

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA

Gabriel MEDRANO
César CONDE

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema.* IV. *Partidos políticos.* V. *Requisitos para la constitución / formación de partidos políticos.* VI. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel regional, departamental, provincial y cantonal.* VII. *Estructura interna de los partidos.* VIII. *Democracia interna, derecho de participación.* IX. *Tratamiento del tema de género.* X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos.* XI. *Financiamiento de los partidos políticos.* XII. *Coaliciones, fusiones y alianzas.* XIII. *Extinción / cancelación de los partidos políticos.* XIV. *Otras formas de participación política.* XV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas.* XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales.* XVII. *Acceso a los medios de comunicación por los partidos políticos.* XVIII. *Evaluación.* XIX. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencias.* XX. *A manera de conclusiones.* XXI. *Bibliografía.*

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Nivel constitucional*

Las exclusiones políticas, al igual que otras, forman parte de la historia guatemalteca. No obstante que prácticamente en todos los textos consti-

tucionales aparece regulado lo concerniente a la ciudadanía, ello se queda más en la instancia formal que en la real.¹

La primera Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centro América dictó, el 17 de diciembre de 1823, las “Bases Constitucionales de 1823”, que contienen “los principios constitutivos que comienza a desarrollar en la creación de un nuevo orden social, el más análogo a las luces del siglo, y a los deseos y disposición actual de las provincias unidas del centro de América”, en donde el artículo 31 señala: “Habrá un consejo compuesto de un representante por cada dos partidos, elegido por sus respectivos pueblos”. Es importante resaltar que en ese texto se encuentran elementos que favorecen la ciudadanía y la participación, así en el artículo 1o. se dice que se “afianza los derechos del hombre y del ciudadano, sobre los principios eternos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad”. Además, declara que la forma de gobierno es “republicana representativa federal”, y tanto los representantes del poder legislativo de la federación como los del senado serán elegidos popularmente. En el caso del presidente se señala que será nombrado por el pueblo de todos los estados federados. Por último, la Suprema Corte de Justicia se integraba “de individuos elegidos por el pueblo”.

Al revisar todas las leyes fundamentales que han regido la organización política de la República de Guatemala hasta 1944,² no se encuentran en ellas normas específicas sobre partidos políticos, y la relacionada con los derechos de ciudadanía obviamente no favorecía la formación de esas entidades, ya que éstos se reservaban únicamente a hombres alfabetos, analfabetos propietarios de bienes, a artesanos con talleres en cabeceras municipales y a funcionarios municipales, factores que, aunados al férreo control político que ejercieron las dictaduras de la época, frenaban, por no decir obstaculizaban, la existencia de organizaciones políticas.

¹ En *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano*, publicación del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, se mencionan aspectos de inclusión y exclusión que ha padecido Guatemala; entre los últimos aparecen los “políticos”, que han impedido que importantes sectores de la sociedad guatemalteca hayan tenido participación en la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con el ejercicio del poder. Argrafic de Guatemala, Guatemala, 2000.

² Todas las leyes fundamentales, desde la Constitución de Bayona hasta la Constitución Política de la República decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 15 de septiembre de 1965 (no incluye la última, que se encuentra vigente desde el 14 de enero de 1986) se encuentran en *Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, Digesto Constitucional*, 1978.

En la Constitución de 1945, sancionada luego de la revolución del 20 de octubre de 1944, que puso fin a una de las dictaduras de la primera mitad del siglo XX, se ratifica el principio del voto como una obligación ciudadana, se extiende el derecho de elegir a las mujeres alfabetas y a los analfabetos; a estos últimos se les garantiza incluso el acceso a cargos municipales. En el artículo 33 se establece: “Los guatemaltecos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos, los cuales deben inscribirse de conformidad con lo que determine la Ley Electoral. Dicha ley debe conformarse respecto al principio de que en las elecciones de cuerpos colegiados las minorías estimables, de acuerdo con el sistema técnico que se adopte, gozarán del derecho de representación”.

Luego del golpe militar que puso fin violentamente, en 1954, al segundo gobierno de la revolución, se dicta una nueva Constitución en 1956, en la que el capítulo II de su título III se dedica a los partidos políticos, y en los artículos comprendidos del 23 al 28 se reconoce que es libre su formación y funcionamiento, aunque prohíbe la organización de aquellos que propugnen la ideología comunista o “cualquier otro sistema totalitario”.

La Constitución antes señalada duró poco, pues el 15 de septiembre de 1965 se decreta otra en la que también se dedica un capítulo especial a los partidos políticos, manteniéndose el modelo anterior, con la salvedad que en ésta se incluye que “sólo podrán inscribirse como partidos políticos las entidades formadas por un mínimo de cincuenta mil afiliados...”.

Derogada la Constitución de 1965 como producto del golpe militar que derrocó el 23 de marzo de 1982, al gobierno instituido, se dicta la actual, que garantiza la libre formación y funcionamiento de organizaciones políticas, remitiendo a una ley de rango constitucional todo lo relacionado con el ejercicio del sufragio, derechos políticos, organizaciones políticas y otros temas de naturaleza electoral. En este texto legal constitucional se reconoce el derecho que deben tener los partidos políticos a financiamiento.

2. Otros niveles

En el periodo comprendido de la Independencia hasta las postrimerías de la llamada Dictadura de los treinta años, se celebraron varias y varia-

das elecciones,³ pero no se reguló específicamente sobre la existencia y funcionamiento de partidos políticos.

En 1871 se inicia otro periodo en la historia del país, ya que un movimiento revolucionario deponen al régimen autoritario y se producen varios cambios en la vida institucional de Guatemala. Por medio del decreto gubernativo núm. 38, del 11 de diciembre de 1871, “se convoca a todos los pueblos de todos los departamentos, para que por elección directa nombren representantes a una Asamblea Nacional Constituyente, cuya...”, dictándose el correspondiente reglamento en donde se establecen las “Calidades de elegibilidad”, “los registros de los electores...”, pero no se hace mención alguna a organizaciones políticas. Este decreto sufrió varias reformas que quedaron contenidas en los decretos gubernativos núms. 848, del 15 de noviembre de 1923, y 935, del 29 de noviembre de 1926.

El 30 de mayo de 1931, la Asamblea Legislativa decreta la Ley Electoral, la que conservó la estructura del decreto 403, y reguló únicamente seis materias (división territorial, electores, requisitos para ser electo, de las elecciones, faltas y delitos electorales y modelos de libros de elecciones y de actas de cómputo).

El decreto legislativo 1863, del 10 de agosto de 1936, y el decreto legislativo 2244, del 22 de abril de 1937, son una subrogación de la Ley Reglamentaria de Elecciones, y fueron emitidas para regular procesos electorales celebrados en esos años.

El 24 de junio de 1946 el Congreso de la República aprueba la “Ley Electoral”, que en el párrafo III del capítulo II, incluye ocho artículos dedicados a los partidos políticos. Una característica principal de esta Ley es que el derecho de organizarse en partidos políticos aparece por primera vez legislado, estableciendo los requisitos para su organización. El número de afiliados no podía ser menor de tres mil. Establece las condiciones para que pueda reputarse partido político a la organización que las cumpla.⁴

³ En *Recopilación de las leyes de Guatemala*, de Pineda de Mont, Manuel, se encuentran los textos de leyes dictadas en ese periodo por medio de las cuales se convocaba para elegir a diferentes autoridades. Talleres de Impresos Industriales, Guatemala, 1979.

⁴ Escobar, Carlos Alfredo, “Antecedentes y estructura de la legislación electoral. Legislación electoral: Guatemala”, *Legislación Electoral Comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela, Centroamérica*, San José, Costa Rica, Ediciones CAPEL, 1986, pp. 135-178.

El texto anterior fue modificado el 30 de noviembre de 1946 en el Congreso de la República, por medio de su decreto núm. 313, y tuvo por objeto vedar la organización de partidos políticos que formaran parte o actuaran de acuerdo o bajo la subordinación a una organización internacional o extranjera.

El 21 de septiembre de 1954 se dicta el decreto presidencial 85 para regular las elecciones de diputados para una nueva Asamblea Nacional Constituyente.

El 21 de abril de 1956, se publicó el decreto núm. 1069 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene una nueva Ley Electoral, en la que el capítulo III se destina a los partidos políticos.

Los decretos ley 141 y 175 del 19 de noviembre de 1963 y 5 de febrero de 1964, en su orden, son dignos de citar en vista de que a través del primero se disuelven los partidos políticos Reconciliación Democrática Nacional y Movimiento Democrático Nacionalista, y por medio del segundo se establece que es libre la formación y funcionamiento de partidos políticos que se normen por principios democráticos.

La Ley que rigió los procesos electorales de 1966, 1970, 1974, 1978 y 1982 es la contenida en el decreto ley núm. 387 del jefe del gobierno de la República de Guatemala, denominada Ley Electoral y de Partidos Políticos, que se mantuvo vigente hasta el último año citado en que se produjo un golpe militar. Esta Ley fue sustituida por tres leyes que están contenidas en los decretos-ley núms. 30-83, 31-83, 32-83, que en su orden son la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Ley del Registro de Ciudadanos y Ley de Organizaciones Políticas.

Por último, está la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Decreto núm. 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, en vigencia desde el 14 de enero de 1986, y que ha sido modificada varias veces⁵ por el Congreso de la República.

⁵ La primera modificación está contenida en el decreto 51-87 del Congreso de la República y publicada en el *Diario Oficial* el 25 de septiembre de 1987, se limitó a modificar el artículo 127 que se refiere a "Ausencias y vacantes" de los magistrados del TSE, agregando a la norma original un párrafo que indica cómo debe procederse cuando por cualquier causa no existiere la lista que debe elaborar una Comisión de Postulación o se hubiere agotado. La segunda modificación está contenida en el decreto 74-87 del Congreso de la República de Guatemala, publicado en el *Diario Oficial* el 27 de noviembre de 1987, se hizo atendiendo propuesta que hizo el TSE y se reformaron 74 artículos. La tercera modificación está contenida en el decreto 35-90 del Congreso de la República de

II. UBICACIÓN DEL TEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN

La Constitución Política de la República de Guatemala fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, y se encuentra vigente desde el 14 de enero de 1986. Su artículo 223 señala:

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. Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al presidente de la República, a los funcionarios del Organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.

El último párrafo no aparecía en el texto original; el mismo es producto de las reformas introducidas a la carta magna por el Congreso de la República y aprobadas por la ciudadanía mediante consulta popular en 1994. El artículo 17 de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución señala: “Financiamiento a Partidos Políticos. Los partidos políticos gozarán de financiamiento, a partir de las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985, el que será regulado por la Ley Electoral Constitucional”.

La ley constitucional de la materia es la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el decreto núm. 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, dictada por ese órgano el 3 de diciembre de 1985 y con

Guatemala, fue publicada en el *Diario Oficial* el 8 de junio de 1990, y se reformaron tres artículos, el del presupuesto, elección de Diputados al Parlamento Centroamericano e integración del Congreso de la República. La cuarta modificación fue aprobada por el Congreso de la República el 21 de abril de 2004, correspondiéndole el número 10-04 y fue publicada en el *Diario Oficial* el 26 de mayo siguiente. De conformidad con el artículo 177 de la Constitución Política, la Junta Directiva del Congreso debe enviar los proyectos de ley aprobados, en un plazo no mayor de diez días, al Ejecutivo, para su sanción, promulgación y publicación. El presidente de la República, dentro de quince días de recibido el Decreto, previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, podrá vetarlo devolviéndolo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes. En el caso de estas reformas, el Ejecutivo las sancionó el 24 de mayo de 2004.

vigencia desde el 14 de enero de 1986,⁶ que en adelante identificaremos sólo con las siglas LEPP.

No existen leyes ordinarias sobre partidos políticos, ya que la Constitución es clara al respecto que “todo” lo concerniente a estas organizaciones debe figurar en la ley constitucional respectiva.

A nivel reglamentario se encuentra el Reglamento a la Ley Electoral,⁷ emitido por el Tribunal Supremo Electoral el 7 de diciembre de 1987, el que ha sufrido algunas reformas aprobadas por éste, que en su condición de máxima autoridad en materia electoral puede dictar disposiciones generales para regular diversas cuestiones acerca de los partidos políticos.

III. OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PUEDEN RESOLVER SOBRE EL TEMA

El Tribunal Supremo Electoral es un órgano colegiado, independiente y no sujeto a ningún otro organismo del Estado. Dentro de sus funciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la LEPP, están las de

d) Cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organizaciones políticas... f) Resolver, en definitiva todo lo relativo a coaliciones o fusiones de partidos políticos y comités cívico electorales..., y s) Aplicar de conformidad con la Ley del Organismo Judicial, las disposiciones legales referentes a la materia electoral y a la inscripción y funcionamiento de organizaciones políticas.⁸

⁶ En Guatemala las denominadas leyes constitucionales son aquellas dictadas por una Asamblea Nacional Constituyente y que para ser reformadas se necesita el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados del Congreso de la República, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad. Este sistema exige una amplia negociación al interior del Organismo Legislativo y conlleva una garantía para la preservación de las normas electorales.

⁷ Se denomina así porque ese documento desarrolla normas reglamentarias indispensables para llevar a cabo elecciones. En el tercer considerando del Acuerdo 181-87 que lo contiene, se afirma: “Que de este reglamento deben excluirse las regulaciones del Tribunal Supremo Electoral y sus dependencias, ya que las mismas son materia correspondiente a reglamentos interiores; y que, igualmente, en lo relativo a partidos políticos, cuyos estatutos constituyen su reglamento interior, el presente debe limitarse nada más a las regulaciones del proceso electoral que les sean pertinentes”.

⁸ El capítulo uno, del título uno, del libro tres de la LEPP contiene quince artículos en los que se regula la integración y atribuciones del Tribunal Supremo Electoral.

Las resoluciones definitivas que dicta el Tribunal Supremo Electoral y los actos que ejecuta en el ejercicio de las atribuciones que le corresponden, pueden ser objeto de la acción extraordinaria de amparo, para la que es competente en primera instancia la Corte Suprema de Justicia; la sentencia y algunos autos apelables dentro de esta acción son conocidos por la Corte de Constitucionalidad, que es el tribunal que tiene a su cargo la defensa del orden constitucional.

Independiente de lo anterior, el Registro de Ciudadanos, órgano al que se hará referencia en el inciso n siguiente, es el órgano que tiene a su cargo las funciones que se señalan en el artículo 155 de la LEPP, entre ellas: “d) Inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento...; f) Conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas”; dicta resoluciones que pueden ser elevadas a conocimiento mediante recurso de apelación o consulta, al Tribunal Supremo Electoral, pero si se estima que amenazan, restringen o violan derechos constitucionales, pueden ser objeto de amparo, para el que tienen competencia las Salas de la Corte de Apelaciones, cuyas sentencias y algunos autos apelables dentro de esa acción son conocidos por la Corte de Constitucionalidad.

