

ANÁLISIS DE LAS REFORMAS POLÍTICAS EN GUATEMALA

Mario FUENTES DESTARAC

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al régimen electoral*. IV. *Reformas al régimen de partidos políticos*. V. *Evaluación final*.

I. INTRODUCCIÓN

1. *Contexto histórico*

A. *Regímenes de facto*

El 23 de marzo de 1982 se perpetró un golpe de Estado, de corte esencialmente militar, que derrocó al gobierno constitucional del general Fernando Romeo Lucas García (1978-1982) y derogó la Constitución decretada el 15 de septiembre de 1965, que había entrado en vigor el 5 de mayo de 1966.

El régimen de Lucas García fue el último de los gobiernos militaristas que se sucedieron en el ejercicio del poder político desde el 1o. de julio de 1970. Lo precedieron los gobiernos del general Carlos Manuel Arana Osorio (1970-1974) y del general Kjell Eugenio Laugerud García (1974-1978). Los tres gobiernos militaristas fueron el resultado de sucesivos fraudes electorales.

Casualmente, el golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 tiene lugar después de la consumación de un cuarto fraude electoral al hilo, esta vez en favor del general Ángel Aníbal Guevara Rodríguez (candidato presidencial oficialista), a quien, por consiguiente, se le impide tomar pose-

sión como presidente de la República. En su lugar se instaló una Junta Militar de Gobierno integrada por los militares José Efraín Ríos Montt, Francisco Luis Gordillo Martínez y Horacio Maldonado Schaad.

El golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 tiene lugar en el marco de una serie de protestas populares generalizadas en contra del fraude electoral perpetrado por el oficialismo. En su proclama, los militares golpistas justificaron el derrocamiento del régimen del general Lucas García expresando que el mismo se debía al fraude electoral y a la comisión de actos de corrupción en el sector público, entre otros.

En junio de 1982, el general José Efraín Ríos Montt disolvió la referida Junta y se autoproclamó presidente de la República.

El 23 de marzo de 1983, en el marco de la apertura política que impulsó el gobierno *de facto* del general Ríos Montt, se emitió el Decreto Ley 30-83 (Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral), por medio del cual se creó el Tribunal Supremo Electoral, con funciones autónomas, jurisdicción en toda la República y sin estar sujeto a ninguna autoridad u organismo del Estado. Se le asignaron las atribuciones de velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones que garantizaran el derecho de organización y participación política de los ciudadanos; ser responsable en forma exclusiva de la organización del proceso electoral y de la declaración de validez de las elecciones y adjudicación de cargos; y resolver todas las diversas situaciones que se presentaren en la organización y desarrollo del proceso electoral.

El Tribunal Supremo Electoral debía integrarse con 5 magistrados electos por la Corte Suprema de Justicia de un nómina de 20 candidatos elaborada por una comisión de postulación integrada por el rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, un representante designado por la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales y por el decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de cada una de las universidades que funcionan en el país.

El Tribunal Supremo Electoral se instaló, por primera vez, el 30 de junio de 1983, en un acto solemne celebrado en la Sala de Vistas de la Corte Suprema de Justicia. El primer presidente del Tribunal Supremo Electoral fue el licenciado Arturo Herbruger Asturias, quien ocupó dicho cargo hasta el 6 de junio de 1993, fecha en que fue electo vicepresidente de la República por el Congreso.

Los primeros desafíos del Tribunal Supremo Electoral fueron la organización de las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Consti-

tuyente (1o. de julio de 1984), de las elecciones generales celebradas el 3 de noviembre de 1985 y de la segunda vuelta electoral celebrada el 8 de diciembre de 1985. Los resultados de dichos procesos electorales fueron incuestionables y respetados, ya que se garantizó la transparencia y la legalidad.

Mediante el Decreto Ley 31-83 se creó el Registro de Ciudadanos, como una dependencia técnica del Tribunal Supremo Electoral, con las atribuciones de supervisar y fiscalizar la inscripción de los ciudadanos, la extensión de cédulas de identidad personal y elaborar y mantener actualizado el padrón electoral. Asimismo, por medio del Decreto Ley 32-83 (Ley de Organizaciones Políticas) se fija el marco legal que permita y estimule la participación democrática, libre y pacífica de los ciudadanos en la actividad política nacional, por medio de diversas formas de organización.

Por virtud del Decreto Ley 32-83 se autoriza la constitución de partidos políticos y otras organizaciones que sean la expresión legítima de las expectativas y concepciones ideológicas presentes en la ciudadanía. Asimismo, se regula la formación y funcionamiento de las organizaciones políticas en general. Los partidos políticos requieren de 4,000 afiliados que sepan leer y escribir, que estén en pleno goce de sus derechos políticos e inscritos en el registro de ciudadanos.

En todo caso, cabe señalar que bajo la Constitución de 1965 (decretada por la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre de 1965) la función político-electoral estaba encomendada al Registro y Consejo electorales, con funciones autónomas y jurisdicción en toda la República. El Registro Electoral, como órgano administrativo permanente, estaba a cargo de un director designado por el Organismo Ejecutivo para un periodo de 4 años.

El Consejo Electoral conocía de todos los actos y procedimientos en materia electoral y se integraba por el director del Registro Electoral, quien lo presidía; un miembro propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos y vigentes a la fecha de la convocatoria a elecciones de que se trate, y que hubieren obtenido no menos del 15% del total de votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales; un miembro propietario y un suplente designados por el Congreso, y un miembro propietario y un suplente designados por el Consejo de Estado.

El 8 de agosto de 1983, el general Óscar Humberto Mejía Víctores, a la sazón ministro de la Defensa Nacional, lideró un golpe de Estado que derrocó al gobierno de Ríos Montt y se autoproclamó jefe de Estado.

El 1o. de julio de 1984, bajo el gobierno *de facto* del general Óscar Humberto Mejía Víctores (1983-1986), se elige la Asamblea Nacional Constituyente que decreta la actual Constitución Política de la República de Guatemala (31 de mayo de 1985). Esta Asamblea también decreta la Ley Electoral y de Partidos Políticos y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Prácticamente, tanto estas leyes como la Constitución fueron el resultado de un consenso político en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente.

Las fuerzas políticas con mayor y equivalente representación en la Asamblea Nacional Constituyente que se instaló en 1985 fueron: el partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), la coalición de los partidos Movimiento de Liberación Nacional (MLN) y Central Auténtica Nacionalista (CAN), y el partido Unión del Centro Nacional (UCN). La Presidencia de la Asamblea fue rotativa y se asignó una presidencia a los líderes parlamentarios de cada uno de los tres grupos políticos indicados.

El partido DCG, de inspiración demócrata cristiana, surgió a la vida política nacional a mediados del siglo XX. Durante la primera etapa de su existencia tuvo una filiación de corte conservador. Sin embargo, a partir de 1970, bajo la conducción de René Armando de León Schlotter, se autodefine como un partido de centro-izquierda. En 1985, su principal líder era Marco Vinicio Cerezo Arévalo, quien después ocupó el cargo de presidente de la República (1986-1991).

El partido MLN, de ideología conservadora, era el principal heredero del movimiento contrarrevolucionario que derrocó al gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán a mediados de 1954, con el apoyo del gobierno estadounidense, y que impuso como gobernante al coronel Carlos Manuel Castillo Armas (1954-1956). En 1985, su líder máximo era Mario Sandoval Alarcón, ex vicepresidente de la República (1974-1978).

El partido CAN, de ideología liberal, se estructura como organización política durante el gobierno del general Carlos Manuel Arana Osorio (1970-1974), quien se convirtió en su máximo líder.

