinámica democrática beneficiosa para todos. Los miembros del comité ejecutivo serían electos para períodos de un año pudiendo ser reelectos, con lo cual se produciría un flujo de adhesión hacia

aquellos que logran mantener la confianza de la membresía.

Consideración muy especial merece la integración del quórum de la asamblea. A este respecto debe evitarse un espíritu o tendencia segregacionista que pueda darse en el caso de una organización partidaria cuyo quórum podría quedar a cargo de las representaciones de departamentos con gran número de municipios, como por ejemplo Huehuetenango y San Marcos, que por su alto número de delegados municipales podrían tener mayor influencia que los departamentos de menor número de municipios.

Para evitar esta situación, se revisarían los estatutos del partido o comité de que se trate, para pedir que en ellos exista siempre una disposición entre los fines del partido que permita mantener la unidad con lo cual se evitaría el fenómeno sociopolítico de partidos regionales y no nacionales, cuya experiencia en otros países no es satisfactoria. En cuanto a la elección del comité ejecutivo, la ley prevé que se integre por no menos de nueve miembros y un máximo de quince. Esto con el objeto de obtener una participación de las minorías en la conducción del partido. La ley resulta más real y congruente con sus fines al incorporar la concepción que del comité ejecutivo hacía el Decreto 35-83 de la Jefatura de Estado, hoy derogado, en sus artículos 13 y 14, y adicionando un secretario adjunto. Un comité ejecutivo de no menos de nueve miembros se justifica por las siguientes razones:

- a. representación de las minorías
- b. formación de consenso democrático
- c. superación de la parcialización que puede darse si se formulara un comité ejecutivo de menor número de miembros.

Es la asamblea municipal o departamental, la que conoce previamente a su instalación y aprueba la agenda que

le proyecte y presente el Comité Ejecutivo Nacional, y éste designa también la Comisión Calificadora de credenciales de los delegados municipales que integran ambas asambleas. El cometido de estas asambleas queda indicado en los artículos 36 y 47 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

No debe olvidarse, y esto es necesario subrayarlo, que las asambleas tanto nacionales como departamentales y municipales *son fuente de legitimidad tanto por procedimiento como por representación*, de allí que al rodear de garantías la formación de estas asambleas se asegura el funcionamiento de los partidos políticos y como consecuencia, la consolidación de la democracia por la democracia. Atribución por demás importante es la de que la asamblea municipal en su reunión obligatoria anterior a la asamblea nacional elija a los dos delegados titulares y dos suplentes para integrar la asamblea nacional.

Esta importante atribución es de gran trascendencia, ya que en determinado momento, la vida democrática estará en estas asambleas municipales para evitar el manipuleo político que históricamente se ha dado al celebrar reuniones decisivas con la sola participación de los secretarios generales.

Conforme a la ley, los secretarios generales tendrán su verdadera función ejecutiva con lo que favorece todo esfuerzo que posibilite una constante y cada vez mayor conciencia política mediante la participación de los órganos de base y quienes los integran, en las decisiones partidarias, obviando el cacicazgo de las secretarías generales que verán la necesidad de obtener el respaldo de los elementos partidarios para el ejercicio de sus funciones.

Organismos político-electorales

Los organismos político-electorales que la ley contempla son suficientes. Los hay deliberativos, como en el caso de las asambleas municipales, departamentales y nacionales y los hay meramente ejecutivos y consultivos como en el caso del comité ejecutivo a los mismos tres niveles. Por otra parte, la ley prevé la creación de otros órganos de consulta y de investigación con lo cual también se garantiza la creatividad organizativa e ideológica de los partidos políticos.

En esta materia la Ley es extremadamente reglamentaria porque sus disposiciones descienden al detalle más riguroso.

Sin embargo, al proceder reglamentariamente el legislador pone al alcance de los ciudadanos en general, preparados o no, las previsiones legales fundamentales para el ejercicio democrático, cuidando al propio tiempo que la redacción de un reglamento que desarrolle a continuación tales preceptos legales no vaya a tergiversar, menoscabar o contrariar en alguna forma lo que la Ley en su espíritu y contenido pretende regular.

Es, en consecuencia, conveniente la forma reglamentaria en que se encuentra redactada la Ley en todo lo referente a los órganos político-electorales de un partido, a los efectos de garantizar el ejercicio y perfeccionamiento de la democracia interna de tales instituciones, que de esta manera podrían cumplir con las funciones que les asigna la propia Ley.

Conviene hacer constar que habiéndose determinado en la Constitución Política, la creación de la región metropolitana, hizo falta una previsión legal adecuada para definir la organización partidaria en tal región en la misma for-

ma en que se previó para los niveles municipal, departamental y nacional, esperando que en el futuro se encuentre alguna fórmula de suplir tal vacío legal.

Como una contribución a la seguridad registral de los actos e integración de los órganos políticos permanentes se establece la obligación de comunicar todo acto, elección o circunstancia que afecte positiva o negativamente la organización partidaria.