El Departamento de Organizaciones Políticas es una unidad administrativa dependiente del Registro de Ciudadanos, que tiene las atribuciones que señala el artículo 167 de la LEPP, entre ellas las de:

c) autorizar los libros de actas de los órganos permanentes de las organizaciones políticas; d) llevar los registros de inscripciones, funcionamiento, fusiones, coaliciones y sanciones y cancelación de las organizaciones políticas, de inscripción de candidatos a cargos de elección popular, de los afiliados de los partidos políticos, de los integrantes de sus órganos permanentes, así como los demás que sean necesarios.

Pudiendo ser sus resoluciones definitivas objeto de revocatoria a ser conocidas por el órgano superior, sin embargo, si se estima que amenazan, restringen o violan derechos constitucionales pueden ser objeto de amparo,⁹ para el que tienen competencia los juzgados de primera instan-

⁹ El artículo 265 de la Constitución Política de la República de Guatemala, instituye el amparo con el fin de proteger a las personas de las amenazas de violación a sus derechos o para restaurar los mismos cuando hubiese ocurrido su violación. De manera clara se señala que “No hay ámbito que no sea susceptible de amparo”. Similar al texto que fi-

cia, cuyos fallos consistentes en sentencia y algunos autos dentro del trámite de esa acción extraordinaria son conocidos por la Corte de Constitucionalidad.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS

En la Constitución no se encuentra ningún concepto de partido político. La ley de la materia, en su artículo 18, establece que “Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro General de Ciudadanos, son instituciones de derecho público con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado”, y en el artículo 20, manda que tienen los derechos siguientes:

a) Postular candidatos a cargos de elección popular; b) Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral... c) Designar dentro... a sus respectivos fiscales nacionales...; d) Denunciar ante el Tribunal Supremo Electoral o ante el Inspector Electoral, cualquier anomalía de la cual tengan conocimiento y exigir que se investiguen las actuaciones que vulneren las normas y principios de la legislación electoral y de partidos políticos; e) Usar franquicia postal y telegráfica en su función fiscalizadora del proceso electoral. Este derecho sólo...; f) Previa solicitud por escrito, podrán gozar del uso gratuito de los salones municipales y otras instalaciones municipales adecuadas para celebrar asambleas y hasta para una reunión cada tres meses; y g) gozar del uso de postes situados dentro de la vía pública y de otros bienes de uso común, para colocación de propaganda electoral, siempre y cuando su propósito no sea incompatible para ese fin.

Dentro de sus obligaciones se encuentran las de:

d) Desarrollar sus actividades de proselitismo, formación ideológica, captación de recursos y de participación en procesos electorales, conforme a la ley y con apego a los principios que les sustentan. e) Propiciar la participación de los distintos sectores ciudadanos del país en la política nacional. Para ello, los partidos podrán impulsar la participación femenina y demás sectores en sus listados de candidatos a cargos de elección popular.

gura en ese artículo constitucional aparece regulado ese instituto en el artículo 8o. de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que al igual que la LEPP es de rango constitucional.

- f) Fomentar la educación y formación cívica democrática de sus afiliados...
- h) Promover el análisis de los problemas nacionales.

Todo eso de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 de la LEPP.

En Guatemala, son organizaciones políticas no sólo los partidos políticos, pues el concepto comprende también a los comités cívicos electorales y a las asociaciones con fines políticos. Estas últimas tienen por finalidad esencial “el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional”, y son “asociaciones con fines de cultura y formación política”, por lo que este trabajo no las abarca.

En lo concerniente a los comités cívicos procede su inclusión en este informe en vista de que “son organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular para integrar corporaciones municipales”, tienen su propio marco legal, pero es limitado, siendo normas supletorias que rigen su organización y funcionamiento las de los partidos políticos, por ello, y aunque no son “partidos políticos” realizan funciones parecidas a ellos y responden a su modelo de organización.¹⁰

En lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, la ley específica establece, como ya se dijo, que “son instituciones de derecho público”. La Corte de Constitucionalidad en una sentencia del 19 de octubre de 1990, dejó sentado que “...los partidos políticos... por su especial importancia, no tienen únicamente carácter de instrumento electoral, sino son instituciones permanentes de derecho público con vocación para ocuparse de los problemas nacionales...”¹¹

A la luz de los datos sobre la autorización y funcionamiento de partidos políticos en Guatemala en los últimos veinte años, apreciamos que ha existido “amplia libertad” para su constitución; así tenemos que para las elecciones generales celebradas en 1985 participaron trece partidos políticos, en las de 1990 lo hicieron dieciocho, en las correspondientes a 1995 fueron veintiséis, en 1999 participaron quince y en las de 2003 se presentaron a la palestra diecinueve, sin que tales números equivalgan forzosamente a la totalidad de partidos existentes en esos momentos, ya

¹⁰ Los Comités Cívico Electorales aparecen regulados en los artículos comprendidos del 97 al 101 de la LEPP.

¹¹ *Gaceta jurisprudencial* núm. 18 de la Corte de Constitucionalidad, expediente núm. 280-90, p. 101.

que la ley no les impone la obligación de presentar candidatos y como sí lo hacen y no obtienen un determinado porcentaje de votos o no logran representación parlamentaria pueden ser cancelados, optan por la no participación que les permite obviar correr el riesgo de desaparecer de la escena política.¹²

A la fecha, el Departamento de Organizaciones Políticas del Registro de Ciudadanos registra diecinueve partidos políticos vigentes, ya que tres de esas organizaciones fueron canceladas según acuerdo núm. 620-2003 del Tribunal Supremo Electoral, por no alcanzar el techo del 4% de los votos válidos emitidos en las elecciones para presidente y vicepresidente celebradas en noviembre de 2003, y no haber alcanzado representación en el Congreso de la República.¹³

Los comités cívicos presentan más facilidad para constituirse y formarse. Éstos, aun antes de 1985, específicamente en el periodo 1965-1985, se desarrollaron sin las trabas legales y de otra índole que se impusieron durante ese mismo lapso a los partidos políticos. Al igual que los partidos políticos en la historia reciente, también los comités cívicos se han venido organizando en un número creciente como consecuencia de varios factores. En las elecciones municipales celebradas en noviembre de 2003, estas organizaciones participaron postulando candidatos en 180 municipios, lo que constituye el mayor número hasta ahora, y lo hicieron en los veintidós departamentos del país.¹⁴

¹² *Guatemala: monografía de los partidos políticos 2000-2002*, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2003. Acá se encuentra una descripción sucinta acerca de los diez partidos políticos vigentes luego de celebradas las elecciones generales de 1999, así como sobre el desempeño de los partidos que han participado en las elecciones celebradas en Guatemala a partir de 1985.

¹³ En las últimas reformas introducidas a la LEPP se sube a 5% el porcentaje de votos válidos que por lo menos debe alcanzar un partido para que no proceda su cancelación.

¹⁴ En *Pulso Electoral*, de enero de 2004, núm. 7, que es una publicación del Proyecto de Análisis Electoral (PAE), conformado por la Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Fundación para la Democracia Manuel Colom Argueta, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos y el Instituto de Investigación y Autoformación Política, se hace un análisis de las elecciones municipales y en diferentes tablas se presentan resultados de esos eventos de donde resulta que los comités cívicos han tenido un crecimiento sostenido, pero con tendencia al estancamiento relativo, ahí se afirma que no ha decrecido su participación, pero tampoco han tenido el crecimiento esperado por sus promotores.

El contenido de la ley de la materia prácticamente no contiene disposiciones que limiten o restrinjan la formación y funcionamiento de organizaciones políticas. La interpretación y aplicación de la misma, incluso ha conducido a que se consientan abusos o prácticas que no contribuyen al fortalecimiento de una cultura democrática. En el proceso electoral de 2003, algunas de las misiones de observación electoral en sus comunicados se pronunciaron preocupadas por la falta de acción de parte de las autoridades electorales,¹⁵ que entre sus atribuciones tiene las de “vigilar el estricto cumplimiento” de la ley, de las disposiciones y el funcionamiento de las organizaciones políticas, ya que durante ese evento las denuncias acerca de situaciones irregulares en el funcionamiento de los partidos no fueron pocas, algunas de ellas incluso ameritaban la imposición de sanciones, lo que no se hizo, aspecto que evidencia tolerancia hacia estas organizaciones.

La Constitución Política de la República, en sus artículos 140 y 141, organiza al Estado dentro de la clásica tradición republicana como una democracia liberal, y adopta el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. La soberanía radica en el pueblo, quien la delega para su ejercicio en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. También, la Constitución, incorporó otros institutos u órganos constitucionales autónomos que aseguran aun más el libre juego de fuerzas; pero además, la competencia por el control del poder político reconocida en la carta magna es controlada por esas nuevas instituciones (Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, Procuraduría de los Derechos Humanos, Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación), que forman un esquema dentro del cual las asociaciones políticas

¹⁵ El Mirador Electoral, colectivo conformado por las organizaciones: Acción Ciudadana, Centro de Acción Legal de Derechos Humanos (CALDH), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), para aumentar la capacidad de acompañamiento de la sociedad en el proceso electoral de 2003, en su sexto resumen de actividades de observación correspondiente al periodo del 23 de octubre al 5 de noviembre de ese año, señaló: “La acción por parte del Inspector General del TSE ha sido insuficiente en cuanto al debido seguimiento de las mismas, y denota poco interés ante los hechos planteados. La Magistratura del TSE debería atender esta situación, con el fin de evitar que se desarrolle dentro de los afectados, la percepción de que no se investigan suficientemente las denuncias”. Igual o parecida observación formuló en su momento la misión de observación electoral conformada por el CACIF, colectivo que reúne a los empresarios del país. La falta de cumplimiento de las funciones también podría estar asociada a la insuficiencia de recursos destinados a ese órgano.

juegan un papel de primer orden, pues como intermediarias entre el poder público y el pueblo organizado en cuerpo electoral son piezas importantes en la formación y funcionamiento del Estado. Es solamente por la vía de los partidos políticos que puede alcanzarse el control de los Organismos Ejecutivo y Legislativo, privilegio que también alcanza para obtener el gobierno de los municipios, en donde comparten ese beneficio con los comités cívicos.

Por medio del artículo 262 de la LEPP, se “institucionalizaron” los partidos políticos que participaron en las primeras elecciones generales de la apertura democrática, y que obtuvieron más del 4% de votos válidos, o los que alcanzaron representación en el Congreso de la República, a los que también se les concedieron los fondos de la deuda pública establecido en el artículo 20 de la misma ley; y en el artículo 263 se exonera de responsabilidad a las personas que intervinieron en la tramitación y legalización notarial de los documentos requeridos para la inscripción de los comités para la formación de partidos políticos y la de los mismos partidos políticos con anterioridad a las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985, señalándose que los expedientes o procesos que se habían instruido al respecto se mandaran a archivar o sobreseerse. Es claro, pues, que a partir de la vigencia de la nueva legislación, se concedieron amplias facilidades para la constitución de partidos y el precedente del “perdón” concedido por los constituyentes a los dirigentes de la nueva clase política, es decir, la que surgió luego de la de los políticos frustrados como consecuencia de los fraudes electorales de las elecciones celebradas en la década de los años setenta y principios de los años ochenta, ha servido como pretexto para aceptar una serie de situaciones que a los ojos de la ciudadanía son inaceptables, pero que son parte del paisaje y realidad cotidiana y que ha conducido al descrédito de los partidos políticos en el medio.

V. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

El artículo 19 de la LEPP, establece:

Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos. Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente, se requiere:

- a) Que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad deben saber leer y escribir.
- b) Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece.
- c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones, y
- d) Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.

Para la organización de un partido político se requiere formar un Comité que reúna a más del 2% del número mínimo de ciudadanos que se requiere para su constitución, quienes eligen una Junta Directiva Provisional formada por un mínimo de nueve de ellos, lo que se hace constar notarialmente y el acta correspondiente se presenta en el Registro de Ciudadanos para su inscripción. La función de esta Junta Directiva se restringe a preparar y completar la documentación necesaria para la organización de ese Comité, para lo que tiene tres meses, en caso contrario procede la cancelación del trámite.

La formalización del comité se hace mediante escritura pública, que debe contener los requisitos siguientes:

- a) Comparecencia personal de la mayoría de sus integrantes.
- b) Nombre, emblema o símbolo del partido.
- c) Declaración de principios que regirán al partido y que comprenden, por lo menos, obligación de observar y respetar las leyes de la República; exposición de los fundamentos ideológicos y los postulados que se propone realizar; “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”, y 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...
- d) Proyecto de estatutos.
- e) Integración de la junta directiva del comité, individualizando los cargos.

- f) Manifestación expresa de que se proponen constituir un partido político.
- g) Designación de su representante legal para los trámites de inscripción.
- h) Señalamiento de sede provisional.

El testimonio de esa escritura pública debe presentarse dentro del plazo de treinta días siguientes a su autorización al Registro de Ciudadanos, quien tiene que dictar resolución dentro de un término de ocho días, la que puede ser negativa o positiva. Si es negativa debe ser razonada señalando con precisión los defectos que presenta; si es positiva manda hacer la inscripción del comité para la formación del partido, otorgándosele personalidad jurídica con el “exclusivo propósito” de alcanzar ese fin, siendo que el comité no puede identificarse como partido político ni tendrá los derechos que les corresponden a éstos, ya que durante su vigencia de dos años improrrogables, tendrá que reunir al número de adherentes que se exige para la existencia y funcionamiento de un partido político.

Las hojas de adhesión son entregadas por el Registro de Ciudadanos al comité para la constitución del partido político. Pueden ser individuales o colectivas, en este caso, siempre que no incluyan más de diez firmas. Hasta antes de la última reforma se contemplaba que las firmas de los adherentes fueran legalizadas por notario, pero esto no surtió plenos efectos en vista de que o se sorprendía la buena fe de estos profesionales o en su caso algunos de ellos se prestaron a falsificar datos de personas que figuraban como adherentes no siéndolo, circunstancia que llevó a las autoridades electorales a presentar las denuncias ante las autoridades judiciales competentes. Esos antecedentes quizá fueron los que motivaron a introducir cambios, y en la última reforma de la LEPP se regula que el comité deberá designar una persona responsable para “obtener y verificar la veracidad de los datos de cada ciudadano que manifieste su intención de adherirse”. La firma de ese “ciudadano responsable” debe ser legalizada por un notario y calzará una declaración jurada en que haga constar que verificó los datos de los adherentes y que la firma o huella digital de ellos, así como la manifestación de adherirse al partido y ser afiliados al mismo cuando se inscriba definitivamente, fueron tomadas en estricto apego a la ley.

Entregadas las hojas de adhesión al Registro de Ciudadanos, esta dependencia ordenará recabar de inmediato los informes pertinentes para

confirmar la veracidad y exactitud de la información, para lo que se tienen quince días contados a partir de la fecha de presentación, momento en que también se entregará una fotocopia de esos documentos al Comité.