Finalmente, el partido UCN, de ideología centrista, surgió a la vida política en 1984 como una alternativa a la derecha e izquierda tradicionales. Su ideólogo, fundador y líder máximo fue el periodista Jorge Carpio Nicolle, quien fue asesinado a mediados de 1993.

B. Actual orden constitucional

a. Reforma política de 1985

La reforma política de 1985 se concentró en dos temas fundamentales: *a)* protección y defensa de los derechos humanos, y *b)* fortalecimiento de la autoridad electoral. La decisión de proteger y defender los derechos humanos fue una consecuencia lógica de las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas durante los regímenes militaristas (1970-1986), en tanto que la determinación de fortalecer la autoridad electoral fue la respuesta a los sucesivos fraudes electorales, que deslegitimaron la voluntad popular.

Los temas de legítima representación, participación, transparencia y rendición de cuentas, aunque quedaron enunciados en el texto constitucional, no se desarrollaron adecuadamente.

El principal beneficio que obtuvieron los partidos políticos fue el derecho a gozar del financiamiento estatal, a razón de Q 2.00 por voto legalmente emitido a su favor, siempre que el partido hubiera obtenido no menos del 4% del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales (artículo 20, literal *f*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

La mayor amenaza que trajo la reforma política para los partidos fue la cancelación de aquellos partidos que en las elecciones generales no hubiesen obtenido, por lo menos, el 4% de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando hubiesen alcanzado representación ante el Congreso (artículo 93, literal *b*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

b. Constitución de 1986

La actual Constitución Política de la República de Guatemala fue decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985. Entró en vigencia el 14 de enero de 1986.

Esta Constitución sustituyó al Estatuto Fundamental de Gobierno, promulgado por el gobierno *de facto* que se instaló el 23 de marzo de 1982, a raíz de un golpe de Estado que derrocó al gobierno militarista del general Fernando Romeo Lucas García (1978-1982) y derogó la Consti-

tución decretada el 15 de septiembre de 1965 y que entró en vigor el 5 de mayo de 1966.

En la Constitución de 1986 (de carácter humanista) se reconocen los derechos humanos (civiles, políticos y sociales), incluyendo aquellos previstos en tratados y convenciones sobre derechos humanos aprobados y ratificados por el Estado de Guatemala; se enuncian los deberes cívicos y políticos; se crea la figura del procurador de los Derechos Humanos, y se instituye la garantía del amparo (tutela) de amplio espectro para proteger a las personas contra amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. Asimismo, en la Constitución se define el sistema de gobierno como republicano, democrático y representativo; se determina el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes y demás disposiciones de observancia general; se describen los controles interorgánicos; se admite el referéndum (consulta popular) para ratificar reformas constitucionales, para aprobar decisiones políticas de especial trascendencia y para aceptar un acuerdo definitivo sobre la situación de los derechos de Guatemala respecto a Belice; se fija la duración de los periodos legislativo y presidencial en 5 años; se establece la elección de diputados por lista nacional y por lista distrital; se prohíbe la reelección presidencial; se describen los órganos de control de legalidad, y se adoptan principios de rendición de cuentas, control financiero, tributación y descentralización.

Asimismo, el artículo 16 de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución de 1986 dispone que: “Se reconoce la validez jurídica de los decretos leyes emanados del gobierno de la República a partir del 23 de marzo de 1982, así como todos los actos administrativos y de gobierno realizados de conformidad con la ley a partir de dicha fecha”.

De suerte que los decretos leyes y actuaciones administrativas y de gobierno emitidos por los gobiernos *de facto* a partir del golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 fueron convalidados por el texto constitucional.

c. Ley Electoral y de Partidos Políticos

La Asamblea Nacional Constituyente, mediante el Decreto 1-85 del 3 de diciembre de 1985, decretó la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos, la cual entró en vigencia el 14 de enero de 1986.

El artículo 121 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y, por consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado.

El artículo 122, párrafo primero, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (modificado por el Decreto 10-2004 del Congreso de la República) establece que corresponde al Tribunal Supremo Electoral no menos del 0.5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para cubrir sus gastos de funcionamiento y de los procesos electorales.

El artículo 123 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (modificado por el Decreto 10-2004 del Congreso de la República) establece que el Tribunal Supremo Electoral se integra con 5 magistrados titulares y 5 magistrados suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes, de una nómina de 40 candidatos propuesta por una comisión de postulación. Durarán en sus funciones 6 años.

C. Intento de golpe de Estado de 1993

El 25 de mayo de 1993 el presidente de la República, Jorge Antonio Serrano Elías, propicia y ejecuta un “autogolpe” de Estado mediante el cual se deroga la Constitución y se suprime el Congreso, la Corte de Constitucionalidad y la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, el gobierno *de facto* censura a la prensa y prohíbe la actividad político-partidista.

Serrano Elías defendió el “autogolpe de Estado” alegando que se estaba perpetrando una conspiración contra su gobierno desde el Congreso, controlado por la oposición política, y la Corte Suprema de Justicia, cuyo presidente, antes de ser electo magistrado por el Congreso, había sido un diputado de oposición.

Debido a que durante el gobierno de Serrano Elías (1991-1993) el Congreso, como ya se indicó, estuvo controlado por la oposición política y no por el oficialismo, las desavenencias y las continuas recriminaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo desembocaron en la ingobernabilidad y alimentaron la crisis política. Las principales fuerzas de oposición en el Congreso eran las bancadas de diputados de los partidos Unión del Centro Nacional (UCN), Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y Partido de Avanzada Nacional (PAN).

El 1o. de junio de 1993, a través de una resolución de la Corte de Constitucionalidad, se restableció el orden constitucional y se instruyó al Congreso para que designara a las personas que debían desempeñar los cargos de presidente y vicepresidente durante el resto del periodo presidencial que vencía el 14 de enero de 1996. El 6 de junio de 1993, el Congreso elige a los ciudadanos Ramiro de León Carpio (a la sazón procurador de los Derechos Humanos) y Arturo Herbruger Asturias (en ese entonces presidente del Tribunal Supremo Electoral) como presidente y vicepresidente de la República, respectivamente.

D. Reforma constitucional de 1994

En respuesta al clamor popular por la depuración del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia, el gobierno de Ramiro de León Carpio (1993-1996) demanda del Congreso una reforma constitucional que ponga término a los periodos y funciones de los diputados al Congreso y de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Consecuentemente, el 17 de noviembre de 1993 el Congreso emite el Acuerdo Legislativo 18-93, por medio del cual se aprobaron varias reformas constitucionales, entre las que se contaban:

- a) La reducción de los periodos presidencial y legislativo a 4 años.
- b) La prohibición al banco central de prestar al gobierno.
- c) Que el antejuicio de los diputados fuera conocido por la Corte Suprema de Justicia en vez de por el Congreso.
- d) La supresión de los gastos confidenciales.
- e) Que quedara expresamente reconocido el voto secreto.
- f) La publicidad del presupuesto del Estado y de su ejecución.
- g) Que todos los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los demás tribunales colegiados, así como el contralor general de Cuentas, fueran elegidos por el Congreso de nóminas elaboradas por comisiones de postulación y no directamente.
- h) La creación de la figura del fiscal general y el procedimiento de su designación.
- i) Que los magistrados de la Corte de Constitucionalidad pudieran ser antejuiciados.
- j) La terminación de los periodos y funciones de los diputados y magistrados de aquel entonces.