Los resultados de inscripción del partido político y la forma de dirimir la oposición que a tal inscripción pudiera presentarse, garantizan adecuadamente la libertad de asociación conciliando los intereses de quienes se consideren con derecho a oponerse.

Con respecto a los comités pro-formación de partidos políticos, en cuanto a su organización y registro, no puede encontrarse otro procedimiento más sencillo y que evite la onerosidad del propuesto, sin sacrificar la fidelidad y credibilidad.

La duración del trámite se considera suficiente para otorgar las audiencias, evacuarlas y resolver en definitiva.

La fusión y coalición de partidos

Son de particular importancia las actividades de los partidos tendientes a fusionarse o concertar alianzas.

En la ley constitucional se regulan únicamente dos formas de unión de los partidos: la fusión y la coalición.

Es de notarse la ausencia de una conceptualización de lo que son la *fusión* y la *coalición*. De allí que sea necesario un comentario sobre el particular con el objeto de

dejar claras las distintas formas de actuación de los partidos. Para ello debió agregarse una disposición que definiera cada una de las situaciones que afrontan los partidos para que se estableciera cuál es el concepto legal de cada una, indicando qué es función y qué es coalición, y además se agregaran otras formas de actuación que pueden darse y se dan en la vida política y legal de los partidos y que la ley omitió.

Así, la ley no reconoce otras figuras que se dan en la actividad política como son: la formación de frentes, o sea, las reuniones de varios partidos o comités con propósitos de lucha no electoral sino política, lo que equivale a decir que hay frente siempre que se trate de adoptar ciertas medidas políticas en relación a acontecimientos nacionales o internacionales, por ejemplo, pero en el cual cada entidad mantiene su propia identidad política y únicamente se trata de una alianza pasajera, que se diferencia de la coalición, en que ésta sí es electoral y aquella no.

Y otra figura omitida, es la de la *incorporación* que también se da con fines electorales entre un partido político y una organización política (comité, asociación) en la cual el comité o asociación podrá presentar candidatos bajo el emblema y nombre de un partido político registrado.

En todos estos casos la ley exige un convenio entre las organizaciones participantes que deberá ser debidamente registrado.

La inclusión de la *fusión* y la *coalición* en la ley, es satisfactoria, ya que el procedimiento adoptado para llevar a fin la fusión o coalición evita que la decisión política se traslade de los miembros o electores del partido, a la simple y a veces arbitraria decisión de los directores o de quienes teniendo cierto poder de decisión dentro del partido,

decidan tales alianzas sin contar con la opinión de los miembros del partido.

El trámite que señala la ley es correcto, garantiza la libre expresión de la membresía y hace posible el debate público interno acerca de la decisión de fusionarse o coaligarse en un término que se considera razonable, con el voto favorable de más del sesenta por ciento de los delegados inscritos y acreditados en asamblea nacional, o sea, que se destierra, y ojalá para siempre, la práctica corrupta de acordar coaliciones que sólo son conocidas y evaluadas a nivel de *cúpula* dominante, creando problemas a quienes adversan tales decisiones y forzando a que éstos terminen adhiriéndose a las mismas sin ninguna convicción. El convenio de fusión debe constar en escritura que llevará determinados requisitos, según se trate de una absorción o para constituir un nuevo partido.

La Ley establece un trámite para la fusión y un procedimiento para el caso de la oposición a la misma. Los comités ejecutivos municipales que representen el 30% del total de la organización partidaria de cualquiera de los partidos que desean fusionarse, podrán oponerse a la fusión. La fusión requiere que se publique un aviso en tal sentido previo a resolver favorablemente que se lleve a cabo. En cuanto a las coaliciones, éstas pueden ser nacionales, departamentales o municipales con aprobación de las respectivas asambleas, sujetas a confirmación por el comité ejecutivo nacional para que surtan cualquier efecto. No debe olvidarse que en la coalición los partidos políticos conservan su personalidad jurídica.

Para los efectos del *crédito electoral* en el caso de las elecciones presidenciales, el total de votos obtenido por la coalición se divide entre los partidos coaligados, para determinar si cada uno de ellos obtuvo el porcentaje de ley.

4. *LOS COMITES CIVICO ELECTORALES*

Estas organizaciones políticas son reconocidas en el título tres, capítulos del uno al cinco de la Ley, y sólo para cargos de elección popular para integrar corporaciones municipales. Queda evidenciado su carácter transitorio en el tiempo y la limitación en cuanto a sus actividades electorales.

Es necesario hacer una reflexión aunque breve, en relación a que quizá la forma más práctica y evidente de participación de la ciudadanía en los procesos eleccionarios es la de formar comités que postulen candidatos para los cargos del Gobierno Municipal. Ha sido evidente en la historia política electoral del país, el interés especial que las comunidades del interior tienen por sus gobiernos municipales. Nuestra historia cívico-política está llena de experiencias abundantes sobre el particular, llamando poderosamente la atención los muchos casos en que los comités cívicos han triunfado con sus candidatos compitiendo contra partidos políticos.