Posteriormente a la presentación de las hojas de adhesión y su depuración por el órgano electoral correspondiente pero antes del vencimiento del plazo de dos años del Comité, se procede a la constitución del partido político a través de escritura pública que debe contener casi los mismos requisitos que la de formalización del comité, más los relativos a la inscripción en el Registro de Ciudadanos del comité para la constitución del partido. El testimonio de esa escritura, junto con otros documentos, deben presentarse al registro correspondiente y éste los examina, si los encuentra ajustados a la ley ordena la publicación de la resolución aprobatoria respectiva, pero pueden oponerse a la misma los partidos políticos o comités para la constitución de ellos. Si no existe oposición o existiendo se declara improcedente, se manda publicar en el diario oficial un aviso haciendo constar que el partido político ha quedado inscrito.¹⁶

La celebración de asambleas previas a la inscripción del partido se encuentra contemplada en el inciso *d* del artículo 67 de la LEPP, en donde se regula que a la solicitud de inscripción de la organización deben acompañarse

Copia de las resoluciones en las que se ordene la inscripción de las primeras Asambleas Departamentales y Municipales, de los Comités Ejecutivos electos en las mismas y de los delegados electos para la primera Asamblea Nacional. La organización partidaria mínima puede probarse con actas de Asambleas Municipales y Departamentales celebradas en cualquier momento antes de la inscripción del partido político. Los Comités Ejecutivos Departamentales y Municipales electos en las Asambleas a que se refiere este inciso, al estar inscrito el partido político adquieren el carácter de permanentes para todo el periodo que fije la ley.

Requisito para la existencia y funcionamiento del partido político lo constituye el tener “organización partidaria”, cuyos mínimos son: a nivel municipal, tener más de cuarenta afiliados que sean vecinos del municipio; a nivel departamental, que el partido cuente por lo menos con organización en más de tres municipios correspondientes a ese departamento,

¹⁶ Los capítulos cuatro y cinco del título dos del libro dos de la LEPP, que comprenden los artículos 51 a 76, regulan lo relativo a Comités para la constitución de un partido político e inscripción de los partidos políticos.

y a nivel nacional, que el partido cuente con organización en por lo menos cincuenta municipios y en por lo menos doce departamentos de la República. En los tres niveles es necesario que se haya electo en la correspondiente Asamblea al respectivo Comité Ejecutivo, y que sus integrantes estén en posesión de sus cargos. El problema central de este artículo estriba en que a todos los municipios de la República se les otorga el mismo “peso” de cuarenta afiliados, pero las diferencias entre ellos son enormes, pues al comparar el caso del municipio de Guatemala, que es la capital de la República, con uno correspondiente al departamento de Sololá, resulta que el primero es mil veces más grande en población que el segundo, lo que se traduce en que los partidos políticos prefieren tener organización en lugares “pequeños”, que generalmente son los de menor desarrollo económico en donde el acceso a la justicia, educación y otros son precarios, cuestión que da lugar a un amplio margen de manipulación.¹⁷

El artículo 17 de la LEPP establece:

Libertad de organización. Es libre la constitución de organizaciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones de esta ley. Es igualmente libre para los ciudadanos, afiliarse a las organizaciones políticas de acuerdo con su voluntad y con los estatutos de dichas organizaciones. La afiliación a más de un partido político es prohibida. La separación voluntaria de un partido político puede ser: a) Expresa: Para lo cual el interesado deberá presentar su renuncia ante el partido político o ante el Registro de Ciudadanos. b) Tácita: Por inscripción en otro partido político. En este caso, el Registro de Ciudadanos procederá de oficio a efectuar el cambio.

Esta norma es nueva y está vigente desde el 26 de mayo de 2004, anteriormente se formaba solamente por los dos primeros párrafos y el segundo también contemplaba la “separación”. Este aspecto dio lugar a problemas, porque la afiliación se hace mediante “hojas de afiliación” preparadas por el propio partido, que si bien son autorizadas por el Registro de Ciudadanos, se llenan sin formalismos y no son pocas las quejas de quienes aparecen afiliados ante ese órgano pero niegan haber solicitado su ingreso a la organización política. La desafiliación se llevaba a cabo mediante simple nota que se presentaba al partido político y la copia de la misma, con sello del partido, al Registro de Ciudadanos para

¹⁷ La organización partidaria está regulada en el artículo 49 de la LEPP.

que se operara el cambio en el padrón electoral. Es imposible que un ciudadano aparezca registrado más de una vez como afiliado a un partido político dado lo complejo del sistema de cómputo que opera el Registro de Ciudadanos, pero sí es posible que se encuentre haciendo política en un partido diferente al que se encuentra registrado, en vista de que si un ciudadano afiliado a un partido político deja de pertenecer al mismo presentando su renuncia y se afilia a otro, éste lo inscribe inmediatamente y por ello ya forma parte de la Asamblea correspondiente a un determinado municipio, pero al presentarse la documentación al Registro de Ciudadanos aparece vigente aún la afiliación anterior porque el primer partido no lo operó, presentándose por ello dificultades legales.¹⁸

Tanto las hojas de adhesión como las de afiliación, que se encuentran reguladas en los artículos 59 y 60 de la LEPP, las primeras, y artículo 23 de la LEPP, las otras, presentan problemas para su correcta calificación, lo que puede atribuirse principalmente al débil sistema de identificación de personas que tiene la República de Guatemala, en donde prácticamente resultan ser 661 oficinas públicas municipales las que procesan la información de los habitantes del país, pero como no tienen adecuados sistemas de coordinación ni intercambio de información es posible que una misma persona se inscriba más de una vez en esos registros, dando lugar a dobles identificaciones que son detectadas en el Registro de Ciudadanos en donde se centraliza la información de todos los ciudadanos inscritos en el país.

VI. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL REGIONAL, DEPARTAMENTAL, PROVINCIAL Y CANTONAL

En Guatemala no está regulado lo concerniente a partidos políticos a nivel regional, departamental, provincial o cantonal, solamente a nivel

¹⁸ El trámite que se seguía para la desafiliación consistía en que el ciudadano dirigía su renuncia al partido en documento simple en donde hacía saber tal decisión, el que presentaba al partido, en donde se solicitaba se sellara copia del mismo. El partido debía operar la renuncia en sus registros y avisar a la dependencia electoral, lo que no era frecuente, aspecto que obligaba al ciudadano a dirigirse a la autoridad electoral, en donde presentaba la copia de la renuncia y se procesaba sin trámite alguno. En algunos casos la copia se presentaba con varios meses de diferencia entre la fecha en que se había presentado al partido y la entregada al Registro de Ciudadanos.

nacional, aunque la ley no exige que tengan organización partidaria en la totalidad de municipios y departamentos en que se divide la República, por lo que resultan teniendo presencia en parte de ella y no en toda. No obstante ello, y como ya se dijo, la legislación contempla los comités cívicos electorales que

...son parte del régimen de democracia pluralista y representativa (según la terminología de los Acuerdos de Paz),¹⁹ pues funcionan como instrumentos de mediación entre los intereses de los vecinos y la municipalidad, y propician la participación a través de la elección de las corporaciones municipales. Por otra parte, también se relacionan con lo que en los mismos acuerdos se denomina “democracia funcional y participativa”, por la mayor proximidad que existe entre tales comités y la población y por las regulaciones más simples para que intervengan los ciudadanos en la vida política de sus comunidades. Ello contrasta con la complejidad que presenta la organización y funcionamiento de los partidos políticos, organizaciones establecidas a nivel nacional y con una relativa lejanía de las comunidades. En este sentido, es posible considerar entonces, que los comités cívicos electorales participan de ambas formas de democracia, la representativa y la participativa.²⁰

Para constituir Comités Cívico Electorales la ley no impone requisitos severos, por lo contrario, es relativamente fácil proceder a su organización empezando por el número de adherentes, que se fija en aquellos municipios con más de cien mil empadronados, en mil quinientos; para los municipios pequeños, es decir aquellos con menos de cinco mil empadronados, solamente se exigen cien afiliados. Este aspecto está contemplado en el artículo 99 de la LEPP, en el que se incluye una tabla en la que se establece un número fijo de afiliados que se requiere para la cons-

¹⁹ Los acuerdos de paz son instrumentos suscritos entre el gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) con los que se puso fin al conflicto armado interno que durante 36 años afectó al país. Contienen un proyecto político de integración y se terminaron de suscribir a finales de 1996. El 3 de agosto de 2005 el Congreso de la República emitió el Decreto 52-2005 que contiene la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, y en el artículo 3o. “Se reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política de la República y de la ley”.

²⁰ *Compilación de documentos técnicos de análisis*, Guatemala, OEA, Papelera Fuentes, 1998, p. 189.

titución de comités en función de los empadronados que tenga cada municipio, teniendo como base para hacer ese cálculo el padrón electoral utilizado en la última elección general. El texto anterior del artículo citado contemplaba que todos los afiliados tenían que ser vecinos del municipio y por lo menos la mitad ser alfabetos, salvo en las cabeceras departamentales en donde la totalidad tenían que saber leer y escribir. También se señalaba que la constitución debía hacerse constar mediante actas que proporcionaba la autoridad electoral en formularios, para hacer más expedito el trámite. El acta se inscribía en la oficina del Registro de Ciudadanos en el municipio respectivo, y si se encontraba ajustada a la Ley se inscribía al Comité, a los integrantes de su Junta Directiva y a sus candidatos; luego se extendían las certificaciones o constancias de las inscripciones. Todos estos “requisitos” ya no figuran en el nuevo texto del artículo, y aunque algunos aparecen contemplados en otras normas, corresponderá al Tribunal Supremo Electoral, por vía del reglamento, desarrollar y aclarar algunos aspectos que son importantes y que ahora no los incluye la Ley, como por ejemplo lo de la vecindad y porcentaje permitido de alfabetos o de analfabetos.²¹

Estas organizaciones políticas no pueden constituirse antes de la convocatoria a elecciones, y de conformidad con la ley quedan automáticamente disueltas al permanecer firme la adjudicación de cargos de la elección en que hayan participado, no obstante ello, la experiencia enseña que algunos siguen funcionando aún después de haber concluido el proceso electoral, cuestión no exenta de dificultades legales ya que prácticamente realizan actividades que les corresponden con exclusividad a los partidos políticos.

La discusión sobre ampliación de la competencia de estas organizaciones ha consumido bastante papel en Guatemala. En el aspecto estrictamente legal, algunos de sus simpatizantes reclaman más y mejores derechos, lo que usualmente es rechazado por los partidos políticos que consideran esa pretensión fuera de lugar, pues estiman que los comités no quieren tener las obligaciones que les corresponden a ellos y sí más ventajas competitivas, lo que provoca candentes polémicas entre dirigen-

²¹ El artículo 99 de la LEPP antes de su reforma establecía tres categorías de municipios para la constitución de comités, así para la capital señalaba que tenían que ser 1000 afiliados, para las cabeceras departamentales 500 afiliados y para los restantes, 100 afiliados, además de fijar otras condiciones para la constitución de estas organizaciones.

tes de unos y otros. En materia política hay quienes consideran que los comités no tienen el desprestigio que acompaña a los partidos y por ello quizá pueden ser mejores intermediarios entre el poder y la sociedad, por lo que se deberían ampliar sus derechos a postular diputados a nivel distrital.

Los comités no son creación nueva, vienen funcionando desde antes de la apertura democrática iniciada a mediados de los años ochenta, y antes de esta época se podría afirmar que constituyeron una vía adecuada de participación política en el país, pues la política de represión y exclusión, que conllevó limitar el funcionamiento de los partidos políticos existentes y cerrar las posibilidades de expresión a otras corrientes, fue lo que permitió el desarrollo de éstos, aunque es forzoso recalcar que su campo de acción se limitaba a la postulación de las autoridades municipales que eran maniatadas de todas maneras por el ejecutivo.

VII. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, en su artículo 24, establece que todo partido político debe contar por lo menos con los órganos siguientes:

- a) Órganos nacionales: Asamblea Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Órgano de Fiscalización Financiera y Tribunal de Honor.
- b) Órganos departamentales: Asamblea Departamental y Comité Ejecutivo Departamental.
- c) Órganos municipales: Asamblea Municipal y Comité Ejecutivo Municipal.

El artículo 65, por su parte, señala que “todo partido político debe tener un órgano colegiado de fiscalización financiera y un tribunal de honor”.

La Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía de la organización, y se integra por dos delegados, con derecho a voz y voto, de cada uno de los municipios del país en donde el partido cuente con organización partidaria. Debe reunirse obligatoriamente por lo menos una vez cada dos años.

El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano permanente de dirección del partido, se debe integrar con un mínimo de veinte miembros, que son electos por la Asamblea Nacional para un periodo de dos años.

La Asamblea Departamental se integra con “hasta dos delegados, con voz y voto, por cada municipio del departamento donde el partido tenga organización partidaria vigente”, y debe reunirse obligatoriamente por lo menos una vez al año. Esto figura en el artículo 35, donde también se contempla que esta Asamblea puede celebrar sesiones de carácter facultativo cuando para el efecto sea convocada de conformidad con los estatutos partidarios.

El Comité Ejecutivo Departamental es un órgano permanente de cada partido y se integra con un mínimo de trece miembros titulares y hasta tres suplentes para un periodo de dos años.

La Asamblea Municipal se integra por todos los afiliados del partido que estén registrados como ciudadanos y sean vecinos del municipio respectivo, debe reunirse obligatoriamente cada año. La ley dice que para que exista organización partidaria es forzoso que el partido cuente con más de cuarenta afiliados en el municipio, requiriéndose por imperativo legal para instalarse la Asamblea que por lo menos cinco se encuentren presentes, lo que sucede frecuentemente.

El Comité Ejecutivo Municipal se integra por el número de miembros que establezcan los estatutos del partido, pero no pueden ser menos de trece. Las funciones y atribuciones de este órgano y de sus integrantes no aparecen señaladas expresamente en la ley, la que remite a las que se establezcan en los estatutos y las resoluciones de la Asamblea Nacional. Los miembros de este Comité duran en el ejercicio de sus cargos dos años.

En los estatutos de los partidos se encuentran contemplados otros órganos, instancias o secretarías, tales como consejos políticos, consejos de desarrollo, consejos técnicos, secretarías sectoriales, secretarías adjuntas, secretarías de organización nacional, de información, secretarías de formación política, comités de fiscalización financiera, tribunales de disciplina y tribunales de honor, que no responden a modelos, más bien resulta que cada organización tiene su propio tipo.

En la práctica resulta que no siempre se respeta esa estructura, siendo el comité ejecutivo y dentro de éste el secretario general quien tiene la dirección del partido y lo conduce, quedando sujetas las diferentes instancias a lo que ahí se “ordene”, cuestión que varía de grado dependiendo de cada organización en particular.

VIII. DEMOCRACIA INTERNA, DERECHO DE PARTICIPACIÓN

El artículo 48 de la LEPP, regula las Asambleas Municipales, estableciendo que

Para que la Asamblea Municipal pueda instalarse y tomar resoluciones, se requiere que estén presentes más de la mitad de los afiliados integrantes de la misma. Si en el lugar, día y hora señalados no se hubiere reunido la cantidad de afiliados necesaria, se esperará una hora, y a continuación, la asamblea se instalará con los afiliados que hayan concurrido, siempre que sean por lo menos el 10% de los integrantes de la Asamblea Municipal de que se trate, o cinco afiliados, si el porcentaje señalado diere una cifra menor.