Dichas reformas constitucionales fueron ratificadas en la consulta popular celebrada el 30 de enero de 1994.

E. *Acuerdos de paz*

a. *Acuerdos de estado*

El 29 de diciembre de 1996, el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000) y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que aglutinaba en su seno a los grupos guerrilleros y al partido comunista, concluyeron el proceso de negociación directa iniciado el 24 de abril de 1991 y firmaron el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que puso fin a 36 años de enfrentamiento armado interno, después de haber suscrito otros acuerdos de paz, entre ellos el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, en el que se convino que el gobierno promovería ante el Congreso la aprobación de las reformas constitucionales previstas en los Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, así como la conformación de una comisión de reforma electoral que elaborara un proyecto de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que abarcara los siguientes temas: documentación, empadronamiento, votación, transparencia y publicidad, campaña de información y fortalecimiento institucional.

Aunque en el proceso de negociación de los acuerdos de paz se involucró a las sociedades civil, económica y política, los mismos no fueron sometidos al procedimiento consultivo previsto en el artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala, a pesar de que contenían decisiones políticas de especial trascendencia.

No obstante, mediante el Decreto 52-2005 del Congreso de la República del 3 de agosto de 2005, se emitió la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, que tiene por objeto “establecer normas y mecanismos que regulen y orienten el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, como parte de los deberes constitucionales del Estado de proteger a la persona y a la familia, de realizar el bien común y de garantizar a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, que debe cimentarse sobre un desarrollo participativo que promueva el bien común y que responda a las necesidades de la pobla-

ción”, extremo que otorga el carácter de acuerdos de Estado a los Acuerdos de Paz.

b. Proyecto de reformas constitucionales

Las reformas constitucionales previstas en los Acuerdos de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática se refieren a los siguientes temas: identidad y espiritualidad de los pueblos maya, garífuna y xinca, listado de los idiomas existentes en el país, oficialización de los idiomas indígenas, definición y caracterización de la nación guatemalteca, Congreso de la República, número fijo de diputados, administración de justicia, garantías para la administración de justicia, carrera judicial, servidores del organismo judicial, Policía Nacional Civil, ejército de Guatemala, integración, organización y funciones del ejército, funciones del presidente de la República, cargos y atribuciones del presidente en el ejército y tribunales militares.

Después de dos años de la firma de la paz, el Congreso, por consenso, aprobó un proyecto de 50 reformas constitucionales en el que se incluían, además de las reformas previstas en los Acuerdos de Paz, otras que eran del interés político del oficialismo, que, por cierto, fueron rechazadas por la opinión pública desde un inicio. En la consulta popular celebrada el 16 de mayo de 1999, las referidas reformas constitucionales fueron rechazadas mayoritariamente, extremo que se debió, en gran medida, al repudio al paquete de reformas que interesaban al oficialismo y no a las derivadas de los Acuerdos de Paz (que no llegaban a 20 reformas).

c. Proyecto de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

Mediante el Acuerdo 16-97 del 19 de febrero de 1997, emitido por el Tribunal Supremo Electoral, se creó e integró la Comisión de Reforma Electoral prevista en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral. Dicha Comisión se instaló el 20 de marzo de 1997 y concluyó su tarea cerca de 14 meses después (junio de 1998).

El proyecto de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que presentó la Comisión de Reforma Electoral abordaba temas cruciales, ta-

les como la democratización interna de los partidos, el financiamiento electoral, los gastos de campaña, el número mínimo de afiliados de los partidos, la cédula de identificación personal, la regulación de la propaganda electoral, la logística electoral y la depuración del padrón electoral.

F. Agenda Nacional Compartida

En julio de 2002 se conformó un grupo de diálogo multipartidario, integrado por representantes de 21 partidos políticos, con el propósito de analizar y profundizar conocimientos sobre la realidad guatemalteca, comprenderla y desarrollar un mínimo de acuerdos multipartidarios para generar una visión sobre cómo alcanzar el desarrollo del país.

El resultado fue la Agenda Nacional Compartida, que se rige por cuatro principios básicos: *a)* busca el bien común; *b)* representa una visión y un compromiso de largo plazo para y con el país; *c)* requiere de otros actores sociales y grupos representativos de la sociedad para enriquecerla e implementarla, y *d)* será sujeta a revisión permanente.

En el área política se contrajeron compromisos en torno a la cultura democrática, la profundización de la democracia representativa, la modernización del sistema político, la modernización del sistema de partidos políticos, los partidos políticos y los poderes fácticos, y la construcción de ciudadanía.

G. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

La Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente), antes de la firma de los Acuerdos de Paz (29 de diciembre de 1996) había sido modificada por medio de los decretos 51-87, 74-87 y 35-90 del Congreso de la República. No obstante, los cambios incorporados no fueron de fondo.

Mediante el Decreto 10-2004 del Congreso de la República (21 de abril de 2004) se incorporaron 152 reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Esta decisión legislativa fue aprobada con el voto favorable de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso, pertenecientes a los partidos Gran Alianza Nacional (GANAN), Frente Republicano Guatemalteco (FRG), Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y Partido de Avanzada Nacional (PAN).

El Congreso de la República aprobó estas últimas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos después de que los jefes de bloque suscribieron un acuerdo en el que reconocieron que dichas reformas, además de insuficientes e incompletas, adolecían de incongruencias y deficiencias que debían ser subsanadas con prontitud; y al efecto se comprometieron a aprobar una “segunda generación” de enmiendas dentro de un plazo máximo de 90 días, el cual venció el 26 de septiembre de 2004. Por cierto, este convenio parlamentario dejó muy mal sabor entre la opinión pública, porque no tenía lógica que el Congreso aprobara un proyecto de reformas legales que, de antemano, los mismos diputados aceptaban que era defectuoso y que no se ajustaba a las exigencias modernizadoras.

La “segunda generación” de reformas debería referirse a los temas esenciales pendientes de regulación, como la reducción del número de diputados, la democratización interna de los partidos, el control efectivo del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, la institucionalización del documento de identificación personal, la profundización de la democracia representativa, el voto de los inmigrantes y el delito de financiamiento ilícito, entre otros, que casualmente son asuntos de interés nacional previstos en los Acuerdos de Paz y en la Agenda Nacional Compartida.

Por medio del Decreto 35-2006 del Congreso de la República del 19 de octubre de 2006 se modificaron varios artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, específicamente en lo que se refiere a la anticipación necesaria para participar en la elección de puestos de elección popular, los requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos políticos, la regulación de las asambleas de los partidos políticos, al comité ejecutivo departamental de cada partido, la organización partidaria, la integración y funcionamiento del comité ejecutivo municipal, la formalización de los comités, la denegatoria de recursos, la escritura de constitución de los partidos políticos, las coaliciones entre partidos, las multas, los requisitos para la constitución de los comités cívicos electorales, la cancelación de los comités cívicos electorales, el presupuesto del Tribunal Supremo Electoral, atribuciones y obligaciones del Tribunal Supremo Electoral, elección del presidente del Tribunal Supremo Electoral, funciones del Registro de Ciudadanos, de las delegaciones y subdelegaciones del Registro de Ciudadanos, de la integración de las corporaciones municipales, la instalación de las juntas receptoras de votos y la con-

vocatoria a elecciones y su respectivo procedimiento. El objetivo principal de esta reforma fue subsanar las deficiencias contenidas en el Decreto 10-2004 del Congreso de la República, aunque en círculos políticos el proyecto se conoció como “reformas de armonización”.