Cabe agregar que han sido los comités cívico-electorales los que han contribuido, en forma más eficaz aún que los partidos políticos, al ejercicio del sufragio. Su contribución ha sido notable. Consideramos que la Ley debió tener en cuenta tales antecedentes, y redefinir el concepto de comité cívico, para que pudiera participar no sólo en la postulación de candidatos a cargos municipales, sino también para que sus funciones fueran reconocidas en el caso de las consultas públicas, la realización de referéndums y en los casos novedosos que la Constitución Política establece para promover los cambios constitucionales y otras actividades que constituyen un verdadero ejercicio democrático como en el caso de las proposiciones públicas.

La Constitución establece la consulta, la iniciativa y el referéndum como instrumentos al servicio de la libre

expresión popular y del buen gobierno, pero desafortunadamente no se permite la participación de estos comités, por lo que únicamente los partidos políticos tendrán la opción de participar.

Por otra parte la Ley no prevé la posibilidad de la postulación de personas para cargos de elección popular, no forzosamente de las corporaciones municipales sino de cualquier índole permitida por la Ley. En este caso como en los anteriores podría corresponder a los comités cívicos, promover la participación de la ciudadanía para formar opinión acerca de algún acontecimiento, en el cual no es necesario que se exprese el pueblo a través de una votación.

Los requisitos señalados para la constitución de un comité cívico, son congruentes con su naturaleza, a excepción de la exigencia de que en el acta constitutiva debe comparecer personalmente el candidato o candidatos que postula el comité. Lo anterior constituye una limitación más a la libertad de organización, ya que no en todos los casos el comité se constituye para postular una candidatura conocida, pudiendo darse el caso de que la organización del comité tenga por objeto escoger candidatos, entre los ya postulados, bien sea por partido político u otro comité, o bien para llegar a configurar una coalición de las que establece el artículo 82 de esta ley, que se refiere a la coalición que se haga con un partido político, o sea *a posteriori*, y como consecuencia de la nominación de candidato ya hecha con anterioridad por el partido político.

Por otra parte, es limitativa de la libertad de organización, la disposición del artículo 108 de la Ley, que determina como plazo mínimo para constituir un comité cívico electoral los tres meses anteriores a la fecha señalada para la elección en que se va a participar.

Esta limitación además es discriminatoria en favor de

los partidos políticos que sí pueden hacer campaña antes de la convocatoria a elecciones, en tanto que los comités cívicos verán limitado su período de campaña únicamente al que media entre la convocatoria y la fecha de las elecciones. Por otra parte, no se dejará de insistir en que un comité cívico pueda formarse para otras actividades distintas a las de una mera campaña electoral en favor de su candidato.

5. LAS ASOCIACIONES CON FINES POLITICOS

La Ley adopta otro tipo de organización política que es la *asociación con fines políticos*. Sus funciones y objetivos son variados y múltiples, por ello su concepto no debió quedar restringido al conocimiento, estudio y análisis exclusivos de la problemática nacional sino que se les debió permitir que también se proyectaran hacia el mejoramiento cívico y político de los ciudadanos en general.

El concepto de la Ley es muy subjetivo y poco preciso, prestándose a que pueda interpretarse *limitativa y extensivamente* según el caso, con peligro de hacer desaparecer la equidad para este tipo de asociaciones.

Conviene en consecuencia ampliar su conceptualización y precizarla en forma objetiva para que la asociación quede bien definida en la reglamentación, a fin de contar con elementos de juicio precisos. Debe superarse la limitación que podría derivarse de la finalidad que les da la Ley para permitir a los científicos políticos o a los ciudadanos en general, organizar este tipo de asociaciones que fomentan una forma de participación científica en el estudio y análisis, pero también en la investigación y proposición de la problemática nacional, pero sin fijar de manera exclusiva su proyección únicamente al mejoramiento cívico y político, ya que podrían llegar a ser también agentes de

cambio sin afectar su *status* legal. Por otra parte, la disposición del artículo 120 de la Ley es muy limitativa, ya que según ella, sólo las asociaciones con fines políticos pueden hacer publicaciones de carácter político, con lo cual se limita la garantía constitucional de la libertad de expresión y de petición política.

Resulta indudable que no fue ésta la intención del legislador y quedará a la Corte de Constitucionalidad definir los alcances de la norma y mantener vigente la garantía constitucional.

La experiencia ha demostrado la inconveniencia de que tanto para el trámite como para el reconocimiento de su personalidad jurídica, las asociaciones civiles con fines políticos procedan en la forma en que lo regula el Código Civil. Es por ello que la Ley Electoral establece que el trámite de aprobación de estatutos y reconocimiento de la personalidad jurídica de tales asociaciones se realice ante el Registro de Ciudadanos y que sea esta dependencia la que luego de haber aprobado los estatutos, requiera el acuerdo gubernativo de aprobación correspondiente y proceda al registro de la asociación, garantizándole contra las arbitrariedades cometidas muchas veces por el Organismo Ejecutivo.