No es inusual, entonces, que la mayoría de asambleas se lleve a cabo con ese número de afiliados, no aceptándose que puedan participar en la misma personas ajenas a la organización partidaria.

La Asamblea Nacional que es el órgano de mayor jerarquía del partido, conforme lo señalado en el artículo 25 de la ley, se integra por dos delegados, con voz y voto, por cada uno de los municipios donde el partido tenga organización partidaria, la que como mínimo debe ser en cincuenta municipios, que se convierten en cien delegados, pero como para que la Asamblea esté integrada se requiere que más de la mitad de las organizaciones partidarias municipales acrediten por lo menos un delegado (inciso *c* del artículo 27), resulta que algunos partidos podrían celebrar Asambleas válidas con veintiséis delegados, y esto es así en vista que la última reforma de la ley incluyó a este inciso, y antes, establecía: “Para que la Asamblea Nacional se pueda instalar y tomar resoluciones, se requiere que más de la mitad de las organizaciones partidarias municipales acrediten delegados”; por lo que se celebraban sesiones con los dos delegados de los municipios exigidos.

El diseño del funcionamiento de los partidos políticos guatemaltecos, como ya se detalló antes, hace que reducidos grupos controlen la organización. El artículo 26 de la Ley, en donde se encuentra lo relacionado con las atribuciones de la Asamblea Nacional, manda que a ésta le corresponde elegir y proclamar a los candidatos del partido a la Presidencia y Vicepresidencia; también a los candidatos a diputado “en aquellos dis-

tritos donde no se cuente con organización partidaria”, con lo que resulta que un partido puede postular candidatos en lugares en donde prácticamente no tiene presencia. Igual “privilegio” se asigna al Comité Ejecutivo (artículo 29), que puede “designar candidatos del partido a cargos de elección popular en aquellos departamentos o municipios donde el partido no tenga organización vigente”, con lo que prácticamente este último órgano, integrado por no menos de veinte personas según lo señala la norma 31, puede “escoger” los candidatos a cargos ediles en 282 municipios, ya que la República cuenta con 332 y la Ley solamente exige tener organización partidaria en cincuenta para mantenerse vigente, y postular candidatos a diputados en cerca del 50% de los departamentos de la República.

Definitivamente los partidos políticos guatemaltecos no han realizado esfuerzos tendientes a mejorar su afiliación y que ésta se manifieste democráticamente. Luego de una serie de entrevistas realizadas a dirigentes políticos, todos aseguraron tener una dirigencia colectiva “democrática” y un proceso permanente de reclutamiento constante y activo, pero

la realidad de los hechos apunta hacia otro sentido, los cuadros de dirigencia se entronizan en las cúpulas de mando, gravitando en torno a un personaje específico, íntimamente vinculado con los orígenes del partido, en algunos casos su casi propietarios, reproduciendo modelos elitistas para reemplazo de la dirigencia, en la gran mayoría de los casos en forma ajena a las asambleas generales, departamentales y municipales, sin que en este proceso tengan algo que ver u opinar los miembros de las bases.²²

En agosto de 1989 la Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES, celebró su V Seminario sobre el rol de los partidos políticos —el ordenamiento interno de los partidos—, en el que uno de los conferencias señaló:

mi intervención es eminentemente crítica del sistema del ordenamiento interno de los partidos políticos de Guatemala, porque partimos, si ustedes quieren, de una conclusión obtenida del estudio, de que no existe un verdadero ordenamiento interno dentro de los partidos políticos de Guatemala... Con los años que han pasado, vemos que el hecho de que en la ley se

²² Montenegro Ríos, Carlos Roberto, *Historia de los partidos políticos en Guatemala*, Guatemala, Talleres Litográficos Mayaprin, 2002.

exija esta organización interno-democrática, que sería un ordenamiento interno que refleje la voluntad de los afiliados, no la voluntad de los dirigentes, pues no se ha dado, talvez del análisis de este Seminario, pues, puede ser que al menos algunos de los dirigentes políticos presentes tomen conciencia de que la supervivencia de su partido político, realmente descansa en democratizar el mismo, en que la dirigencia responda al interés de las bases.²³

Han pasado cerca de quince años desde la celebración de aquel evento, periodo durante el cual se han celebrado cuatro elecciones generales que han sido ganadas por diferentes partidos políticos, cuestión que denota la extrema volatilidad electoral que “es realmente espectacular”.²⁴

Existe un divorcio entre lo normado y la realidad. Lo primero pretende que los partidos políticos sean canales de expresión de todas las fuerzas políticas organizadas, incluso las que durante muchos años lo hicieron no sólo ilegalmente porque la Constitución lo prohibía o por temor a la represión y violencia institucional, que sería el caso del grupo que firmó los Acuerdos de Paz con el gobierno de la República durante la década de los años noventa, que hoy se encuentra legalizado, pero la práctica evidencia que los partidos además de carecer de suficientes bases, porque el número de ciudadanos afiliados a los mismos es reducido, tampoco responden a las expectativas de la población. El editorial de “El Periódico” correspondiente al 31 de marzo de 2004, es lapidario al señalar:

los partidos políticos locales, lejos de aglutinar a los diferentes sectores y grupos sociales y de presión, son sencillamente un sector “más” en la sociedad, con objetivos y metas específicas y muy concretas —salir del anonimato financiero y económico es uno, si no el más importante— y desco-

²³ Schwank, John, “El ordenamiento interno de los partidos políticos”, *El ordenamiento interno de los partidos*, Guatemala, ASIES, Editorial Piedra Santa, 1989, pp. 47-54.

²⁴ Torres Rivas, Edelberto y González, Secundino, “La difícil legitimidad: Elecciones en Guatemala”, *Revista Diálogo*, núms. 11 y 12, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, octubre de 1999, hacen un análisis de la volatilidad electoral en el país a partir de las elecciones de 1984, en donde mediante diferentes tablas se incluyen los resultados de los partidos que han participado en esos procesos y se hace mención que Guatemala es de los pocos países en donde luego de instaurada la democracia, los partidos en el gobierno han perdido las siguientes elecciones, aspecto que se repitió en 2003 en que la alianza de tres pequeños partidos se alzó con el triunfo de la elección presidencial.

nocen o no les interesa, excepto para las elecciones, los problemas, aspiraciones y demandas de los demás sectores de la sociedad.

La Asociación Amigos del País, Fundación para la Cultura y el Desarrollo, editó la Historia Popular de Guatemala, la que en su tomo IV, fascículo 10, época contemporánea, afirma que

...el examen de las elecciones y partidos políticos de este medio siglo de historia electoral no conduce a conclusiones alentadoras, pues los partidos no han representado un verdadero ejercicio democrático interno, ya que han sido las cúpulas las que generalmente toman las decisiones, sin el consenso mayoritario de sus afiliados, a través de consultas o elecciones primarias.

Varias razones podrían esgrimirse para explicar las razones del por qué los partidos políticos en Guatemala son organizaciones electoreras, en las que el cacicazgo compra de voluntades, prepotencia de dirigentes, negociaciones bajo la mesa que satisfacen intereses individuales y particulares constituyen la regla, pactos repudiados por las bases, incapacidad para administrarlos... son asuntos permanentes, pero existe una que resulta fundamental, se sintetiza en que a su interior no existe una plena y auténtica “democracia”, lo que se debe básicamente a que no se ejerce el sufragio de manera secreta y que tampoco se discuten los problemas del país ni de las comunidades de manera amplia y bajo un clima en que se estimule el debate y el impulso de ideas que resuelvan los problemas de la sociedad. Si se incorporaran preceptos para asegurar no sólo la participación independiente sino también libre, bajo mecanismos ágiles y transparentes quizá se podría poner coto a vicios arraigados en el medio y que están carcomiendo, no lentamente, sino velozmente el sistema de partidos políticos en Guatemala. La última reforma a la ley debería de haber incluido aspectos que ayudaran a resolver esa grave crisis, pero no introduce suficientes cambios que auguren ese tipo de transformaciones que son esenciales para iniciar un proceso de institucionalización de los partidos políticos en Guatemala.

IX. TRATAMIENTO DEL TEMA DE GÉNERO

Este tema no se encuentra regulado en Guatemala como tal. Sin embargo, en el estudio de participación y abstención electoral realizado, en-

tre octubre de 1999 y marzo de 2000, por importantes instituciones académicas guatemaltecas, titulado *¿Por qué no votan los guatemaltecos?*²⁵ se señala: “Se viene diciendo con razón que a esta democracia que se está construyendo en Guatemala todavía le faltan muchas cosas. Junto a la incorporación ciudadana de los pueblos indígenas, la incorporación de la mujer a la política”. En el caso de Guatemala son diversos y variados los motivos que determinan la no participación de la mujer en la política, en este informe nos concretamos a señalar que este aspecto, de la representación de mujeres, no se encuentra establecido y que algunos sectores femeninos demandan mayor participación política dada la desigualdad que existe con el otro género al momento de hacer las comparaciones de puestos de elección ocupados por unos y otros.²⁶

X. NORMAS EN RELACIÓN CON OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Con relación a la existencia de normas relacionadas a otros grupos afiliados a los partidos políticos, tales como juventud o grupos étnicos, no existen disposiciones legales que regulen su participación, motivo por el cual el tema queda a resolver por los propios partidos.

XI. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Asamblea Nacional Constituyente que tuvo a su cargo promulgar la Constitución Política de la República, incluyó dentro de sus disposiciones transitorias y finales el artículo 17, que establece: “Financiamiento a Partidos Políticos. Los partidos políticos gozarán de financiamiento, a partir de las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985, el que

²⁵ Boneo, Horacio y Torres-Rivas, Edelberto, *¿Por qué no votan los guatemaltecos?*, Guatemala, International IDEA-Tribunal Supremo Electoral-PNUD, F&G Editores, 2000.

²⁶ En la página 10 del matutino Prensa Libre (el de mayor tiraje en la república) correspondiente a la edición del 27 de marzo de 2004, aparece la nota periodística “En busca de mayor participación” en donde se informa de la presentación del documento “Mujeres y Participación Política” elaborado por la Convergencia Cívico Política de Mujeres, en donde se incluyen estadísticas que evidencian la poca participación de mujeres en cargos políticos.

será regulado por la Ley Electoral Constitucional”. Esta misma asamblea fue la que posteriormente emitió la LEPP, y cumplió con el mandato que ordena la primera en ese artículo 17 de sus disposiciones transitorias y finales, incluyendo en la ley específica, en su artículo 20, inciso *f*, lo siguiente:

Derechos de los partidos. Los partidos políticos gozarán de los derechos siguientes:

f) Gozar del financiamiento estatal, a razón de dos quetzales por voto legalmente emitido a su favor, siempre que el partido haya obtenido no menos del 4% del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales. El cálculo se hará con base en el escrutinio realizado en la primera elección para los cargos de presidente y vicepresidente de la República. El pago del financiamiento se efectuará dentro del periodo presidencial correspondiente, en cuatro cuotas anuales y durante el mes de julio de los primeros cuatro años. En el caso de coalición de partidos políticos, el financiamiento obtenido se distribuirá en partes iguales entre los coligados.

Posteriormente, por el decreto 10-89 del Congreso de la República se adicionaron a ese artículo otros incisos, así:

g) Corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos, destinados al financiamiento de los partidos políticos de conformidad con la ley; para tal finalidad dispondrá de una revisión permanente a través del órgano de auditoría correspondiente que podrá proceder de oficio, o a petición de parte interesada;

h) Los partidos políticos, que se hicieren acreedores al financiamiento estatal, deberán permitir en cualquier momento la revisión ordenada por el Tribunal Supremo Electoral, llevarán una contabilidad conforme a la ley, de todos los gastos y en general del destino que dieron a los fondos percibidos;

i) El Tribunal Supremo Electoral velará porque de las asignaciones correspondientes a los partidos políticos antes de hacer entrega de la subsiguiente remesa, conforme a la ley, cada partido deberá informar detalladamente al Tribunal de la situación en que se encuentra la remesa anterior;

j) Cualquier órgano de un partido político, podrá solicitar en cualquier momento, ante el Tribunal Supremo Electoral, que se inicie una investigación sobre los fondos recibidos, cuando tuviere dudas con relación al buen uso que se estuviere dando a éstos;

k) Para el caso, en que comprobase algún manejo irregular de los fondos públicos provenientes del financiamiento estatal, el Tribunal Supremo Electoral deberá hacer la denuncia al Tribunal competente.

Estas disposiciones dejaron de tener vigencia el 26 de mayo de 2004, fecha a partir de la cual el artículo 21 de la LEPP regulara el “financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales”. Esta norma manda que corresponde al TSE “el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña”, lo que debe subrayarse en vista de que antes los fondos diferentes a los proporcionados por el Estado no podían ser objeto de vigilancia por prácticamente ninguna institución.

Después de veinte años de que los partidos se hicieron acreedores a una contribución de dos quetzales por voto, ahora es de dos pesos centroamericanos,²⁷ siempre que obtenga no menos del 5% del total de votos depositados en las elecciones generales o aún sin alcanzarlo, pero si obtiene por lo menos una diputación al Congreso de la República recibe esa ayuda. El cálculo del financiamiento se hace con base en el escrutinio realizado en la primera elección para los cargos de presidente y vicepresidente, cancelándose mediante cuatro cuotas anuales iguales en el mes de julio, que corresponde al periodo presidencial siguiente.

Los párrafos tercero y siguientes de ese artículo 21, establecen: “Los comités ejecutivos nacionales tienen la obligación de descentralizar los fondos públicos que reciban, trasladando a los comités ejecutivos departamentales y municipales el porcentaje que dicho comité acuerde”. Además de lo anterior, el financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales se rige por las disposiciones siguientes:

- a) Queda prohibido a las organizaciones políticas recibir contribuciones, de cualquier índole de los Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras. Se exceptúan las contribuciones que entidades académicas o fundaciones otorguen para fines de formación, las que deberán reportarse al Tribunal Supremo Electoral en informe circunstanciado, dentro de los treinta días siguientes de recibidas.

²⁷ Un peso centroamericano equivale a un dólar de los Estados Unidos de América, con el que se compran cerca de ocho quetzales actualmente.

- b) Las contribuciones a favor de candidatos a cargos de elección popular deberán canalizarse por medio de las respectivas organizaciones políticas. Dichas contribuciones en ningún caso podrán ser anónimas.
- c) Las organizaciones políticas deben llevar registro contable de las contribuciones que reciban. Dicho registro deberá ser público.
- d) El patrimonio de las organizaciones políticas debe estar registrado íntegramente por asientos contables y no pueden formar parte de éste títulos al portador.
- e) El límite máximo de gastos de la campaña electoral será de un peso centroamericano por ciudadano empadronado hasta el 31 de diciembre del año anterior a las elecciones. En caso de comités cívicos, el cálculo se hará con base en el número de empadronados del municipio en el que participen. El factor por el que haya de multiplicarse el número de empadronados, con el objeto de obtener el límite de gastos de campaña electoral, podrá ser modificado por el Tribunal Supremo Electoral en sesión conjunta con los secretarios generales de los partidos políticos legalmente inscritos que asistieran a la sesión, que para el efecto deberá convocar el Tribunal Supremo Electoral quince días después de la convocatoria al proceso electoral.
- f) Ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen el 10% del límite de gastos de campaña.
- g) El incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas conlleva la aplicación de sanciones administrativas o penales que determine la Ley, así como la eventual cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva.