II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

1. *Presidencialismo*

En el sistema parlamentario el gobierno depende del Parlamento, en contraste con el presidencialismo, en el cual existe una interdependencia (subordinación recíproca) entre el Legislativo y el Ejecutivo. En Guatemala, los ingredientes de semiparlamentarismo dan lugar a los denominados controles interorgánicos, que se traducen en la fiscalización recíproca entre ambos organismos.

Son ejemplos de controles interorgánicos del Congreso con respecto al Ejecutivo: la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos y de la ejecución presupuestaria, el antejuicio del presidente, la interpelación de los ministros y la aprobación de empréstitos y obligaciones, entre otros; y de controles interorgánicos del Ejecutivo con relación al Congreso: la potestad de vetar las leyes y la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Bajo un sistema parlamentario, la asamblea nacional elige al jefe de gobierno, quien, generalmente, es el líder de la mayoría, mientras que bajo un sistema presidencial, el jefe de gobierno es elegido directamente por el pueblo. No obstante, el parlamentarismo ha venido evolucionando hacia la elección, por sufragio universal, tanto de los miembros del Parlamento como del jefe de gobierno.

En el sistema parlamentario cuando el gobierno pierde la confianza de la asamblea debe dimitir, en tanto que en el presidencial el gobierno subsiste hasta que otro gobernante es elegido, aun con la oposición parlamentaria.

En todo caso, el semiparlamentarismo guatemalteco garantiza al Congreso la facultad de remover al presidente en casos de incapacidad física o mental de éste, y la de desafortarlo por la comisión de delitos.

En el contexto de un sistema parlamentario, el jefe de gobierno que pierde la confianza del Parlamento puede, a su vez, disolver al Parlamen-

to y convocar a elecciones legislativas, mientras que en el presidencialismo el jefe de gobierno no puede disolver al Congreso, y sus diputados permanecen en sus cargos por todo el periodo para el que fueron electos.

El obstruccionismo, que no es más que la esterilización de toda obra del gobierno con sistemáticas votaciones adversas a cualquier proyecto ministerial o la negación reiterada a las coaliciones gubernamentales, es la mayor crítica que se hace al parlamentarismo, y por ello se propugna por conferir más autoridad al organismo ejecutivo.

A la vez, la mayor crítica que se hace al sistema presidencial es el excesivo poder que se le confiere al gobernante, el cual le facilita mucha capacidad de maniobra política, y, consecuentemente, el esfuerzo se hace en función de limitar la autoridad del organismo ejecutivo.

Como podrá advertirse, la tendencia de ambos sistemas es convergente y no divergente; es decir que los dos están absorbiendo las bondades del otro, a fin de subsanar sus deficiencias. El sistema de gobierno guatemalteco es un ejemplo de esa convergencia. Participa de ambos, aunque con un énfasis presidencialista.

El régimen presidencial no ha sido seriamente cuestionado desde 1978, aunque a través de los medios de comunicación ha habido quienes han expresado su predilección por un sistema parlamentario. No obstante, la tendencia es hacia limitar y controlar las actuaciones del organismo ejecutivo.

Esta predisposición hacia el control de la gestión pública se confirma con el hecho de que entre las reformas constitucionales que fueron aprobadas por el Congreso mediante el Acuerdo Legislativo 18-93 y ratificadas en la consulta popular celebrada el 30 de enero de 1994, se incluyeron, entre otras, las siguientes:

- a) El presidente de la República actuará siempre con los ministros, en consejo o separadamente, con uno o más de ellos (artículo 182, párrafo 2, de la Constitución).
- b) El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y su ejecución analítica son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las unidades del país (artículo 237, párrafo 5, de la Constitución).

- c) Los organismos o entidades estatales que dispongan de fondos privados están obligados a publicar anualmente con detalle el origen y aplicación de los mismos, debidamente auditado por la Contraloría General de Cuentas (artículo 237, párrafo 6, de la Constitución).

2. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

A. *Facultades legislativas del presidente*

a. Veto

De acuerdo con lo que establece el artículo 179 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el presidente, mediante acuerdo tomado en Consejo de Ministros, podrá, dentro de los 15 días de recibidos, devolver los decretos legislativos aprobados por el Congreso de la República, lo que se reconoce como el derecho de veto total. En la Constitución no está previsto el veto parcial.

Conforme el artículo 179 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Congreso de la República, dentro de los 30 días siguientes de devuelto el decreto legislativo, podrá reconsiderarlo o rechazarlo. Si el veto se fundamenta en inconstitucionalidades (incompatibilidades entre el texto del decreto legislativo y la Constitución), la Corte de Constitucionalidad deberá emitir opinión, según el artículo 272, literal *h*, de la Constitución Política de la República de Guatemala.

b. Decretos

De conformidad con lo que ordena el artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el presidente de la República, mediante decreto tomado en Consejo de Ministros, podrá declarar un estado de emergencia (estado de prevención, estado de alarma, estado de calamidad pública, estado de sitio y estado de guerra), y convocar al Congreso para que, dentro del plazo de 3 días, lo conozca, ratifique, modifique o impruebe.

Asimismo, el artículo 183, literal *e*, de la Constitución Política establece que corresponde al presidente de la República dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.

c. Iniciativa de ley

El artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que el organismo ejecutivo tiene iniciativa para la formación de las leyes. Es decir que el organismo ejecutivo puede presentar proyectos de ley ante el Congreso de la República.

d. Definición del presupuesto

El artículo 183, literal *j*, de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que corresponde al presidente de la República someter anualmente al Congreso, para su aprobación, con no menos de 120 días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática el detalle de los ingresos y egresos del Estado.

e. Convocatoria a referendo o plebiscito

El artículo 173, párrafo segundo, de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la consulta popular (referendo), para aprobar las decisiones políticas de especial trascendencia, será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

B. Poderes presidenciales no legislativos

a. Formación del gabinete

El artículo 183, literal *s*, de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que corresponde al presidente de la República nom-

brar y remover a los ministros de Estado, viceministros, secretarios y subsecretarios de la Presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley.

b. Consejo de Ministros

El artículo 195, párrafo primero, de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el presidente, el vicepresidente y los ministros de Estado, reunidos en sesión, constituyen el Consejo de Ministros, el cual conoce de los asuntos sometidos a su consideración por el presidente de la República, quien lo convoca y preside.

C. Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo

a. Voto de censura a ministros

El artículo 166, párrafo primero, de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que los ministros de Estado tienen la obligación de presentarse al Congreso a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados.

El artículo 167, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Constitución dispone que si se emitiera voto de falta de confianza a un ministro, aprobado por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso, el ministro presentará inmediatamente su dimisión. El presidente de la República podrá aceptarla, pero si considerare, en Consejo de Ministros, que el acto o actos censurables al ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los 8 días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. Si no lo hiciera, se le tendrá por separado de su cargo e inhábil para ejercer el cargo de ministro de Estado por un periodo no menor de 6 meses. Si el ministro afectado hubiere recurrido ante el Congreso, después de oídas las explicaciones presentadas y discutido el asunto y ampliada la interpelación, se votará sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes que integran el total de diputados al Congreso. Si se ratifica el voto de falta de confianza se tendrá al ministro por separado de su cargo de inmediato. En igual forma se procederá cuando el voto de falta de

confianza se emitiera contra varios ministros y el número no puede exceder de 4 en cada caso.

b. Comisiones de investigación

El artículo 168, párrafo segundo, de la Constitución Política establece que todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir e informar al Congreso cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario.