IV. AUTONOMIA DEL DERECHO ELECTORAL

La autonomía del Derecho Electoral es cada vez más reconocible debido a que tiene sujetos, objeto y procedimientos propios que lo configuran como una rama especial del Derecho.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos refuerza esta tesis del Derecho Público contemporáneo convalidando el criterio de autonomía del Derecho Electoral y la creación

del llamado *Poder Electoral* como una manifestación más del poder legítimo del pueblo.

Las siguientes observaciones contribuyen a confirmar esta tesis que empieza a discutirse para reconocer la autonomía del Derecho Electoral:

- a. La importancia de la libertad de sufragio, en la integración democrática de los órganos del poder.
- b. La protección que tanto el Constituyente como el legislador, otorgan al proceso electoral, a los electores y a la fuerza del escrutinio.
- c. La necesidad de organizar las corrientes de opinión pública, y de propiciar su formación mediante las organizaciones políticas (partidos políticos, comités, asociaciones), así como lograr cada vez una mayor participación en la consolidación de la democracia, mediante la formulación de tesis y proposiciones concretas que puedan dar por resultado la modificación o cambio que el poder público a través de sus manifestaciones requiere con la aplicación de disposiciones jurídicas cada vez más especializadas que regulen la actividad política de una sociedad contribuyendo a diferenciar más los problemas políticos electorales o simplemente electorales, de los problemas del Derecho Civil o del Derecho Administrativo.

El Derecho Electoral es en consecuencia una rama del Derecho Público que adquiere paulatinamente autonomía.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos que se comenta, sigue las disposiciones doctrinarias anteriores mediante la creación de autoridades y órganos electorales a quienes la Constitución y la Ley otorgan categoría muy particular y asimismo a través de la integración del Tribunal Supremo Electoral mediante un procedimiento muy

particular (utilizado por primera vez para las elecciones de Asamblea Nacional Constituyente), que evita la ingerencia de cualesquiera de los organismos del Estado o sus funcionarios, que de una u otra manera puedan atentar contra la legitimidad y autonomía del Tribunal Electoral.

Es así como el libro tres del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, crea y regula las autoridades y órganos electorales, y el título uno, capítulo uno, determina lo que es y la integración y atribuciones del Tribunal Supremo Electoral.

El Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente (Ley Electoral), a través de varias de sus disposiciones y para garantizar la seguridad e imparcialidad en la función electoral jurisdiccional integra un Tribunal Supremo Electoral definiéndolo como la máxima autoridad en la materia, con carácter de privativo, independiente y totalmente autónomo y autárquico con jurisdicción en toda la República.

Al restablecer la categoría de Tribunal Supremo Electoral, la Ley vigente desarrolla el precepto constitucional (artículo 223). La teoría de la llamada separación de poderes se ve reforzada al crear este tribunal que con un carácter y jurisdicción privativos tendrá a su cargo la parte jurisdiccional y administrativa de la conducción de la vida cívico-política del país al disponer de los necesarios y suficientes elementos de juicio para juzgar y ejecutar lo juzgado, sin presiones de ninguna naturaleza, contribuyendo así a una autonomía cada vez más precisa del Derecho Electoral.

Es plausible la intención del legislador de crear un tribunal colegiado, permanente, autónomo financiera y administrativamente, conservando en todo caso la estructura unitaria del Organismo Judicial, pero creando un sis-

tema de *control concentrado* en materia electoral que confía la aplicación de la Ley a un tribunal especial con jurisdicción nacional.

Se termina así con la antigua tradición jurídica de las leyes electorales anteriores que establecían un *control difuso al permitir que los tribunales comunes* conocieran de los conflictos electorales en tanto no estuviere organizado y en funciones el Consejo Electoral, órgano no permanente, multipartidario, que conocía de todos los actos y procedimientos en materia electoral al estar constituido, lo que se hacía tan sólo con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones. Sus resoluciones admitían la revisión y contra ellas podía interponerse el Recurso de Amparo que era resuelto por las Salas de la Corte de Apelaciones con sede en la capital.

Conforme a las disposiciones legales vigentes, el órgano llamado Tribunal Supremo Electoral es el garante de la libertad del sufragio, del proceso electoral y de la libre organización de partidos políticos, comités y asociaciones. Este tribunal queda bajo el control jurisdiccional que determina la Ley de Amparo y Exhibición Personal y de Constitucionalidad —otra ley con rango constitucional— mediante amparo que resuelve la Corte Suprema de Justicia interpuesto por un recurrente.