En el artículo 20, inciso e, se regula que los partidos políticos, en su función fiscalizadora, podrán usar franquicia postal y telegráfica. Este derecho se puede ejercer solamente durante el proceso electoral.

Los artículos 40, 41, 42, 43, 116 y 117 del Reglamento a la Ley Electoral, desarrollan artículos de la ley, detallando que la franquicia telegráfica sólo podrá ser usada por el secretario general o secretario de filial correspondiente, que este privilegio se gozará haciendo uso de un sello, límites de la franquicia, forma de proceder cuando se hace uso indebido de la misma, forma de la petición y aceptación que deben hacer los partidos del financiamiento y trámite del mismo, aunque estas disposiciones

deberán ser objeto de revisión y reforma por el TSE como consecuencia de las recientes reformas introducidas a la Ley.

Lo anterior es prácticamente todo lo normado sobre el tema del financiamiento, que constituye no “el” sino que “otro Talón de Aquiles” del régimen electoral guatemalteco. Quizá por ello en el Acuerdo de Paz correspondiente (al que más adelante se alude) se recomendó que

...para asegurar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y que la preferencia de los electores no sea suplantada por la capacidad de inversión económica, las partes consideren que el Tribunal Supremo Electoral debería tener la facultad para determinar el techo de gastos en propaganda electoral de cada candidato presidencial en los medios de comunicación.

En este mismo instrumento se invita a considerar la procedencia de imponer a los partidos la obligación de presentar libros de cuentas e informes acerca de la procedencia de los recursos y tipificar, en el Código Penal, el delito de aceptación de financiamiento electoral ilícito, estableciendo que incurre en esa ilegalidad quien percibiera o autorizara la percepción de aportes destinados al financiamiento de partidos políticos.²⁸

Los días 2 y 4 de septiembre de 1997 se celebró en la ciudad de Guatemala un Seminario Taller comparado sobre Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales, evento que reunió a expertos internacionales y nacionales, que compartieron conocimientos y experiencias con dirigentes políticos locales invitados para el efecto.²⁹ En esa ocasión se hizo revisión de los antecedentes del financiamiento a partidos políticos en el país, y se concluía que “Es pues necesario regular legalmente, para darle mayor transparencia al financiamiento estatal y su control, que la contabilidad de los partidos políticos sea publicada y llevada en su totalidad, tanto del financiamiento estatal como del privado en libros y re-

²⁸ La Comisión de Reformas Electorales del Congreso de la República anunció a través de los medios de comunicación social en agosto de 2005 que se encuentra trabajando en una iniciativa de ley de reforma al Código Penal en el tema de delitos y faltas electorales.

²⁹ Las conferencias y exposiciones dictadas y recabadas en ese evento figuran en el documento *Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*, Guatemala, Tribunal Supremo Electoral, Embajada de Suecia, International IDEA y Minugua, Papelera Fuentes, 1997.

gistros en los que se satisfagan todas las disposiciones legales, contables, fiscales administrativas”.

Como se aprecia, la legislación al respecto es limitada y el monto del financiamiento estatal escaso. En periodos no electorales prácticamente no existe, lo que los deja a la deriva para poder realizar actividades que los fortalezca, y su presupuesto de funcionamiento viene a ser suplido por unos cuantos dirigentes que afianzan su poder en esa circunstancia, pero lo más grave viene a ser su alta vulnerabilidad a grupos dominantes que son los que a la postre erogan los recursos para su mantenimiento, pero ello no podría ser neutral y por compromiso a la “democracia” sino a otros intereses más de tipo particular, con lo que llegado el eventual momento de gobernar se entorpece la promoción de políticas públicas que reclaman importantes sectores de la sociedad que se encuentran al margen de esas contribuciones, que constituyen una puerta de entrada a las organizaciones políticas.

La autoridad electoral en su calidad de “máxima autoridad electoral” debe, como se señaló, de ajustar el Reglamento a la Ley Electoral derivado de las últimas reformas introducidas a la misma, tarea no sencilla de afrontar en vista de que con los recientes cambios se suprimieron algunos aspectos ligados al financiamiento y se introdujeron otros que, si bien es cierto, no responden a las necesidades sentidas y reclamadas por importantes sectores de la vida nacional, ni fueron las sugeridas por el Tribunal Supremo Electoral que promovió las reformas, mejoran levemente el tema del financiamiento.

XII. COALICIONES, FUSIONES Y ALIANZAS

En el capítulo seis del título dos del libro dos de la LEPP aparece normado, en cinco artículos, lo relacionado a la “Fusión”. El artículo 77 lo regula como “Derecho de fusionarse”, señalando que: “Dos o más partidos políticos pueden fusionarse, con el propósito que uno de ellos absorba a los demás o para que, por la fusión se constituya uno nuevo”.

La fusión debe ser aprobada por las Asambleas Generales de cada partido, con mayoría especial (60%) de los delegados inscritos y participantes en esa sesión, en la que también es de obligado conocimiento y aprobación las bases de la fusión y designación de representantes específicos para el otorgamiento de la escritura pública por medio de la cual se for-

malice ese acto. El instrumento público es diferente según sea el caso de absorción o si es constitución de uno nuevo; si corresponde a lo primero, debe cumplirse con los requisitos de ratificación o modificación de la declaración de principios y estatutos del partido que mantiene su existencia, que asume la totalidad de activos y pasivos del o de los partidos absorbidos. Si es de constitución de uno nuevo deben satisfacerse los requisitos de formalización de escritura de constitución y formulación de estatutos.

Luego de autorizada la escritura pública correspondiente, el testimonio de la misma debe presentarse al Registro de Ciudadanos dentro del término de quince días siguientes al otorgamiento, acompañando copias certificadas de las actas de las asambleas nacionales en que se decidió hacer la fusión. El director de esa dependencia califica la documentación, si se ajusta a la Ley ordena la publicación de un aviso sobre ese aspecto en el *Diario Oficial*. Si de la publicación del edicto no resulta oposición, el director del Registro de Ciudadanos ordena la inscripción de la fusión, cancela la inscripción de los partidos fusionados y gira instrucciones a efecto de hacer las demás inscripciones o anotaciones que procedan de la fusión.

El artículo 81 de la ley, establece que contra la fusión de partidos políticos cabe oposición por el incumplimiento de formalidades establecidas para ese acto o en caso de nulidad total o parcial de la escritura pública en que se formalice la fusión. Hasta antes del 26 de mayo de 2004 podían oponerse a la fusión los comités ejecutivos municipales que representaran más del 30% de la organización partidaria de cualquiera de las organizaciones políticas afectadas por esa decisión.

En lo que respecta a las coaliciones, la ley les dedica el capítulo siguiente al de las fusiones, en donde en seis artículos (82-87) se señala que tanto los partidos políticos como los comités cívico electorales pueden coaligarse mediante convenio celebrado entre ellos. Los partidos que acuerden esta organización conservan su personalidad jurídica. Es prohibida la coalición de un partido político y un comité cívico.

Las coaliciones pueden ser nacionales, departamentales o municipales. Las coaliciones requieren la aprobación de la asamblea respectiva de cada partido, según sea la elección, pero las departamentales y municipales quedan sujetas a confirmación del Comité Ejecutivo Nacional de los partidos respectivos. En el caso de los comités cívicos, pueden formar

parte de coaliciones, pero éstas se circunscriben al ámbito municipal para elecciones de autoridades locales.

El convenio de la coalición debe formalizarse y la documentación presentarse para su inscripción al Registro de Ciudadanos dentro de los quince días siguientes a la fecha de su aprobación, acompañando copias certificadas de las actas correspondientes a las asambleas respectivas y del comité ejecutivo que las confirme.

Dicho convenio tiene como consecuencia que los partidos políticos que la conforman figuren en el mismo cuadro o sección de la papeleta electoral respectiva, y en el caso de elecciones presidenciales, que el total de votos obtenidos por la coalición se divida entre el número de partidos coaligados para determinar si cada uno obtuvo por lo menos el porcentaje mínimo para evitar su cancelación.

XIII. EXTINCIÓN / CANCELACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El artículo 93 de la LEPP, señala tres casos por los que procede la cancelación de un partido político, así:

a) Si por acción propia o de acuerdo con funcionarios electorales ocasiona fraude que cambie los resultados verdaderos de las votaciones o la adjudicación de cargos, en un proceso electoral, vulnerando la voluntad popular expresada en el mismo, sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondan a las personas involucradas;

b) Si en las elecciones generales no hubiese obtenido, por lo menos, un 5% de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República. Si el partido ha participado en dichas elecciones como parte de una coalición, se procederá para determinar el porcentaje de votos, en la forma que señala el artículo 86 de esta ley, o

c) Si transcurrido el plazo de seis meses que señala el artículo 92 de esta ley, el partido político sancionado no hubiere presentado al Registro de Ciudadanos prueba fehaciente de que las causales de suspensión mencionadas en dicho artículo, han sido corregidas.

El texto original incluía el inciso *d*, que establecía “Si participa en actos que tiendan a reelegir a la persona que ejerce el cargo de presidente de la República, a vulnerar el principio de alternabilidad, o a aumentar el

periodo fijado constitucionalmente para el ejercicio de la Presidencia de la República”, disposición que fue suprimida en las últimas reformas.

El artículo 92 regula la suspensión temporal, la que procede cuando se determina que el partido tiene un número de afiliados menor al mínimo, no cuenta con la organización partidaria que ordena el artículo 49, inciso c, o no haya pagado alguna multa que se le haya impuesto. La suspensión no puede durar más de seis meses, lapso que tiene para subsanar la causal de suspensión, durante el cual no puede ejercer sus derechos ni participar en un proceso electoral, ya que su personalidad jurídica le asiste únicamente para llevar a cabo los actos necesarios para corregir la causal de suspensión que puede llevar a su cancelación.

Solamente el Registro de Ciudadanos puede declarar la suspensión o cancelación de un partido, pero no puede hacer la primera después de la convocatoria a una elección y hasta que esa se haya celebrado. En la resolución por medio de la cual se configura la causal de suspensión o cancelación debe dar audiencia al partido afectado por un término de treinta días, y al evacuarla, el partido debe acompañar toda la prueba documental que corresponda, pudiendo solicitar apertura a prueba, la que se diligenciará en treinta días hábiles, los que vencidos imponen al Registro de Ciudadanos resolver en el término de los diez días siguientes.

La resolución que se emita en relación a la suspensión o cancelación debe publicarse en el *Diario Oficial* y en otros dos de mayor circulación por un término de quince días, y anotarse en los registros respectivos.

En el caso de cancelación de un partido político, su nombre, símbolo o emblema, no podrán ser usados ni registrados por otro.

XIV. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Los partidos políticos tienen el monopolio para postular candidatos a presidente y vicepresidente de la República, diputados lista nacional, distritales y al Parlamento Centroamericano; comparten ese derecho con los Comités Cívico Electorales cuando se trata de candidatos a gobiernos municipales, como ya se señaló.

La otra forma de organización política “formal” contemplada en la LEPP, además de los partidos y los comités, es el de las asociaciones con fines políticos, que “tienen como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional” (artículo 115 de la ley); pe-

ro su incidencia es poca y dado que sus objetivos se enmarcan dentro del ámbito académico las membresías resultan ser escasas.

No obstante que la Constitución Política de la República garantiza los derechos de reunión, manifestación y de asociación, los que están contemplados dentro de los derechos individuales; que dentro de los sociales se encuentra que “toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural y artística de la comunidad”, y además reconoce las formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social de las comunidades indígenas, y que la administración es descentralizada y que los municipios gozan de autonomía, la Ley Electoral y de Partidos Políticos carece de un capítulo relacionado con la participación política.

Es importante traer a cuenta que la regulación citada nace a la vida jurídica cuando se empieza a poner fin a los gobiernos militares que durante largo tiempo controlaron el Estado, y durante los cuales las manifestaciones de participación social eran aplacadas severamente, aspecto que quizá explica el por qué de la ausencia en su articulado sobre otras formas de participación.

En el aspecto estrictamente electoral existen vacíos no sencillos de llenar. La participación electoral no ha crecido, por el contrario ha registrado un progresivo debilitamiento y en las últimas elecciones esta situación no fue superada, aún cuando los datos estadísticos presentaron un ligero mejoramiento, pero ello se debe a que por decisión del TSE se retiró del padrón a todos los ciudadanos que no habían recogido su boleta de empadronamiento y que durante varios años figuraron en ese listado pero que no emitían voto, precisamente por la omisión en el cumplimiento de ese requisito.

Existe desencanto con el funcionamiento de las entidades gubernamentales que a lo largo del tiempo han sido incapaces de prestar servicios eficientes a la población que sigue creciendo a un ritmo superior que la economía, cuestión que se complica como producto de la corrupción y la impunidad que se han padecido. Todo ello, junto a otros factores (inseguridad e incapacidad para alcanzar consensos sobre aspectos de beneficio general) hace que crezca la incredulidad entre los guatemaltecos acerca de su sistema de gobierno y esto apaga las intenciones de participar, como consecuencia del desprestigio que tienen entidades que conforman el Estado.

El Código Municipal, de reciente promulgación, contempla en su artículo 18 que los vecinos pueden organizarse en “asociaciones comunita-

rias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades”, además contempla las alcaldías indígenas, las comunitarias o alcaldías auxiliares. A las primeras, es decir las indígenas, se les debe no sólo reconocer sino que también respetar y promover lo que comprende sus formas de funcionamiento administrativo. En esa misma Ley, en su artículo 60, se establece que los “Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”.

Recientemente se celebraron Consultas Populares en Sipacapa (municipio de San Marcos) y Río Hondo (municipio de Zacapa), en las que se preguntó a los vecinos sobre asuntos ligados a una concesión minera y al establecimiento de una hidroeléctrica. Estas actividades han provocado una serie de debates acerca de su procedencia, efecto vinculante, organización, etcétera, por lo que definitivamente se sumará a la variedad de temas sobre las que es forzoso profundizar en su estudio para la comprensión del comportamiento político de los guatemaltecos, y el debido funcionamiento de sus instituciones.