El artículo 171, literal *m*, de la Constitución dispone que corresponde al Congreso nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública que planteen problemas de interés nacional.

c. Conocimiento de antejuicios

El derecho de antejuicio (o de desafuero) es una excepción al principio de igualdad ante la ley procesal penal, toda vez que constituye una prerrogativa, no reconocida a la generalidad de las personas, por virtud de la cual algunos servidores públicos no pueden ser juzgados penalmente ante los respectivos tribunales ordinarios o comunes sin que antes una autoridad, distinta del tribunal o juzgado competente para conocer de la respectiva imputación penal, declare que ha lugar a formación de causa criminal en contra del servidor.

El artículo 3o. de la Ley en Materia de Antejuicio (Decreto 85-2002 del Congreso de la República) define el derecho de antejuicio como “la garantía que la Constitución Política de la República o leyes específicas otorgan a los dignatarios y funcionarios públicos de no ser detenidos ni sometidos a procedimiento penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, sin que previamente exista declaratoria de autoridad competente que ha lugar a formación de causa, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente ley”.

El artículo 165, literal *h*, de la Constitución dispone que corresponde al Congreso declarar si ha lugar o no a formación de causa penal contra el presidente y vicepresidente de la República, ministros, viceministros (cuando estén encargados del despacho), secretarios de la Presidencia de la República y subsecretarios que los sustituyan. Toda resolución sobre esta materia ha de tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso.

3. *Instituciones de rendición de cuentas*

A. *Sistema Integrado de Administración Financiera*

El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas, incorpora procesos y sistemas de control, apoyo, administración, seguimiento y transparencia en las áreas de presupuesto, tesorería, contabilidad y gestión de recursos humanos.

B. *Contraloría General de Cuentas*

El artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que corresponde a la Contraloría General de Cuentas la fiscalización de los ingresos, egresos y, en general, de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas, de los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que por delegación del Estado invierta o administre fondos públicos.

C. *Guatecompras*

Guatecompras es el nombre asignado al Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala. Guatecompras es un mercado electrónico, operado a través de Internet. El Estado de Guatemala utiliza Guatecompras para comprar y contratar bienes y servicios.

Guatecompras promueve principalmente la transparencia en la gestión pública, porque permite que las etapas del proceso de adquisiciones estén a la vista de todos. De esta manera, los empresarios conocen las oportunidades de negocios, los organismos públicos compradores conocen tempranamente todas las ofertas disponibles, la ciudadanía vigila los procesos y conoce los precios pagados para cada adquisición. Esto, en teoría, aumenta la competencia y reduce la corrupción.

La utilización de Guatecompras está prevista en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97 del Congreso de la República y sus reformas). No obstante, todavía existen muchas entidades estatales, especial-

mente municipalidades, que no utilizan Guatecompras. Sin embargo, ha representado un avance significativo en materia de transparencia.

D. Rendición de cuentas y acceso a la información pública

a. Rendición de cuentas

Se entiende por rendición de cuentas la obligación de los funcionarios públicos, en su carácter de depositarios de la autoridad y responsables ante la ley por su conducta oficial, de informar, explicar, justificar y publicar sus actuaciones y decisiones en el ejercicio de sus cargos. A la rendición de cuentas le es inherente la garantía de acceso a la información, que permite a los gobernados averiguar, corroborar o confirmar los datos o informes relativos al manejo de la cosa pública.

La rendición de cuentas no es sinónimo de control, ya que este concepto va asociado con la vigilancia, la supervisión, la revisión y la fiscalización, y no con el deber de entregar cuentas, sin necesidad de requerimiento alguno. No obstante, el control es un instrumento que permite comprobar, examinar y desentrañar la inversión de los fondos públicos y el resultado de la gestión (eficacia, pertinencia, calidad y eficiencia), por lo que es un complemento valioso dentro del sistema integral de transparencia, dentro del cual se incluye la rendición de cuentas.

Para fines de rendición de cuentas, una presentación general es insatisfactoria. En todo caso, una audiencia pública presencial de rendición de cuentas sí es procedente, pero ésta exige, como mínimo, que los participantes hayan tenido acceso a la información completa previamente (planes, metas, presupuesto, gestión y evaluación), así como que se esté abierto a la interacción, o sea a la discusión amplia (intercambio de preguntas y respuestas) sobre temas complejos, dudosos o controversiales (gastos discrecionales, contrataciones, análisis costo-beneficio, etcétera).

Además de las audiencias públicas, una moderna rendición de cuentas se desarrolla a través de interlocuciones por vía electrónica de flujos de información actualizados, completos, claros e inequívocos, de la publicidad amplia de las actuaciones públicas y de la facilitación del acceso expedito e irrestricto a la información pública. Luego, la rendición de cuentas no puede ni debe sobresimplificarse a una corta presentación sobre aspectos generales.

En fin, la rendición de cuentas se traduce en que el funcionario asume la responsabilidad de sus actuaciones públicas ante la ciudadanía, a través de dar a conocer su gestión y de despejar las dudas que resulten, así como de garantizar un pleno acceso a la información relacionada con su actuación pública.

La rendición de cuentas está prevista en el artículo 241, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece que el organismo ejecutivo presentará anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado. El ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los 3 primeros meses de cada año. Recibida la liquidación, la Contraloría General de Cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de 2 meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación.

Asimismo, la rendición de cuentas se contempla en los artículos 117 y 138 del Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República).

b. Acceso a la información pública

El artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que todos los actos de la administración pública son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

Asimismo, el artículo 31 de la Constitución Política de la República de Guatemala prescribe que toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización; y que quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

A la fecha, el Congreso de la República no ha emitido la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.

c. Regulación gubernativa

No obstante que el Congreso de la República no ha emitido la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, el organismo ejecutivo, mediante el Acuerdo Gubernativo 645-2005 del 8 de diciembre de 2005, emitió las Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus Entidades, por medio del cual se obliga a los funcionarios del organismo ejecutivo a rendir cuentas anualmente ante la ciudadanía, y se establece un mecanismo de acceso a la información pública a nivel del organismo ejecutivo.

Por medio del Acuerdo Gubernativo 535-2006 del 7 de noviembre de 2006 se reformaron varias disposiciones del Acuerdo Gubernativo 645-2005. Las reformas más relevantes son:

- a) La rendición de cuentas de gobernadores departamentales.
- b) La reducción del plazo para entregar información a los interesados a 10 días hábiles, aunque puede prolongarse hasta 20 días hábiles, que vendría a ser lo mismo que los 30 días calendario previstos en la Constitución.
- c) La imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos que impidan, restrinjan u obstaculicen el derecho de acceso a la información.

Quedaron pendientes de regulación cuestiones clave como:

- a) La rendición de cuentas de la ejecución de los fideicomisos públicos y de la administración de fondos públicos por parte de organismos internacionales (PNUD, OIM, etcétera) y de organizaciones no gubernamentales nacionales.
- b) Las sanciones legales en caso de que se deniegue o hubiere resistencia a suministrar la información pública solicitada.
- c) La desclasificación de información bajo secreto de Estado.

En relación con los fideicomisos públicos, cabe señalar que no existe una regulación legal que norme y rija la constitución de fideicomisos públicos, por lo que éstos se han venido constituyendo con base en decisiones discrecionales adoptadas por autoridades públicas (presidente de la República, municipalidades, entidades descentralizadas, etcétera) y sin

que exista obligación de rendir cuentas por parte del fiduciario. Asimismo, no existen mecanismos claros e incontrovertibles que garanticen la rendición de cuentas respecto de la administración de fondos públicos por parte de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales nacionales.

Por otro lado, no se ha creado la figura delictiva de la denegación u obstaculización al acceso a información pública, ni tampoco existen sanciones administrativas específicas.