Por otra parte, siendo un tribunal permanente, mantiene la jurisdicción sobre todo lo contencioso-electoral y no meramente contencioso, convirtiéndose en un tribunal de Derecho y dejando de ser un tribunal político, dentro de la unidad del Organismo Judicial, conforme lo preceptúa la ley del citado organismo, al decir (artículo 27) *Que la función judicial se ejerce con exclusividad por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de Jurisdicción ordinaria o **privativa** correspondiéndoles en consecuencia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado.*

Este criterio, podría discrepar de la forma en que el artículo 121 de la Ley conceptúa al Tribunal Supremo Electoral, estableciendo que es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y por consiguiente no su-peditado a organismo alguno del Estado, pretendiendo ignorar la estructura unitaria del Organismo Judicial que también permite la creación de tribunales con jurisdicción privativa sin que ésto conlleve supeditación alguna y que las funciones del Tribunal Supremo Electoral son jurisdiccionales de carácter permanente y claramente establecidas en la Ley Electoral, en la que consta su creación. Para garantizar aún más su independencia, el período para el cual son electos los magistrados del Tribunal Supremo Electoral es de 6 años, o sea uno más que el período presidencial y parlamentario. La integración de este Tribunal debe hacerse mediante el procedimiento que señala el artículo 123 de la Ley, dándole al Congreso de la República el derecho de seleccionar con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, a cinco magistrados propietarios y cinco suplentes, tomados de una nómina de 30 candidatos propuesta por una Comisión de Postulación.

Convendría evaluar la experiencia tenida con la designación de los actuales magistrados del Tribunal Supremo Electoral, para esperar que de darse una nueva elección en la forma en que los actuales miembros fueron seleccionados, también se garantice su total independencia partidario-política.

El procedimiento que se exige en el artículo 123 puede llegar a requerir tantas listas como diputados sean los integrantes del Congreso, o sea, por ejemplo en el caso actual, cien listas de candidatos que cada diputado tiene la libertad de hacer, integrando su planilla. O sea, que tanto el procedimiento de votación como la mayoría exigida para ser designado magistrado del Tribunal están atentando en favor de la injerencia de los partidos políticos mediante

arreglos en la integración del tribunal. Basta imaginar las necesarias alianzas y concesiones que frente a los *impasses* deberán hacerse para que haya elección en el menor tiempo posible.

Finalmente, para garantizar aún más la independencia y desinterés partidista de los magistrados, resultaría importante que se hubiere consignado entre las prohibiciones que tiene todo magistrado del Tribunal la de participar como candidato para ocupar puestos de elección durante un término equivalente al doble del período para el que fue electo o designado. Una modalidad totalmente nueva en nuestra historia judicial, es la de permitir a los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral el ejercicio de sus profesiones. Todos deben ser abogados.

Una experiencia valiosa de las leyes electorales específicas emitidas por el gobierno de facto, y que la legislación electoral vigente recoge, es la *Comisión de Postulación*, con la única variante de que la ley vigente le otorga al Congreso la atribución de elegir a los Magistrados, derecho que ejercía la Corte Suprema de Justicia en los casos anteriores. Esta comisión la forman el Rector de la Universidad de San Carlos, quien la preside y un representante de: los rectores de las universidades privadas, del Colegio de Abogados, de los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas. Asimismo forma parte de la Comisión el decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Carlos.

Cada titular tiene un suplente, debiendo llenar ambos los requisitos de ser guatemaltecos de origen, ser profesionales colegiados y disfrutar de sus derechos políticos. Esta comisión es la encargada de elaborar cada seis años la lista de 30 candidatos a Magistrado del Tribunal Supremo Electoral.

Con ésta son dos las comisiones de postulación, así: una, que establece la Constitución para la elección de cinco Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y ésta que establece la Ley Electoral, para la integración del Tribunal Supremo Electoral.

V. EL PROCESO ELECTORAL Y LOS SISTEMAS DE CALIFICACION DEL SUFRAGIO

1. SISTEMAS DE ESCRUTINIO

La Ley Electoral no proporciona un concepto claro de lo que son el escrutinio y el cómputo (ver artículo 237). Debido a ello su articulado llama indistintamente a las dos funciones que son totalmente diferentes. Resulta conveniente definir qué es escrutinio y qué es cómputo para los efectos de la Ley, y esto lo podrá hacer el reglamento. Adelantamos un pequeño concepto de cada uno de los términos.

Escrutinio es la operación que consiste en el recuento de los votos emitidos y la aplicación de la fórmula electoral que permite decidir qué candidato ha resultado electo. *Cómputo*, es el simple recuento de los votos que finaliza dando un resultado numérico. Solo así podrá darse en la Ley su significado preciso a cada función, para que se sepa que las mesas de recepción de votos terminan su labor haciendo cómputos de la votación para dar paso a las autoridades del Tribunal Supremo Electoral a fin de que éstas realicen el escrutinio que permitirá declarar el resultado y la validez de las elecciones y la adjudicación de los cargos. Por otra parte, se hará precisa la función de las juntas receptoras de votos las cuales entre otras atribuciones tienen la de extender certificados numéricos de la votación y no de la elección [como lo dice el artículo 186 literal n)] ya que será con base en tales resultados numéricos que se hará más adelante el escrutinio.