XV. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DE LLEVAR EL CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

El Registro de Ciudadanos es una dependencia del Tribunal Supremo Electoral, está a cargo de un director general que debe reunir las calidades que se requieren para ser magistrado de la Corte de Apelaciones.³⁰

El presupuesto de esta dependencia está inmerso dentro del correspondiente al máximo órgano electoral, por lo que ésta se limita a proponerle al final de cada ejercicio presupuestario sus necesidades y proyecciones,

³⁰ La Constitución Política de la República de Guatemala manda que para ser magistrado de la Corte de Apelaciones se requiere se guatemalteco de origen, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, ser abogado, mayor de treinta y cinco años de edad, haber sido juez de primera instancia o haber ejercido la profesión por más de cinco años. No pueden serlo los parientes dentro de los grados de ley de los presidentes de los Organismos del Estado, ministros y secretarios de Estado, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo Electoral, procuradores de Derechos Humanos y general de la Nación, del Jefe de la Contraloría General de Cuentas y de los directivos de las organizaciones políticas; además, quienes tengan antecedentes penales y estén sujetos a juicio y los directivos de organizaciones políticas.

pero en definitiva dependerá del TSE el monto y destino de los recursos financieros que puede ejecutar esa Dirección.

No obstante que el Registro de Ciudadanos tiene no sólo varias sino que también importantes funciones, está claro que éstas deben ser sometidas previamente a conocimiento y aprobación del presidente del Tribunal Supremo Electoral en su condición de jefe administrativo del mismo, de sus dependencias y de los órganos electorales o del mismo Tribunal, lo que está contemplado en la ley, cuando señala que son atribuciones del director general del Registro de Ciudadanos “Proponer al Tribunal Supremo Electoral los proyectos de reglamentos, de instructivos y demás disposiciones que sean necesarios para el debido cumplimiento de las obligaciones del Registro”, además debe “elear al Tribunal Supremo Electoral las consultas pertinentes y evacuar las que dicho Tribunal le formule”.

El Registro de Ciudadanos tiene delegaciones en las cabeceras departamentales y subdelegaciones en los demás municipios del país; lo que le hace ser una de las pocas oficinas públicas con presencia en todo el territorio nacional. La mayoría de los empleados del Tribunal Supremo Electoral están adscritos a esta dependencia, pero su selección, nombramiento, política disciplinaria y remoción, corren a cargo del Tribunal Supremo Electoral.

En conclusión, la independencia que pueda tener el director del Registro de Ciudadanos está en función de la que le conceda el Tribunal Supremo Electoral, pues éste debe “Resolver, en definitiva, acerca de las actuaciones del Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento, en virtud de recurso o de consulta”, y “Resolver en definitiva todos los casos de su competencia que no estén regulados por la presente ley”. El TSE, haciendo uso de sus facultades jurisdiccionales, confirma, modifica o revoca las resoluciones del Registro; haciendo uso de sus facultades legislativas decreta reglamentos u otras disposiciones que obligadamente debe atender esa dependencia, y también, recurriendo a sus facultades administrativas, facilita o limita la realización plena de las atribuciones que corresponden al Registro de Ciudadanos.

El Registro de Ciudadanos dentro del esquema del Estado, se sitúa como dependencia del Tribunal Supremo Electoral que es independiente y no supeditado a algún otro organismo. No tiene autonomía financiera ni goza de personalidad jurídica y su autonomía funcional está sujeta a las directrices que fije el Tribunal Supremo Electoral, que es quien debe

“cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organizaciones políticas y procesos electorales, así como dictar las disposiciones destinadas a hacer efectivas tales normas”.

El director General del Registro de Ciudadanos es nombrado por el Tribunal Supremo Electoral, y su nombramiento no está sujeto a un periodo determinado. El actual director del Registro de Ciudadanos fue nombrado en marzo de 1996, inmediatamente después de haber tomado posesión los magistrados del TSE correspondientes al periodo 1996-2002, es decir, que tiene cerca de nueve años de estar desempeñando el puesto.³¹ El anterior director pasó a ser magistrado y a su vez presidente del Tribunal.

³¹ El Registro de Ciudadanos tiene su antecedente en el decreto ley 31-83 del 23 de marzo de 1983, es decir un año después del golpe de Estado que permitió la apertura política. Junto con ese decreto nacieron los núms. 30-83, 32-83 y 33-83, Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Ley de Organizaciones Políticas y Ley del Registro General de Población, respectivamente. Por medio de la primera se creaba una entidad “responsable de la organización, dirección y vigilancia del proceso electoral y de los resultados de éste, así como de cumplir y hacer que se cumplan todas las leyes y disposiciones de gobierno que garanticen el legítimo derecho de organización y participación política de los ciudadanos”. Por medio del decreto ley 31-83 se crea el Registro de Ciudadanos como dependencia técnica del TSE y para atender lo relacionado con las organizaciones políticas y la elaboración de un nuevo padrón electoral. El decreto ley 32-83 contiene “el sistema de organizaciones políticas que conduzcan al país a la práctica efectiva de la democracia, no solamente en lo que respecta al sufragio, sino a la necesidad del planteamiento de un diálogo permanente de las diversas corrientes ideológicas, tendiente a alcanzar soluciones nacionales por la vía pacífica”. Esas tres leyes dictadas durante los gobiernos militares constituyeron la fuente principal de la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos, y existen opiniones de que ellas tenían mejor estructura y redacción que la actual, lo que se atribuye a los “pactos” que se hicieron en la Asamblea Nacional Constituyente que tuvo a su cargo la elaboración de esa ley, prueba de ello es que en ésta, en su artículo 263, se exonera de “todo tipo de responsabilidad a las personas que intervinieron en la tramitación y legalización notarial de documentos para la inscripción de los comités para la formación de partidos políticos y la de los partidos políticos con anterioridad a las elecciones del 3 de noviembre de 1985”, y eso en consideración, aparentemente, a que para la formación de algunas de esas organizaciones se habría incurrido en una serie de falsedades constitutivas de delito severamente castigadas en la legislación ordinaria. El decreto ley núm. 33-83 contenía la Ley del Registro General de Población, que se derogó, y mediante la cual se intentó establecer un sistema centralizado de Registro de Población en Guatemala, que tendría, entre otras funciones “crear y operar un sistema nacional de identificación para la población y extender la Cédula de Identidad Personal (CIP)”, y “supervisar el correcto y eficiente funcionamiento de los Registros Civiles de la República”. Esta última ley quedó sin efecto porque se estimó en aquel momento, punto culmi-

Dentro de las funciones del Registro de Ciudadanos, que ejerce jurisdicción en todo el territorio nacional, están las de “inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento... Conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas”, y además tiene a su cargo “todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos” y “todo lo relacionado con el padrón electoral”; constituye, entonces, “el corazón” de la organización electoral guatemalteca.

Para realizar sus funciones, el Registro de Ciudadanos se integra por el director general, el secretario y dos unidades administrativas; la primera es el Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones, que básicamente tiene a su cargo el mantenimiento del padrón electoral; y el Departamento de Organizaciones Políticas, dependencia responsable de todos los registros de las organizaciones políticas y que además supervisa y coordina las funciones de las delegaciones y subdelegaciones del Registro de Ciudadanos en asuntos de su competencia.

Prácticamente todas las gestiones necesarias para la formación y constitución de un partido político pasan por el Departamento de Organizaciones Políticas, el que debe emitir dictámenes e informes para que el director del Registro de Ciudadanos dicte las resoluciones respectivas.

Es en esta dependencia donde se presentan, para su depuración, las hojas de adhesión para la constitución de un partido político y se elabora un informe que contiene, entre otros datos, los afiliados aceptados, los

nante de la guerra interna, que podría servir al Estado como otro elemento para controlar y reprimir a la población. En agosto de 2005 el Congreso de la República incluyó dentro de su agenda parlamentaria la discusión en tercera lectura de la Iniciativa de Ley del Registro Nacional de las Personas, RENAP, que de aprobarse, conllevará la creación de una institución autónoma que tendrá bajo su responsabilidad la organización y mantenimiento del registro único de identificación de las personas naturales, inscripción de hechos y actos concernientes a su estado civil y demás datos de identificación, que constituiría la base de datos para la extensión de un nuevo documento de identificación para todos los actos de la vida civil. Los registros civiles y de vecindad, hoy a cargo de las municipalidades, desaparecerán, y sus funciones pasarán a ser realizadas por el Registro Central de las Personas, oficina ejecutora del RENAP, del cual dependería el Registro de Ciudadanos, pues el que actualmente con ese nombre opera como dependencia del Tribunal Supremo Electoral, pasará a denominarse Registro Electoral de Ciudadanos, como se encuentra previsto en una nueva iniciativa de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que ya fue consensuada en el Organismo Legislativo, pero para su aprobación final requiere de dictamen de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal que la tiene bajo estudio.

números de cédula que no coinciden con los que aparecen en el padrón, afiliados a otras organizaciones políticas, cantidad de hojas procesadas y de posibles anomalías en las actas de legalización notarial de firmas u otros datos falsos; si se incluyen estos últimos aspectos debe hacerlos del conocimiento inmediato del inspector electoral³² y del Tribunal Supremo Electoral.

XVI. AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En el artículo 22 de la LEPP se establecen las obligaciones de los partidos, entre ellas figura el inciso *j*, que manda: “Abstenerse de recibir ayuda económica, trato preferente o apoyo especial del Estado o sus instituciones, en forma que no esté expresamente permitida por la ley”. No existe dentro de esa normativa precepto específico sobre prohibiciones a los partidos, y en los artículos donde se regulan las sanciones, cuestión alguna que les impida afiliarse a organizaciones internacionales.

En algunos estatutos de los partidos se encuentran enunciados en relación a este tema, pero de manera general. En los de la URNG se señala: “Propiciar la solidaridad y la fraternidad entre los pueblos del mundo en un clima de respeto mutuo, tolerancia y no injerencia en los asuntos internos, así como el derecho de autodeterminación de los pueblos...”; en los del PDSP, se señala que “se asumirá una conducta que garantice el respeto absoluto a la soberanía e independencia nacional, la libre determinación de los pueblos, la observancia de los principios de igualdad y de no intervención en los asuntos internos de los Estados...”.

Al pasar revista a cada partido en el renglón comentado, y teniendo por fuente el documento ya citado de “Guatemala: Monografía de los Partidos Políticos 2000-2002” de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, se establece: la Democracia Cristiana Guatemalteca ha formado parte de la Organización Demócrata Cristiana de América, la Unión Mundial Demócrata Cristiana, la Internacional DC y la Unión Internacional de Jóvenes Demócrata Cristianos, llegando a formar parte de los

³² El inspector electoral es el titular de la Inspección General del TSE, sus atribuciones aparecen en el artículo 147 de la LEPP, comprenden “b) Vigilar el funcionamiento de las organizaciones políticas y desarrollo de la propaganda electoral. c) Vigilar y supervisar el buen funcionamiento de las dependencias y oficinas del Tribunal Supremo Electoral”.

directorios de esos organismos dirigentes nacionales de dicho partido; en el caso del PAN, es miembro activo de la Unión de Partidos Latinoamericanos —UPLA—, de la que un diputado al Congreso Nacional representante de esa agrupación nacional fue presidente; el Partido Libertador Progresista PLP, mantiene relaciones con la Internacional Liberal; Los verdes tienen relaciones con organizaciones ambientalistas de diferentes países y con la organización Verde América Latina, de la que recibieron asesoría durante el proceso electoral de 1999; El DIA ha recibido apoyo y cooperación del Partido del Trabajo de México y han asistido dirigentes nacionales a seminarios organizados a nivel internacional por esa organización mexicana; la posición de la URNG es más amplia al respecto, ya que no sólo declara que tiene relaciones políticas con la Internacional Socialista y otras organizaciones mundiales o regionales de partidos políticos, sino que también con los gobiernos socialistas de Cuba, Corea, China y Vietnam, y partidos socialdemócratas y organizaciones de izquierda de países europeos; la UNE tiene vínculos con varias organizaciones internacionales, mientras que los otros han señalado que no pertenecen ni tienen nexos con organizaciones foráneas.

No se cuenta con información acerca de la naturaleza, contenido, partes suscribientes y otras características de los acuerdos, eso en el caso que se hayan celebrado entre los partidos y las organizaciones internacionales.

XVII. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La libertad de expresión está regulada de forma amplia en el artículo 35 constitucional, bajo el epígrafe de “Libertad de emisión del pensamiento”. Además existe una ley de rango constitucional, la de “Emisión del Pensamiento”, que norma dicho derecho. Si bien, la libertad de expresión es uno de los requisitos fundamentales para la existencia de la democracia y del imperio de la ley, y que es imposible concebir la celebración de elecciones libres si no existe dicha libertad, también lo es que la utilización inequitativa de los medios de comunicación social puede llevar a abusos en desmedro de procesos electorales competitivos. En el caso de Guatemala es complejo establecer de manera clara la frontera entre ambos derechos.

En primer lugar, los partidos políticos tienen por obligación desarrollar actividades de proselitismo, formación ideológica, captar recursos y participar en procesos electorales, atribuciones imposibles de realizar sin acceso a los medios y de escaso efecto si se hace uso ineficiente de los mismos, por consiguiente, lógico es suponer que cualquier organización política si desea cumplir eficientemente con esas obligaciones deberá optimizar el beneficio derivado de aquellos. Todas las actividades se pueden realizar dentro o fuera de los límites del proceso electoral.

El Tribunal Supremo Electoral emitió, el 17 de diciembre de 2002, el acuerdo 330-2002 en el que define lo que debe entenderse por “divulgación o propaganda política” por una parte, y lo relativo a “propaganda electoral”, por otra. En el artículo 1o. se preceptúa que: “Debe entenderse por divulgación o propaganda política la que realizan los partidos políticos para difundir sus principios, programas e ideología, así como su pensamiento frente a los distintos asuntos de interés nacional” preceptuando además que las actividades que efectúen las organizaciones políticas “con carácter de proselitismo o difusión ideológicas son libres” y se hace la salvedad que “Mediante este tipo de publicidad no podrán promover candidatos a cargo de elección popular”.

En el artículo 2o. del referido acuerdo, se define la propaganda electoral como aquella

que realicen los partidos y comités cívicos, lo mismo que los candidatos a cargos de elección popular, con el fin de obtener apoyo electoral. Estas actuaciones quedan reguladas conforme lo dispuesto en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y el Reglamento a la Ley Electoral (acuerdo núm. 181-87 del Tribunal Supremo Electoral), y podrán desarrollarse libremente y sin más limitaciones que las contempladas en dicha Ley y su Reglamento desde el día siguiente a la convocatoria a elecciones y hasta treinta y seis horas antes de la señalada para el inicio de la votación.

Conforme a esa normativa, únicamente a la propaganda electoral con la que se promuevan candidatos serían aplicables las disposiciones sobre esa materia incluidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pues toda la demás está dentro del rango de libre y bajo el cobijo del derecho constitucional y ley mencionada en el primer párrafo.