Finalmente, no se han determinado cuáles son los asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional (previstos por el artículo 30 de la Constitución Política de Guatemala) que deben ser considerados como secreto de Estado, ni el tiempo durante el cual deben mantenerse bajo confidencia.

d. Auditoría social

La auditoría social es el proceso evaluativo (eficiencia y calidad), de medición (rendición de cuentas), control (transparencia) y monitoreo (seguimiento), ejercido desde fuera del sector público por la ciudadanía organizada, a la actuación de un ente privado o público que presta un servicio público, con recursos del Estado o de la comunidad internacional.

La auditoría social está prevista en los artículos 139 del Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República), 19 de la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002 del Congreso de la República) y 20 del Reglamento de la Ley General de Descentralización (Acuerdo Gubernativo 312-2002).

III. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

1. Sistema de elección presidencial

A. Sistema de elección

Bajo la Constitución de 1965, el presidente y vicepresidente de la República eran elegidos en una única vuelta electoral mediante voto universal y secreto. Resultaba electo el binomio presidencial que obtuviera el mayor número de votos válidos (la mayoría relativa más alta).

El artículo 184 de la Constitución Política de la República de Guatemala (vigente) dispone que el presidente y el vicepresidente de la República serán electos por el pueblo para un periodo improrrogable de 4 años, mediante sufragio universal y secreto. Si ninguno de los candidatos obtuviere mayoría absoluta se procederá a segunda elección dentro de un plazo no mayor de 60 ni menor de 45 días, contado a partir de la primera elección, en día domingo, entre los candidatos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas.

El artículo 201 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que el sistema de mayoría absoluta, aplicable tan sólo a las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si en la primera elección ninguna de las planillas obtuviere tal mayoría, deberá llevarse a cabo la segunda elección con las 2 planillas que hubieren alcanzado la mayor cantidad de sufragios, en un plazo no mayor de 60 días ni menor de 45 y conforme a la convocatoria, en la que sólo figurarán las planillas que hubieren alcanzado la mayor cantidad de votos en los primeros comicios, y ganará la elección la planilla que obtuviere a su favor, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos.

B. Duración del mandato presidencial

El artículo 184, párrafo primero, de la Constitución Política dispone que el presidente y vicepresidente de la República serán electos por el pueblo para un periodo improrrogable de 4 años, mediante sufragio universal y secreto.

Antes de la reforma constitucional ratificada en la consulta popular celebrada el 30 de enero de 1994, el periodo presidencial duraba 5 años.

Debido a que está prohibida la reelección presidencial, la experiencia dicta que podría convenir el alargue o prolongación del periodo presidencial a 5 o 6 años, bajo la condición de que el Congreso sea renovado a mitad del periodo presidencial.

C. Reelección presidencial

El artículo 187 de la Constitución establece que la persona que hubiere desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de presidente de la

República por elección popular, o quien lo hubiere ejercido por más de 2 años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso. La reelección o la prolongación del periodo presidencial por cualquier medio son punibles de conformidad con la ley, y el mandato que se pretenda ejercer bajo estos supuestos será nulo.

Este precepto constitucional está inspirado en la tradición de “sufragio efectivo no reelección” y en el temor a los autócratas que cautivan a las masas y ganan elecciones.

D. Fechas de las elecciones

El artículo 196 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, antes de ser modificado por los decretos 10-2004 y 35-2006 del Congreso de la República, establecía que el decreto de convocatoria a elecciones generales (presidenciales y legislativas), así como a elecciones de alcaldes y miembros propietarios y suplentes de las corporaciones, se deberá dictar con una anticipación no menor de 120 días a la fecha de su realización; el de la elección a diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, con una anticipación no menor de 90 días; y el de la consulta popular con una anticipación no menor de 45 días a la fecha de su celebración.

Consecuentemente, las elecciones generales y municipales, hasta 2003, se celebraron en noviembre, y las de segunda vuelta en diciembre o enero del año siguiente.

Debido a que la toma de posesión de los electos (presidente y vicepresidente de la República, diputados al Congreso y corporaciones municipales), de conformidad con lo que disponen los artículos 7o., 8o. y 9o. de las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución Política de la República de Guatemala, debe ser el 14 y 15 de enero del año en que inicien sus respectivos periodos de funciones, el artículo 196 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (después de la reforma aprobada mediante los decretos 10-2004 y 35-2006 del Congreso de la República) quedó así: “corresponde al Tribunal Supremo Electoral convocar a elecciones”. El decreto de convocatoria a elecciones generales y diputados al Parlamento Centroamericano se deberá dictar el 2 de mayo del año en que se celebren dichas elecciones. Con base en la convocatoria, las elecciones se efectuarán el primero o segundo domingo de septiembre del mismo año. Asimismo, el decreto de convocatoria para la elección de di-

putados a la Asamblea Nacional Constituyente y la convocatoria a consulta popular se dictará con una anticipación no menor de 90 días a la fecha de celebración.

De acuerdo con lo que ordena el artículo 184 de la Constitución Política de la República de Guatemala, si ninguno de los candidatos a presidente y vicepresidente de la República obtuviere mayoría absoluta, se procederá a segunda elección dentro de un plazo no mayor de 60 ni menor de 45 días, contado a partir de la primera, y en domingo, entre los candidatos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Asimismo, el artículo 201, párrafo segundo, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que la primera elección de presidente y vicepresidente de la República deberá realizarse el primero o segundo domingo de septiembre del año en que se celebren las elecciones.

E. Registro electoral

a. Reglamento anterior

El artículo 1o. del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 181-87 del Tribunal Supremo Electoral y sus reformas) disponía que todo ciudadano, debidamente documentado con cédula de vecindad, tiene derecho a inscribirse en el padrón electoral del municipio donde resida, para cuyo efecto podrá acudir a las subdelegaciones del Registro de Ciudadanos en los municipios que no sean cabecera departamental, a las delegaciones del mismo en las cabeceras o a los puestos de empadronamiento establecidos en la capital de la República. En cualquiera de estos lugares se podrá llevar a cabo su inscripción, la que se efectuará registrándolo en el padrón del municipio que le aparezca como residencia en su cédula.

Asimismo, el artículo 2o., párrafos primero y segundo, del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 181-87 del Tribunal Supremo Electoral y sus reformas) establecía que presentada la cédula y apareciendo de la misma que la persona solicitante es de nacionalidad guatemalteca y mayor de 18 años cumplidos, el empadronador llenará la respectiva boleta de inscripción que contendrá los datos que se indicarán en la misma y cuyo formato deberá ser aprobado por el Tribunal Supremo Electoral. Llenada la boleta, se le extenderá al ciudadano una contra-

seña, en la que se consignará la fecha en que el mismo deberá presentarse nuevamente para que se le entregue el original de su boleta y se razone su cédula de vecindad. Esta razón contendrá la indicación del número de empadronamiento y del municipio para ejercer el sufragio. Los ciudadanos a que se refiere el párrafo anterior deberán presentarse al lugar donde solicitaron su inscripción en la fecha que el empadronador les indique, y si por cualquier motivo no lo hicieren en la fecha indicada, podrán concurrir a dicho lugar en cualquiera posterior, a recoger el original de su boleta y a que se razone su cédula de vecindad con el número de empadronamiento y el nombre del municipio en que le corresponde votar.