En esta línea de pensamiento se desarrolla el artículo 240 de la Ley que regula la comunicación de los datos al Tribunal Supremo Electoral, dándole a esta comunicación un carácter informativo, o sea, que no será prueba de resultado; también el artículo 180 de la misma Ley que señala que la labor de las Juntas Receptoras de Votos es efectuar el escrutinio y cómputo de la votación realizado ante ellas en presencia de los fiscales de los partidos y comités.

Las operaciones de adjudicación de cargos de elección popular las hará el Tribunal Supremo Electoral municipio por municipio; lo mismo hará en el caso de las elecciones de diputados distritales, nacionales y de presidente y vicepresidente de la República. Para concluir sus funciones, la Junta Electoral Departamental deberá enviar al Tribunal la documentación y materiales electorales de su departamento para que éste haga su propia revisión y la adjudicación de los cargos.

El escrutinio mayoritario y el de representación minoritaria, requieren de parte del legislador un mayor detenimiento en la elaboración de la norma ordinaria para evitar que posteriormente sea necesario producir normas aclaratorias que poco a poco van introduciendo vegetaciones en las disposiciones originales, por falta de una explicación oportuna y ordenada en la propia Ley.

Conforme a lo expuesto, la Ley misma contiene una conceptualización especial para las formas de escrutinio que describe la doctrina sobre la materia en cada procedimiento.

Como se dijo antes el escrutinio es la operación que consiste en el recuento de los votos emitidos y la aplicación de las fórmulas electorales que van a permitir decidir qué candidatos han resultado electos.

De allí que en el escrutinio encontramos dos operaciones muy bien determinadas: una, que trata de los votos emitidos o sea la que se realiza a continuación del cómputo o recuento de los votos, después de hacer una separación de los votos en blanco, los nulos y los válidos, y la otra, que consiste en la aplicación de la fórmula electoral que decidirá cuáles candidatos resultaron electos. Se produce aquí en esta operación una interpretación de los resultados electorales, por lo que es importante definir claramente en qué consiste cada operación.

La Ley se refiere a sistemas de calificación del sufragio, que son escrutinios; el mayoritario ya sea absoluto o relativo y el de representación proporcional de minorías. Tratándose de una ley que regulará una actividad ciudadana que es y será la fuente de traslado de la soberanía del pueblo a sus elegidos, es importante que identifique en qué consisten los escrutinios mayoritarios, absolutos y relativos y cómo el escrutinio mayoritario en el caso de la elección para presidente y vicepresidente, principia siendo una votación que exige mayoría absoluta, que si no se alcanza, dará lugar a una segunda elección, llamada *vuelta*, en que se exige mayoría relativa entre los candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos, convirtiéndose al final de cuentas en mayoría absoluta. La Ley tiene también la fórmula de *cifra repartidora* en el caso de la elección por lista nacional y de diputados distritales siempre que se trate de más de dos diputados, pues en aquellos distritos en que se elija a uno o dos diputados, caso no contemplado por la Ley, la planilla que obtuviera el mayor número ganará las curules; otro caso no previsto es el de la elección de uno o dos concejales. En ambos casos la Ley sólo prevee la elección de la totalidad de los cargos.

Una adjudicación especial se hace en el caso de las corporaciones municipales aplicando una fórmula mixta, que está expresamente indicada en el artículo 203 de la

Ley, ya que los alcaldes y síndicos integrantes de la corporación municipal son electos conforme a una calificación del sufragio y los concejales de acuerdo a otra.

Favorecemos los sistemas de escrutinio que bajo el concepto de calificación del sufragio tiene la Ley, porque permite que se mantenga una representación proporcional de las minorías tal y como corresponde a lo que es un sistema electoral democrático. Sin embargo, la práctica requerirá en el futuro legislar para tomar en consideración los casos que se presentarán y que no están previstos actualmente.

2. CALIFICACION DE LAS ELECCIONES

La Ley introducirá la novedad del *término calificación del sufragio*, como un procedimiento para declarar el resultado y la validez de las elecciones.

Mediante este procedimiento el Tribunal Supremo Electoral procederá a depurar el proceso electoral y tiene competencia para hacer la declaratoria correspondiente para cargos de elección popular. Correspondería al Tribunal, después de resolver los recursos planteados, hacer la declaratoria de elecciones y es este cuerpo colegiado el que extiende las credenciales respectivas.

La Ley no señala lo que acontecerá a continuación, ya que es la propia Constitución, la que establece como atribución del Congreso, dar posesión de sus cargos a los diputados y al presidente y vicepresidente de la República.

Para hacer la calificación de las elecciones, la Ley establece un procedimiento muy sencillo y fácil de cumplir, y en la parte final del artículo 237 se hace la clasificación siguiente:

- 1) votos válidos
- 2) votos nulos
- 3) votos en blanco
- 4) papeles sobrantes.