En la ley especializada, el tema de la “Propaganda electoral” aparece regulado en el libro cuatro, “Proceso electoral”, título único, “Desarrollo

del proceso electoral”, en el capítulo cuatro y en los artículos 219 a 223, que tienen los epígrafes siguientes: De la propaganda electoral y garantía de su ejercicio; Tiempos máximos de transmisión de propaganda; De la propaganda por medio de prensa, radio y televisión; De la obligación de remitir tarifas y De las prohibiciones, respectivamente. Los cinco artículos fueron objeto de modificación en la última reforma introducida a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Antes figuraban los mismos con estos encabezados: requisitos de la propaganda electoral, de las manifestaciones y reuniones, de la radio y televisión del Estado, de los medios privados de comunicación y de las prohibiciones, en su orden. Ningún capítulo de la ley, a excepción del aquí abordado, fue objeto de cambio en un 100%, circunstancia que llama la atención sobre la importancia asignada a este aspecto.

El primer artículo empieza por advertir que la propaganda electoral es libre, que ninguna autoridad puede impedir las manifestaciones o reuniones para ese fin y que durante el proceso electoral corresponderá con exclusividad al TSE la aplicación de toda norma legal aplicable a ese aspecto. Derivado de esto último, la autoridad electoral es la única que podrá autorizar los lugares en donde se podrá colocar la misma, así como su remoción, debiendo velar porque los partidos políticos la retiren dentro de un plazo de sesenta días de concluido el proceso electoral respectivo.

En el segundo de los artículos señalados se establece el procedimiento que debe seguirse para fijar la duración y horario de los mensajes propagandísticos partidarios en los medios radiales y televisivos, contemplándose que éstos no podrán negar a ningún partido la contratación de propaganda dentro de los límites establecidos, con el señalamiento de que no pueden aplicarse tarifas diferentes por los mismos servicios, cuestión que para un debido control está amarrada a la obligación de los medios de remitir sus tarifas a la autoridad electoral en los plazos y bajo las conminatorias previstas en el artículo 222.

Por último, en el artículo 223, bajo un extenso catálogo, se hace enumeración de todas las acciones que constituyen “prohibiciones”, las cuales abarcan a partidos políticos, funcionarios y empleados públicos, contratistas del Estado, medios de comunicación y particulares, aunque no están debidamente reguladas las sanciones en caso de ser transgredidas.

En el Reglamento a la Ley Electoral, el renglón de la propaganda electoral se encuentra normado en los artículos 27 al 38, es decir, en doce di-

ferentes normas, y ya en algunas se contemplaban aspectos que hasta ahora figuran en la ley, como lo viene a ser la referida con la obligación de los medios de comunicación social de no aplicar en anuncios políticos tarifas diferentes a las de tipo comercial, pero no obstante denuncias informales sobre la violación de esta disposición no existen antecedentes de instrucción de procedimientos por esos actos, mucho menos imposición de sanciones.

XVIII. EVALUACIÓN

Hacer una evaluación de los partidos guatemaltecos no resulta tarea sencilla por varias razones. En primer lugar, porque

Es necesario recordar que la sociedad guatemalteca tiene escasa cultura democrática, producto de un largo y tormentoso pasado autoritario, represivo y signado por la violencia política. Dicha cultura aparece además, acompañada de una desafección al sistema democrático representativo por parte de los principales actores de la sociedad. Más allá de sus defectos propios, que son muchos, difícilmente los partidos puedan encontrar en este contexto la legitimidad que les es indispensable para el ejercicio de sus funciones.³³

Por si lo señalado antes fuera poco para entender a cabalidad el ambiente en que se desenvuelven los partidos políticos guatemaltecos, debe sumarse a ello que las diversas comunidades indígenas existentes —motivo de orgullo nacional— reclaman su propio espacio, se comunican a través del idioma español y más de veinte diferentes idiomas mayas y desde hace más de quinientos años han estado sometidas a un régimen de explotación, exclusión y discriminación, cuestiones que hacen compleja la labor que los partidos políticos deben realizar modernamente.

Guatemala, además, es un país en donde tradicionalmente los sectores sociales no han sido atendidos adecuadamente, los renglones presupuestarios destinados a educación, salud, vivienda y capacitación han sido relegados y los de seguridad y defensa han tenido prioridad. Cuenta con municipios en donde la justicia sigue siendo una ilusión y en donde la

³³ Olascoaga, Daniel R., *Revista Diálogo*, FLACSO, Guatemala, 2003.

sola presencia de un funcionario judicial no asegura ni garantiza el cumplimiento y respeto de la ley, que es interpretada de manera muy singular, incluso por la propia Corte de Constitucionalidad, que recientemente autorizó la participación como candidato a la presidencia de una persona con claras prohibiciones para ello.

Las tareas en la que se está trabajando desde hace varios años, como lo es la construcción de un Estado de derecho y el fortalecimiento institucional, parece ser que no se cumplen a la medida de las circunstancias. En lo que concierne a lo primero, las políticas de desarrollo institucional que comprende la modernización de los tres organismos del Estado y otras instituciones públicas no han sido suficientes. El orden y la aplicación real y efectiva de la ley, entendida ésta como instrumento para el desarrollo y bienestar de la sociedad, no se alcanzan debidamente. En lo segundo, la tragedia que padece el país actualmente como consecuencia de desastres naturales, desnuda las graves carencias del país y las dificultades para atender adecuadamente las necesidades de la población, las que si en épocas normales, incluso favorables al progreso y desarrollo, no son satisfechas, en tiempos de emergencia son verdaderamente dramáticas. El desempeño de la economía es determinante para lograr un cambio en las condiciones de vida de la población, pero si no mejora los obstáculos crecen y además, si la infraestructura sufre los embates de la naturaleza, afecta la totalidad del aparato productivo, manteniéndose un clima de permanente hostilidad para el progreso.

Dentro del ambiente descrito es que se debe evaluar el funcionamiento de los partidos políticos.

Desde el punto de vista estrictamente legal, la LEPP contiene y desarrolla los principios que de conformidad con la Constitución Política de la República norman todo lo relativo al ejercicio de la ciudadanía, la organización y funcionamiento de las organizaciones políticas, las características de las autoridades electorales, la organización del proceso electoral y el sistema electoral, en el sentido de las formas en que se convierten los votos en puestos de elección. Al abordar el tema de la ciudadanía, resulta que bastantes guatemaltecos mayores de dieciocho años no aparecen inscritos en el Registro de Ciudadanos, lo que obedece a varios factores, pero ello no limita, prácticamente hace nula la participación política, toda vez que si no se tiene la condición de “ciudadano” no se puede ni siquiera emitir el voto, ya no digamos ingresar a una organización política.

El funcionamiento de los partidos políticos, y en eso parece existir consenso en bastantes sectores de la población, se caracteriza por no apego a principios y prácticas democráticas en su interior, su falta de representatividad, su poca transparencia en el origen y manejo de los recursos financieros, entre otras carencias. Las autoridades electorales gozan de crédito, sin que dejen de haber quejas en contra de algunos integrantes del personal del interior del país. El proceso electoral se organiza eficientemente, pero como las mesas electorales no pueden instalarse en lugares diferentes a las cabeceras municipales se provoca que la población rural, la mayoritaria, tenga serios obstáculos para poder ejercer el derecho de voto.³⁴ El sistema electoral plasmado en la ley ha funcionado, pero es perfectible.

Desde el punto de vista institucional, los partidos políticos guatemaltecos no han cumplido cabalmente con sus funciones de mediación y articulación, en ese orden basta con recordar que ninguno de los partidos que han gobernado ha sido nuevamente electo, prueba irrefutable de la frustración que ha causado en la ciudadanía su forma de administrar el Estado. Algunos partidos han sido fugaces en la palestra y ello ha conducido a su cancelación, no obstante que el control que se tiene sobre su funcionamiento en estricto apego a derecho es relativo. Los partidos políticos en su inmensa mayoría no han cumplido con sus obligaciones básicas, pues teniendo una riquísima fuente de inspiración en los problemas nacionales, que los obliga a promover análisis para su solución, esa tarea es prácticamente nula y las veces que se hace se caracteriza por “demandar” y “exigir”, más que en proponer y alcanzar acuerdos.

Desde el punto de vista de la opinión pública el cuadro es aterrador. La Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASÍES, ha realizado varios estudios titulados “La cultura democrática de los guatemaltecos”, y en ellos se constata que los partidos políticos gozan de poca confianza entre la población, no sólo en forma individual sino que también al relacionarlos y compararlos con otras instituciones.

La Fundación Soros también ha realizado encuestas con la finalidad de conocer la percepción de los guatemaltecos sobre los partidos políti-

³⁴ Será hasta las elecciones generales correspondientes al año 2007 que se instalarán juntas receptoras de votos en poblados diferentes a las cabeceras municipales, lo que requerirá de un esfuerzo extraordinario de organización de la autoridad electoral y los diferentes actores políticos.

cos, y de éstas resulta que un 54% de la ciudadanía se encuentra insatisfecha con la labor realizada por ellos.³⁵

Una ligera revisión de los medios escritos de comunicación social de mayor circulación en el país es suficiente para estimar que los partidos políticos y los políticos no gozan de mayor aprecio en el medio. *Prensa Libre*, en su editorial del 5 de marzo de 2004, titulado “La ética pública en crisis profunda”, hace una serie de consideraciones acerca del desempeño de la democracia en Latinoamérica, y al referirse al caso nacional hace fuertes señalamientos al respecto.

Los partidos políticos, en resumen, han renunciado a sus funciones de promoción y ejercicio del debate político, permitiendo que el mismo se corra a otras instancias, como lo son diferentes ONG’s, asociaciones empresariales y de trabajadores, organizaciones de promoción y defensa de derechos humanos, medios de comunicación y “analistas políticos”, que a diestra y siniestra satanizan a los partidos políticos y a los políticos mismos, sin que se presenten defensas, aclaraciones o explicaciones, con lo que se materializa el adagio aquel que reza “el que calla, otorga”.

Desde el punto de vista histórico, está claro que los partidos políticos no han jugado el verdadero papel que les corresponde, y es triste recordar en los primeros años de democratización algunos casos de diputados señalados de cometer ilegalidades, que fueron protegidos por no pocos de sus pares en el Congreso de la República, haciendo uso y abuso de la figura del antejuicio, derecho por el cual no pueden ser detenidos ni enjuiciados los dignatarios sin que preceda declaración, hoy de la Corte Suprema de Justicia, y antes del propio Congreso, de que “ha lugar a formación de causa penal”.

En el segundo periodo constitucional, 90-95, lo sucedido entre el 25 de mayo y el 7 de junio de 1993 conmocionó a la comunidad política, pues poco faltó para derrumbar la joven experiencia democrática que se había iniciado en 1986. En aquel lapso, el presidente de la República dio un autogolpe de estado por medio del cual disolvió el Congreso de la República, la Corte de Constitucionalidad y la Corte Suprema de Justicia, aduciendo para ello que había sido objeto de chantajes políticos y que de-

³⁵ En la edición del matutino Siglo XXI correspondiente al 3 de septiembre de 2003, aparece un artículo de Carmen Rosa de León Escribano, “El proceso Electoral según los guatemaltecos.”, en donde hace mención de la serie de encuestas realizadas por la Fundación Soros y presenta algunos de los datos de las mismas.

bía tomar esa decisión en aras del interés nacional, cuestión que es repudiada y la Corte de Constitucionalidad, en histórico fallo del 25 de mayo de ese año, declara inconstitucionales las normas temporales del gobierno dando vía al restablecimiento del orden constitucional. “Al analizar las causas de ese movimiento, son los partidos políticos quienes en gran parte cargan con la responsabilidad en la gestación y desarrollo de la crisis, ya que a partir de la apertura democrática no supieron definir su misión en el nuevo contexto y abusaron de su poder”.³⁶

Todo lo que ha sufrido y padecido el país en estos casi veinte años de vida democrática, no puede ser achacado con exclusividad a los partidos políticos, pero la experiencia señala que esas instituciones no han sabido aprovechar la oportunidad, para lograr mejores niveles de gobernabilidad en Guatemala.

XIX. REFORMAS PLANTEADAS EN LA ACTUALIDAD Y TENDENCIAS

La Ley Electoral y de Partidos Políticos se ha reformado en cuatro ocasiones,³⁷ pero ello no debe entenderse como que a tal instrumento se le hayan introducido cambios sustanciales, porque esos cambios atendieron detalles no cuestiones de fondo que hayan alterado el régimen electoral guatemalteco.

La reforma recién aprobada por el Organismo Legislativo, tiene por antecedente el Acuerdo de Paz sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito por el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en Estocolmo, Suecia, el 7 de diciembre de 1996, en donde se solicita al TSE conformar y presidir una Comisión de Reforma Electoral integrada por un representante y un suplente por cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria (en ese momento siete organizaciones) y dos miembros y sus respectivos suplentes junto con un presidente, a ser designados por la máxima autoridad electoral. La Comisión de Reforma Electoral quedó conformada e instalada dentro del tiempo previsto en el Acuerdo, inició sus funciones en abril de 1997 concluyendo en junio de 1998, presentando el informe “Guatemala,

³⁶ Thesing, Josef, *Al rescate de la democracia en Guatemala*, Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Fotopublicaciones, 1993, p. 22.

³⁷ Decretos núms. 51-87, 74-87, 35-90 y 10-04 del Congreso de la República.

Paz y Democracia”, que reproduce los instrumentos que dieron vida a esa instancia: una parte general (en ella se hace mención de los antecedentes, integración de la comisión y modificaciones que sufrió como consecuencia de renunciaciones, apoyos recibidos, actividades de soporte y otros puntos relacionados con el contexto que se vivió durante el lapso que funcionó la Comisión); la exposición de motivos; la propuesta legislativa y una serie de recomendaciones y consideraciones finales. Este documento lo consideró el TSE, lo hizo suyo y en uso de su facultad de iniciativa de ley, lo presentó al Congreso de la República en agosto de 1998, y esa legislatura prácticamente lo engavetó, siendo la correspondiente al periodo 2000-2004 la que hace las gestiones tendientes a obtener su aprobación, para ello lo traslada a su Comisión de Reformas Electorales que emite dictamen favorable, pero le introduce una serie de cambios que provocaron una reacción negativa de la autoridad electoral por estimar que ellas podrían afectar su independencia. No obstante, el Congreso las aprobó en segunda lectura y pidió a la Corte de Constitucionalidad su dictamen, el que se expidió el 5 de marzo de 2002, estimando que viola la Constitución Política de la República la propuesta de reforma a los artículos 3o., 205, último párrafo, 220 y 254.

Por esa misma fecha se procedió al relevo de magistrados del Tribunal Supremo Electoral y empezaron a surgir una serie de opiniones en contra de las reformas a la ley, por lo que esa legislatura tampoco concretizó ninguna reforma.

Los diputados electos en noviembre de 2003, que tomaron posesión de sus cargos en enero de 2004, retomaron el proyecto y anunciaron que tendría prioridad el tema electoral, conformando la Comisión de rigor que por medio de su presidenta anunció que aprobarían las reformas en la situación en que se encontraban para posteriormente iniciar otro proceso más amplio, con lo que no se desperdiciarían los recursos invertidos en la formulación del proyecto sobre el que ya se había pronunciado la Corte de Constitucionalidad, lo que efectivamente se cumplió, aún con las inconformidades expresadas por diferentes grupos.