A su vez, el artículo 3o. del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 181-87 del Tribunal Supremo Electoral) disponía que la cédula de vecindad, debidamente razonada en la forma indicada, constituye el documento que deberá presentar el ciudadano en las mesas electorales para poder ejercer el sufragio, en el entendido de que nadie podrá, directa o indirectamente, obligarlo a votar, tal como lo dispone el artículo 13 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos al regular la libertad del voto. Consecuentemente, el deber cívico de ejercer el sufragio no es compulsivo ni podrá sancionarse su no ejercicio como falta electoral.

b. Reglamento actual

El artículo 3o. del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 018-2007 del Tribunal Supremo Electoral) dispone que todo guatemalteco, titular del documento de identificación que establece la ley de la materia, tiene derecho a inscribirse en el padrón electoral del municipio donde reside, para cuyo efecto acudirá a cualesquiera de las subdelegaciones municipales y delegaciones departamentales del Registro de Ciudadanos o a los puestos de empadronamiento establecidos en la capital o en otros lugares de la República. En cualquiera de estos lugares se podrá llevar a cabo su inscripción, la que se efectuará registrándolo en el padrón del municipio en que declare tener su residencia conforme a la nomenclatura municipal del lugar, y por carencia de ésta se ubicará su residencia lo mejor posible. La declaración se presentará bajo juramento. El Tribunal Supremo Electoral podrá verificar los extremos contenidos en la declaración jurada.

El artículo 4o. del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 018-2007 del Tribunal Supremo Electoral) establece que los ciudadanos que deseen empadronarse o actualizar su residencia electoral deberán acudir a cualquier delegación, subdelegación o centro de empadronamiento del Registro de Ciudadanos. Este trámite es personal, gratuito e indelegable y deberá el ciudadano para el efecto, proporcionar la información requerida. El ciudadano presentará el documento de identificación que establezca la ley de la materia, y al completar la boleta, el empadronador le extenderá la contraseña, en la que se consignará la fecha en que deberá presentarse para que se le entregue el original de la boleta y se razone el documento de identificación, si fuere posible. En la razón se indicará el número de empadronamiento y del municipio para ejercer el sufragio. La entrega de la contraseña se omite para los municipios en que se establezca el procedimiento automatizado y se verifican de manera inmediata los datos del interesado. Acto seguido, de ser posible, se razonará el documento de identidad establecido en la ley, colocándosele el número de empadronamiento; caso contrario, el Tribunal Supremo Electoral establecerá el mecanismo que se utilizará para acreditar su inscripción.

El artículo 5o. del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 018-2007 del Tribunal Supremo Electoral) dispone que si un ciudadano cambia de residencia dentro del mismo municipio o se traslada a una que corresponda a otro municipio, deberá declararlo a la autoridad del Registro de Ciudadanos respectiva, donde presentará el documento de identificación que establece la ley para que se proceda a inscribirlo con el mismo número en el padrón electoral municipal correspondiente a su nueva residencia y se le excluya del anterior. Se entiende por residencia electoral, habitar en una determinada circunscripción municipal en forma continua, por un periodo no menor de 6 meses anteriores a la presentación de la solicitud de la inscripción como ciudadano o de cambio de residencia, lo que deberá declarar bajo juramento. Dicha solicitud deberá ser firmada y se pondrá también en ella por el solicitante la impresión digital del pulgar derecho, u otro en su defecto. Si no supiere firmar, estampará su impresión digital únicamente. El aviso del cambio de residencia que se haga dentro de los tres meses anteriores a una elección, no exonera al ciudadano del deber de avisar su cambio de residencia electoral; sin embargo, éste no se operará en el padrón electoral

correspondiente al nuevo municipio, sino después de celebrada la elección, por lo que emitirá el sufragio en el anterior municipio. El director general del Registro de Ciudadanos conocerá y resolverá peticiones e impugnaciones relacionadas con el cambio de residencia electoral, de conformidad con lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. La resolución dictada con posterioridad al cierre del padrón electoral surtirá efectos para los siguientes comicios.

F. Balance

El actual periodo presidencial de 4 años, sin la posibilidad de la reelección presidencial o de que dicho periodo sea prolongado, hace que el gobierno privilegie el corto plazo sobre el largo plazo, lo cual impide que se promuevan ajustes estructurales que contribuyan a la sostenibilidad democrática. La gobernabilidad también se ve comprometida, ya que no se propicia la estabilidad y la continuidad de obra. Tampoco existe la oxigenación necesaria que permite la renovación parcial del Congreso a mitad del periodo presidencial.

De esa cuenta, un periodo presidencial de 5 o 6 años, bajo la condición de que el Congreso de la República sea renovado a mitad del periodo presidencial, podría ser beneficioso para la gobernabilidad y la sostenibilidad democrática.

2. Sistema de elección legislativa

A. Funciones clave del sistema electoral

a. Democracia representativa

El artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

b. Elección directa

El artículo 157, párrafo primero, de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que el Congreso (unicameral) está com-

puesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un periodo de 4 años, pudiendo ser reelectos.

Si se admitiera que el periodo presidencial fuese de 5 o 6 años, el periodo legislativo también podría prorrogarse a 6 años, pero bajo la condición de que, a mitad del periodo presidencial, el Congreso de la República se renovara parcialmente (50%).

c. Diputados distritales y nacionales

El artículo 157, párrafo segundo, de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que cada uno de los departamentos de la República constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al 25% de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.

B. *Sistema electoral utilizado*

El artículo 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que las elecciones de diputados por lista nacional y por planilla distrital se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías.

Bajo este sistema (D'Hondt), los resultados electorales se consignan en un pliego que contiene un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anota a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda, ese mismo número dividido entre 2; en la tercera dividido entre 3, y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación. De estas cantidades y de mayor a menor se escogen las que correspondan a igual número de cargos de elección. La menor de estas cantidades es la cifra repartidora, obteniendo cada planilla el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos que obtuvo entre la cifra repartidora.

Por consiguiente, el sistema electoral utilizado es el de representación proporcional de minorías a nivel nacional y distrital y por lista cerrada.

Antes de la reforma constitucional de 1994, en la elección de diputados por lista nacional, las planillas estaban vinculadas a las respectivas candidaturas presidenciales de los partidos o sus coaliciones, por lo que no se admitían postulaciones divididas. Es decir que los diputados por lista nacional eran elegidos con los mismos votos emitidos a favor de la planilla presidencial.

Después de que entró en vigencia la reforma constitucional de 1994, la planilla de diputados por lista nacional se presenta en forma independiente de la planilla presidencial, por lo que la población vota en boletas separadas por unos y otros.

C. Balance

La postulación de candidatos a diputados, mediante listas cerradas, permite a los partidos premiar y colar a muchos de sus activistas aunque éstos no sean idóneos para ocupar una curul, e impide a los ciudadanos elegir selectivamente a los congresistas, ya que están obligados a votar por el bloque de candidatos propuesto por un partido. Por ende, no sorprende que muchos diputados que resultan elegidos no sean calificados, es decir, que no gocen de autoridad, mérito, respeto e idoneidad.

Por el contrario, el sistema electoral de representación mayoritaria (también llamado de voto uninominal o de lista abierta) permite al elector votar directamente por el candidato de su preferencia en el distrito donde reside, y su voto no favorece directa ni indirectamente a otros aspirantes. En fin, gana la elección el candidato más votado en una competencia abierta, personal y deliberante en el respectivo distrito, lo que implica que el diputado efectivamente representa al electorado, además de que está más cerca de éste y es menos dependiente del partido al cual pertenece. Asimismo, el representante no sólo goza de mayor legitimidad, sino que también tiene un mayor grado de responsabilidad de cara al mismo electorado, ya que su reelección depende de su actuación. En dos platos, bajo el sistema uninominal, el voto sí tiene poder.