La Ley contiene una definición de lo que son votos válidos en su artículo 237, que fue aplicado en las elecciones para Asamblea Nacional Constituyente del primero de julio de 1984, y en las presidenciales de noviembre y diciembre de 1985 y que diera tan buen resultado, toda vez que se determina muy claramente que la marca del votante deberá estar en el espacio correspondiente a la planilla o candidato de su simpatía, sin introducirle cambios de ninguna especie usando para ello una papeleta electoral oficial, única y legítima, impresa por el Tribunal Supremo Electoral para cada tipo de elección. De esta manera, no se calificará como voto válido, ni se le daría tampoco ningún tratamiento al voto del sufragante que en la papeleta escriba el nombre de una persona, ya que esta práctica no se ajustaría a las disposiciones de la Ley pasando a formar parte de los votos nulos. La Ley en consecuencia no prevé la posibilidad de una inscripción de personas como candidatos para cargos de elección popular, que no sea la inscripción hecha por un partido o comité cívico electoral, ni es válido el voto hecho sobre papeleta no legítima o correspondiente a distinto distrito electoral.

El apego a la definición legal de voto válido, o voto nulo así como a las instrucciones que el Tribunal Supremo Electoral tiene facultad para dar en cada evento electoral, la calificación del voto en blanco, así como la papeleta sobrante, podrá ser hecha con seguridad sin provocar conflictos entre los fiscales de partido.

Todo el procedimiento está claramente establecido en la Ley y en el instructivo que se prepare de tal manera que quienes intervienen en él tienen la seguridad y dan la

seguridad necesaria, para que, apegándose a los pasos que la Ley establece, den una calificación cierta y eficaz. Esto último pudo apreciarse en las dos últimas elecciones (1984 y 1985) con un resultado aséptico.

El acta de cierre de la elección puede adquirir un valor probatorio indiscutible, por ello la Ley le otorga importancia y la rodea de requerimientos especiales.

La Junta Receptora eleva a conocimiento del Tribunal toda la documentación para que éste no solo la verifique y califique, sino que certifique el resultado, dando copia del acta a los fiscales acreditados por las organizaciones participantes. Concluido este proceso, hará la declaratoria de la elección indicando los nombres de los electos con especificación del cargo.

La Ley contempla los siguientes casos de nulidad:

- a. La nulidad de las votaciones, cuando se violen las bolsas electorales o se establezca la comisión de delitos electorales ya sea por los miembros de las juntas receptoras de votos o por los electores.
- b. La nulidad de las votaciones que se produce en las mesas receptoras de votos en los municipios. Este tipo puede contribuir a declarar la nulidad de las elecciones. Para calificar de nulas unas elecciones, deberán darse las condiciones necesarias y precisas. Como una novedad la Ley contempla que si en más de la mitad de las juntas receptoras de votos se hubiere declarado nulidad o si hubieren sufrido actos de destrucción o sabotaje antes, durante o después de la elección, se declarará por el Tribunal Supremo Electoral la nulidad de las elecciones afectadas en cualquier municipio.
- c. La nulidad total de las elecciones, que si bien la Ley no llega a precisar, puede darse, ya que el Tribunal Supremo Electoral tiene entre sus atribuciones la de

declarar la nulidad parcial o total de las elecciones, y convocar a una nueva elección, haciendo tal convocatoria dentro del plazo de quince días a contar de la declaratoria de nulidad. El nuevo proceso se llevará a cabo dentro de los sesenta días siguientes. Esta disposición nada clara, puede dar lugar a varios problemas en su aplicación. En efecto, contra la resolución del Tribunal declarando la nulidad, procede la revisión, que debe estar resuelta dentro de los 3 días siguientes a la interposición del recurso. Resuelto definitivamente el recurso de nulidad, procede el recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia. Este recurso debe interponerse dentro del plazo de los 30 días siguientes al de la última notificación.

Para el caso de obtenerse amparo provisional, se suspenderá el proceso electoral preventivamente y si se llega a obtener el amparo definitivo, habrá de concluirse el proceso electoral sin ninguna duda. Con esto puede quedar definitivamente en manos de la Corte Suprema de Justicia, la decisión final sobre la declaratoria de elección, caso que no está previsto en la Ley Electoral.

Como dato curioso es inherente observar que, en la Ley Específica que reguló las elecciones generales de 1986 se establecía que en caso de nulidad de tales elecciones, éstas no se repetirían, y que serían las autoridades electorales las que conocerían dentro y conforme a los preceptos legales de la nueva legislación electoral. De tal manera que se aplicarían las disposiciones antes citadas.