Estas últimas reformas no introducen cambios significativos al régimen electoral guatemalteco. ¿Por qué esa afirmación? El Acuerdo de Paz antes relacionado, planteaba como agenda mínima y no limitativa, a ser desarrollada por la Comisión, una que contenía los puntos concernientes a documentación, empadronamiento, votación, transparencia y publicidad, campañas de información y fortalecimiento institucional.

El primer tema es clave para el fortalecimiento del proceso electoral guatemalteco. Es sabido

que la falta de documentación confiable es un obstáculo para la realización de las distintas 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.³⁸

La Comisión de Reforma Electoral atendió esa petición e incluyó en su propuesta legislativa al artículo 125 bis “Cédula de Identificación Personal”, a través de la cual se le asignaba al TSE la responsabilidad de emitir, controlar y administrar un nuevo documento de identificación que sería regulado por una ley ordinaria. El Congreso de la República decidió no atender la propuesta, eliminando el texto sugerido y aprobando otro en que se ordena la creación de una institución que será integrada entre otros entes, por el Tribunal Supremo Electoral. Esa nueva entidad es el Registro Nacional de las Personas. La normativa ya fue aprobada por el Organismo Legislativo en tres lecturas, encontrándose aún pendiente de la aprobación definitiva.

En Guatemala el sistema de Registro Civil es descentralizado, está a cargo de las municipalidades que también tienen la responsabilidad de administrar la cédula de vecindad, documento oficial de identificación que debe presentarse a las autoridades electorales para poderse inscribir en el Registro de Ciudadanos, por consiguiente la cédula es la principal fuente de información del padrón electoral y dadas las debilidades que presenta, la autoridad electoral previamente a confirmar la procedencia de inscripción de una persona en sus registros, acude directamente a los asientos originales a comprobar la existencia de los asientos de inscripción. Todo ese esfuerzo que realiza el ente electoral no sólo le ha valido

³⁸ Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral suscrito entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca el 7 de diciembre de 1996. Aparece en *Guatemala, paz y democracia. Informe de la Comisión de Reforma Electoral*, Guatemala, Litografía CIFGA, 2000.

experiencia sino que también le ha permitido afianzar su credibilidad frente a la población, en vista de que esa tarea es precedida de explicaciones a la ciudadanía que en términos generales acepta las demoras que ello causa en función de la seguridad de su inscripción. El crear una nueva institución, que obviamente debe abarcar toda la República, conllevará un desperdicio de recursos nacionales, porque ya el TSE a través del Registro de Ciudadanos es de las pocas instituciones que tiene presencia en todo el territorio nacional y bastantes de sus delegados no sólo cuentan con el perfil para realizar tareas propias de atención al público y recibir y registrar datos de identificación, sino que también tienen la oportunidad de realizarlas sin que ello demande una mayor inversión de recursos.³⁹ Uno de los aspectos que ha sido duramente criticado en el caso guatemalteco, es que muchas personas no tienen acceso a la ciudadanía, pues no obstante que la Constitución Política de la República señala en su artículo 137 que lo son los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad, este enunciado está lejos, muy lejos de la realidad, en donde resulta que bastantes guatemaltecos han superado ese límite de edad pero no se encuentran inscritos en el Registro de Ciudadanos por lo gravoso que resulta ello, dado el largo procedimiento que debe seguirse para lograrse la inscripción. En conclusión, la postura del Congreso en relación al tema del documento de identificación no parece ser la más feliz, y negarle este espacio a la autoridad electoral es ir no sólo en contra de lo señalado en el Acuerdo de Paz, sino en sentido contrario a la lógica organizacional y esfuerzos que se hacen en la línea de modernización del Estado.

El segundo aspecto mencionado en el Acuerdo de Paz era lo relacionado con el empadronamiento, pero este no ha provocado mayor interés por parte de la opinión pública, no obstante que es un agudo problema que presenta el país porque desde ahí empieza el problema relacionado con la poca participación electoral, y es que si se requieren esfuerzos especiales para ejercitar los derechos políticos, estos deberían reducirse, aunque lo ideal lo constituiría su misma eliminación, de tal suerte que una persona no tenga que realizar largas, tediosas y caras gestiones para

³⁹ Los delegados y subdelegados del Registro de Ciudadanos en las cabeceras departamentales y municipales, en su orden, ya cuentan con cierta infraestructura que facilitaría esa actividad. Además bastantes de ellos durante época no electoral cumplen con pocas tareas que casi se reducen a empadronamientos que en algunos casos no superan más de diez operaciones al mes.

obtener su ciudadanía, lo que se lograría, y como ya funciona en otros lugares, centralizando en una sola entidad el Registro Civil y el de Ciudadanos, de tal suerte que al cumplir dieciocho años se le extienda su documento de identificación que lo habilitará automáticamente para el ejercicio de esos derechos.

El asunto de la transparencia y publicidad engloba varios aspectos, el primero es el relacionado con la forma en que se publican las convocatorias a las asambleas de los partidos políticos, el segundo abarca el sensible factor del financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de parte de partidos políticos y candidatos, el tercero comprende la publicidad que debe darse a los libros de cuentas e informes de los donantes para “comprobar la procedencia lícita de los recursos”, y el cuarto, la necesidad de tipificar el delito de financiamiento electoral ilícito, los que no fueron satisfechos plenamente.

El tema del contencioso electoral no se desarrolla, y dadas las posiciones que se han asumido para no “inmiscuirse” en los asuntos de los partidos, ha dado motivo para que en éstos se violen derechos de afiliados, por lo que fortalecer a las autoridades electorales resulta ser una necesidad imperiosa, máximo si tomamos en cuenta las debilidades que presenta el sistema judicial guatemalteco. Constituye ausencia evidente lo vinculado a la promoción de la participación política de mujeres, jóvenes y de grupos indígenas, pues está probado que dejar este asunto sin regulación específica, apunta a la marginación y exclusión de estos grupos y que de alguna manera se les debe involucrar con más fuerza en aquellos niveles donde se toman decisiones que afecten su vida. En términos generales, los partidos políticos no son organizaciones modernas ni innovadoras, reproducen la cultura imperante por tantos años en el país, y que ha dado lugar a conflictos sociales que podrían evitarse en la medida que se dé respuesta a las exigencias de cambio social y de inclusión de importantes grupos sociales a una auténtica ciudadanía.

Pareciera ser que esta última reforma electoral guatemalteca no es precisamente (y como lo señaló Félix Castillo Milla, presidente del Tribunal Supremo Electoral en el sexenio 1996-2002, al dirigirse el 14 de junio de 2001 a los diputados al Congreso de la República), el mejor

esfuerzo para modernizar el sistema, recordemos que aún no estamos analizando los sistemas electorales, es decir, estamos saltándonos un gran tema que de acuerdo con los estudiosos del derecho electoral es ineludible;

pero que, desde la perspectiva de una democracia en maduración es comprensible. Estamos seguros que de aprobarse la reforma electoral, tal y como se ha propuesto, dentro de poco ya se estará debatiendo sobre los sistemas, la creación de ciertos distritos uninominales, el fortalecimiento de la actividad jurisdiccional del TSE, lo referente a los temas contenciosos electorales, la profesionalización de los funcionarios electorales, etcétera.

Porque los cambios introducidos en mayo de 2004 no son todos los contemplados en el Acuerdo de Paz sobre Reformas Electorales, el que por cierto incluía una “agenda mínima”, es que se planteó la necesidad de discutir una segunda generación de reformas, que comprenderían temas sustantivos. Pero antes de eso se deben corregir las deficiencias del Decreto 10-04, y por ello el 15 de marzo de 2005 la Comisión Específica de Asuntos Electorales se pronunció a favor de nuevas reformas, las que fueron aprobadas por el Congreso de la República y remitidas a la Corte de Constitucionalidad. Esta acción del Organismo Legislativo fue posteriormente ampliada, ya que el 2 de agosto se presentó una nueva iniciativa de reforma, la que también fue aceptada y trasladada a la Corte de Constitucionalidad para el dictamen respectivo. Ambas iniciativas “armonizan” conceptos contenidos en el decreto 1-85 y la última reforma introducida a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y facultan al Tribunal Supremo Electoral para formular los padrones municipales conforme a su base de datos, es decir, sin necesidad de esperar la que tendría que facilitarle la nueva institución a cargo de la emisión de otro documento de identificación, como está diseñado en la Ley del RENAP.

Además, existe el compromiso de los partidos políticos con representación en el Congreso de emprender un nuevo proyecto de ley, el que debe abarcar, por lo menos, los temas del financiamiento, baste en ese sentido indicar que la propuesta efectuada por el TSE al respecto, incluía treinta y dos medidas y se aprobaron sólo seis, quedando pendientes veintiséis, números que reflejan lo difícil que fue alcanzar acuerdos y que también llevan a pronosticar agudos debates al momento de discutir nuevamente el tema; el de la democratización interna, empezando por la urgencia de incorporar normas que faciliten la participación directa de los afiliados, pero para ello existen diferentes propuestas y criterios; el del voto de los guatemaltecos en el extranjero, que por cierto ha sido abordado con mayor rigor técnico en los últimos meses; y el de las cuo-

tas, tanto de mujeres como de indígenas, que usualmente se discute más que con datos y argumentos, con pasión, lo cual de alguna manera contamina un sano debate.

XX. A MANERA DE CONCLUSIONES

Los partidos políticos en Guatemala no han demostrado con hechos concretos que pueden trabajar en armonía discutiendo los problemas que tiene el país, mucho menos dando solución a los mismos.

Estas organizaciones se han distinguido por el caudillismo, autoritarismo y su intolerancia, lo que ha llevado a que la población pierda confianza en ellas. Las características señaladas, en diferentes matices, parecieran estar presentes en la casi totalidad de partidos políticos. En unos, la primera característica se presenta de manera evidente y uno de sus indicadores palpable los constituye el hecho de que dos, tres o más miembros de una familia forman parte del Comité Ejecutivo, órgano en que a la postre es en el cual se toman, sino todas, sí las más importantes decisiones. El autoritarismo se da por la existencia de respeto y “sumisión” de parte de las bases a los dirigentes que proceden, en algunos casos, con total irrespeto a normas básicas en el actuar de grupos democráticos, teniéndose, por ejemplo, de ello el incorrecto actuar de algunos secretarios de actas que no entregan los libros donde deben asentarse las actas correspondientes a las sesiones de las asambleas si no reciben instrucciones de hacerlo de parte de “arriba” o lo peor, cuando se toman resoluciones que no han sido apoyadas por ellos; y por último, la intolerancia no sólo a opiniones de los propios miembros del partido y a otros correligionarios de entidades diferentes, sino a una sociedad que aún se encuentra en proceso de descubrimiento de diversas manifestaciones culturales, como consecuencia de su riqueza etnológica, y que durante mucho tiempo han sido censuradas, incluso condenadas sin razón alguna.

Si en términos generales, como lo afirma Luis Pásara en *Paz, ilusión y cambio en Guatemala. El proceso de paz, sus actores, logros y límites*,⁴⁰ el país presenta ausencias de liderazgo, el caso de los líderes políticos es patético; un diplomático entrevistado afirmó que éstos carecen de visión

⁴⁰ Pásara, Luis, *Paz, ilusión y cambio en Guatemala. El proceso de paz, sus actores, logros y límites*, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Serviprensa, 2003.

y de calidad, lo que prácticamente se confirma por los guatemaltecos, que en recientes encuestas en un porcentaje del 42.9% no responden a la simple mención del nombre de tres líderes nacionales que les inspiren confianza para dirigir el país.

Quizá por todo eso y más es que Guatemala presenta un índice bajo de institucionalidad de su sistema de partidos, en donde un escaso 30% de la opinión pública los considera indispensables para el progreso del país y registra, en comparación con otros países de América Latina sobre diferentes aspectos de la vida institucional, promedios nada gratos.⁴¹

XXI. BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, “Leyes fundamentales”, *Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, Digesto Constitucional*, Guatemala, 1978.

———, Decreto núm. 1-85, *Diario Oficial Guatemala*, 27 de diciembre de 1985.

ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES, *Guatemala: monografía de los partidos políticos 2000-2002*, 2003.

BONEO, H. y TORRES RIVAS, E., *¿Por qué no votan los guatemaltecos?*, Guatemala, International IDEA-Tribunal Supremo Electoral-PNUD F&G Editores, 2000.

COMISIÓN DE REFORMA ELECTORAL, “Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral suscrito entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca el 7 de diciembre de 1996”, *Guatemala, paz y democracia*, Guatemala, Litografía CIFGA, 2000.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA, decretos núms. 51-87, 74-87, *Diario Oficial Guatemala*, 25 de septiembre y 27 de noviembre de 1987.

———, Decreto 35-90, *Diario Oficial*, Guatemala, 8 de junio 1990.

———, Decreto 10-04, *Diario Oficial*, Guatemala, 26 de mayo de 2004.

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, *Gaceta jurisprudencial*, núm. 18, expediente núm. 280-90, 1990.

⁴¹ Pueden consultarse esos datos en Payne *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, BID-IDEA, Temas, 2003.

- ESCOBAR, C. A., “Antecedentes y estructura de la legislación electoral. Legislación electoral: Guatemala”, *Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela, Centroamérica*, San José, Costa Rica, Ediciones CAPEL, 1986.
- LEÓN ESCRIBANO, C. R., “El proceso electoral según los guatemaltecos”, *Siglo XXI*, 2003.
- MIRADOR ELECTORAL, *Sexto resumen de actividades de observación*, correspondiente al periodo 23 de octubre-5 de noviembre de 2003.
- MONTENEGRO RÍOS, C. R., *Historia de los partidos políticos en Guatemala*, Guatemala, Talleres Litográficos Mayaprin, 2002.
- NACIONES UNIDAS, *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano*, Guatemala, Argrafic de Guatemala, 2000.
- OLASCOAGA, D. R., *Revista Diálogo*, Guatemala, 2003.
- PAE (PROYECTO DE ANÁLISIS ELECTORAL), *Pulso Electoral*, núm. 7, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2004.
- PÁSARA, Luis, *Paz, Ilusión y cambio en Guatemala: el proceso de paz, sus actores, logros y límites*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- PAYNE, J. M. et al., *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-International IDEA, 2003.
- PINEDA DE MONT, M., *Recopilación de las Leyes de Guatemala*, Guatemala, Talleres de Impresos Industriales, 1979.
- Prensa Libre*, 27 de marzo de 2004.
- SCHWANK, J., “El ordenamiento interno de los partidos políticos”, *El ordenamiento interno de los partidos*, Guatemala, ASIES-Editorial Piedra Santa, 1989.
- THESING, J., *Al rescate de la democracia en Guatemala*, Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos-Fotopublicaciones, 1993.
- TORRES RIVAS, E. y GONZÁLEZ, S., “La difícil legitimidad: Elecciones en Guatemala”, *Revista Diálogo*, Guatemala, núms. 11 y 12, 1999.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, *Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*, Guatemala, Embajada de Suecia-International IDEA-Minugua-Papelera Fuentes, 1997.
- www.tse.org.gt.
- www.miradorelectoral2003.org.