VI. LO CONTENCIOSO ELECTORAL

En el aspecto del procedimiento para los casos de divergencia de opinión con respecto a las resoluciones de las autoridades electorales, la Ley sigue un sistema de recursos

en el que se combinan aquellos dirigidos a revisar las actuaciones de los órganos administrativos del Tribunal y los que revisan las decisiones de los órganos jurisdiccionales privativos. De aquí que no es aplicable la jurisdicción contencioso administrativa, sino la privativa electoral, porque no hay contienda con la administración.

La Ley sigue la técnica de colocar al final de cada uno de los capítulos que se contraen a las funciones de los órganos electorales, los recursos que son viables para revisar la resolución de aquel órgano así como los medios de impugnación de una resolución. Dentro de estos reconoce la aclaración y ampliación ante el órgano que dictó la resolución y los recursos de revocatoria y apelación que proceden contra las resoluciones del Registro de Ciudadanos, y su Director General respectivamente, que son resueltos por éste el primero y por el Tribunal Supremo Electoral el segundo.

Sin embargo, la Ley contiene en el capítulo nueve, del libro 4, que regula el proceso electoral, una agrupación general de los recursos que las partes inconformes pueden interponer para tener una visión de conjunto. Sin perjuicio de lo que se dijo, hace una expresión de tales recursos al final de cada actividad jurisdiccional administrativa o electoral. Tales recursos son:

1. recurso de nulidad
2. recurso de revisión
3. recurso de amparo.

Los dos primeros quedaron explicados anteriormente.

El recurso extraordinario de amparo, contra las resoluciones del Tribunal será interpuesto y resuelto con sentido limitativo, habida cuenta de que en y durante las diversas instancias del cómputo y escrutinio, se otorga a las

partes, las garantías necesarias para que sus pretensiones jurídicas queden satisfechas. De no ser limitativo el Recurso de Amparo Electoral dará origen a una constante agresión o inconformidad con los fallos electorales, con el objeto de entorpecer el proceso democrático. Así lo dispone la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad en su artículo 10 inciso g) al decir que en materia puramente electoral, el análisis y examen del tribunal de amparo (Corte Suprema de Justicia) se concretará al aspecto jurídico, dando por sentadas las cuestiones de hecho que se tuvieron por probadas en el recurso de revisión.

Por otra parte, este recurso es conducido y fallado por la Corte Suprema de Justicia en pleno sin admitir otro recurso que el de responsabilidad.

En cuanto a las nulidades se trata de recursos cuyo ejercicio corresponde a los fiscales de partido o delegados de los mismos, o de los comités electorales, así como a todos los ciudadanos para obtener la anulación de todo aquello que no sea conforme a la Ley. El Tribunal Supremo Electoral conocerá de tales nulidades y las resolverá dentro del término de tres días, debiendo recabar de oficio las pruebas pertinentes con lo cual se favorece la efectividad de la acción sin perjuicio del aporte que haga la parte agraviada.

En conclusión, el aspecto contencioso contiene *acciones personales* que competen únicamente a las partes involucradas en el proceso electoral y *acción pública* en el caso de nulidad de las actas y resoluciones de las autoridades electorales que se producen violando las disposiciones de la Ley Electoral.

Esto ofrece una doble garantía. Por una parte, una fiscalización de la ciudadanía en general y de las organizaciones políticas en lo particular; por otra parte, que el efec-

to suspensivo que tienen los recursos no resueltos no se prolongue más allá de lo necesario para evitar crear el caos y la anarquía electorales. En cuanto al aspecto punitivo, convendría a una mejor elaboración de sus preceptos, tipificar las figuras delictivas que conforman el llamado por la Ley, *delito electoral*, que aparece enunciado en el Capítulo diez, artículo 251 en forma tan general que será difícil obtener una absolución. Dicho artículo dice que constituye delito electoral *todo acto u omisión que afecte en cualquier forma el proceso electoral*. Este delito está penado con tres a seis años de prisión, como pena principal sin perjuicio de los accesorios, como es la inhabilitación para cargos públicos. La falta es la contravención a la Ley o reglamento que no tipifique delito, lo cual será difícil determinar.

VII. CONCLUSION

En conclusión, la Ley Electoral y de Partidos Políticos recoge el espíritu que animó la emisión de los Decretos Ley 30-83 y 32-83, así como las instituciones que estos cuerpos legales establecen con excepción de la Cédula de Identidad Personal, agregándose en su redacción las experiencias que aportaron las elecciones de Asamblea Constituyente y las generales celebradas dentro del proceso de democratización del país, reguladas por leyes específicas, cuyos resultados fueron muy satisfactorios.

De tal manera que en términos generales, fuera de algunos elementos que habrían optimizado el derecho electoral guatemalteco, puede afirmarse que la legislación vigente es garantía de un sufragio libre y determina bases ciertas para la consolidación de una democracia no sólo representativa sino participativa, otorgando a los partidos políticos las funciones electoral, formativa y legitimadora

que deben desempeñar responsabilizándolos históricamente de las mismas para hacer de la democracia en Guatemala un sistema de poder perfectible en su ejercicio y su concepción.

Guatemala, marzo de 1986