De suerte que la recurrente elección de diputados no calificados radica en el vigente sistema de voto plurinominal. Por tanto, la calidad de los congresistas no se ha elevado a pesar de la depuración (terminación del periodo y funciones de los diputados de ese entonces) ocurrida en 1994 y de la efectividad del voto cruzado. Lo procedente, entonces, es que se

adopte el sistema de representación mayoritaria para la elección de diputados distritales, que, sin duda, tendría la ventaja adicional de hacer relevante e interesante la competencia por las diputaciones. Para los diputados de lista nacional debería mantenerse el sistema de representación proporcional de minorías.

La adopción de un sistema mixto, es decir, en donde puedan concurrir el sistema de voto uninominal y el de voto plurinominal, como el que se propone, vendría a fortalecer la democracia representativa, ya que aseguraría una representación más legítima.

3. Reformas a instituciones de democracia directa

A. Consultas populares: ¿obligatorias o indicativas?

La celebración de consultas populares, como fórmula de la democracia participativa o directa, están previstas en los artículos 173, 280 y 19 (este último de las Disposiciones Transitorias y Finales) de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Convenio 169 de la OIT (aprobado y ratificado por el Estado de Guatemala) y en el Código Municipal (artículos 63-66).

Sin duda, tanto los diputados constituyentes como los legislativos confirieron un valor positivo al procedimiento consultivo o de referendo, bajo el supuesto de que el mismo, por un lado, refleja la expresión pura de los intereses y aspiraciones individuales y, por el otro, mide con autoridad las preferencias de la opinión pública.

En lo que respecta al carácter obligatorio o indicativo de la consulta, la Constitución Política de la República de Guatemala contempla 2 casos específicos en que el resultado de una consulta es obligatorio: la ratificación de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso (artículo 280) y la aprobación del acuerdo definitivo que resuelva la situación de los derechos de Guatemala respecto a Belice (artículo 19 de las Disposiciones Transitorias y Finales).

La única consulta popular (de carácter obligatorio) cuyo resultado ha sido la aceptación de la respectiva propuesta se celebró el 30 de enero de 1994, mediante la cual se ratificaron las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República el 17 de noviembre de 1993 mediante el Acuerdo Legislativo 18-93.

Asimismo, la Constitución estipula que las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos (artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala). En este caso, el resultado de la consulta es netamente de carácter indicativo, es decir que debe servir a los representantes políticos (electos o no) como una toma del pulso ciudadano en el proceso de adopción de decisiones, incluso de carácter legislativo trascendental, dando vida así a lo que se denomina “producción democrática del derecho”.

Así como ocurre en la Constitución, en la legislación ordinaria (tratados o convenios internacionales y las leyes) también deben señalarse expresamente los casos específicos en que el resultado de la consulta es obligatorio. Por el contrario, si no consta expresamente este carácter obligatorio, debe suponerse que el resultado es indicativo.

El artículo 63 del Código Municipal dispone que: “cuando la trascendencia de un asunto aconseje la convocatoria de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre”.

El artículo 64 del Código Municipal establece que los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de, por lo menos, el 10% de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el 20% de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

El artículo 65 del Código Municipal prescribe que cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

En la sentencia del 8 de mayo de 2007, dictada por la Corte de Constitucionalidad (expediente 1179-2005), se expresa que

...las consultas populares constituyen mecanismos importantes de expresión popular, por medio de los cuales se efectivizan varios derechos reconocidos constitucionalmente, como los de libertad de acción y de emisión

del pensamiento, así como el derecho de manifestación, pero tales procedimientos consultivos deben contar con los marcos jurídicos adecuados que establezcan con precisión: las autoridades encargadas de convocar y desarrollar las consultas, el momento en que deban efectuarse y los efectos de las mismas, entendiéndose que los resultados que se obtengan reflejarán el parecer de la comunidad consultada sobre un tema determinado, pero que a éstos no se les puede dar carácter regulatorio o decisorio sobre materias que no sean de competencia de las autoridades convocantes o de dichas comunidades... Al advertir que la normativa que regula lo relativo a las consultas populares referidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, es bastante amplia y poco precisa en cuanto al desarrollo de los procedimientos de consulta, esta Corte estima conveniente hacer uso de la modalidad de fallos que en la doctrina del derecho procesal constitucional se conocen como “exhortativos” y que han sido objeto de profundo estudio por el tratadista argentino Néstor Pedro Sagüés. En tal sentido se exhorta al Congreso de la República de Guatemala a lo siguiente: *a)* proceda a realizar la reforma legal correspondiente, a efecto de armonizar el contenido de los artículos 64 y 66 del Código Municipal, en el sentido de determinar con precisión cuándo una consulta popular municipal tendría efectos vinculantes, y *b)* para efectivizar el derecho de consulta de los pueblos indígenas, referido en los artículos 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 26 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se legisle sobre la forma como deben desarrollarse esos procedimientos consultivos, quién debe ser el órgano convocante y el que desarrolle la consulta, quiénes podrán participar, el momento en que debe realizarse y los efectos de los resultados obtenidos...

B. Iniciativa popular

Por otro lado, el artículo 277 de la Constitución contempla la iniciativa popular para fines de proponer reformas constitucionales, en los términos siguientes: “Tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución: ...El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de 5,000 ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos”.

Cabe señalar que en la Constitución no está prevista la iniciativa popular para proponer que se emitan, reformen o deroguen leyes ordinarias.

En todo caso, el artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que “para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral”.

Asimismo, de conformidad con lo que dispone el artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala, corresponde al Congreso, con el voto afirmativo de, por lo menos, las dos terceras partes del total de diputados, aprobar cualquier reforma constitucional que no sea de la competencia de la Asamblea Nacional Constituyente, previo a ser ratificada en consulta popular. Es decir que no está prevista la iniciativa popular para solicitar directamente la convocatoria a una consulta popular con miras a reformar la Constitución.

Tampoco está prevista la iniciativa popular para fines de convocar a otras consultas populares de carácter obligatorio (acuerdo definitivo sobre Belice) ni de carácter indicativo, toda vez que el artículo 173, párrafo segundo, de la Constitución Política establece que la consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

C. Referendo revocatorio

La revocación popular es el acto jurídico por el cual el electorado pone fin o término al periodo de funciones de los servidores públicos que fueron elegidos por sus conciudadanos para ocupar cargos estatales de elección popular por un plazo determinado.

Luego, la revocación popular es un mecanismo de salida legal a una equivocada elección ciudadana, o de sustitución jurídica de un representante que no está cumpliendo con las expectativas del electorado, antes de que expire el periodo de sus funciones, sin que la razón sea invalidez mental o física ni la comisión de un delito, toda vez que para este efecto operan los denominados controles interorgánicos.

La teoría de la revocación popular en una democracia institucional se sustenta en que la delegación de la autoridad por parte del pueblo en sus legítimos representantes es una concesión revocable, lo que supone que el pueblo puede recobrar, en cualquier tiempo, el ejercicio pleno del po-

der. Lo anterior bajo el supuesto de que la delegación de la autoridad no significa la enajenación de la misma. La enajenación es algo así como emitir un cheque en blanco a favor de quien resulte elegido para ocupar un cargo público, para que disponga de los fondos disponibles sin control alguno.

La Constitución Política de la República de Guatemala si bien reconoce los principios de autogobierno del pueblo y de delegación revocable, al disponer que la soberanía radica en el pueblo, quien la delega, para su ejercicio, en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no fija un procedimiento revocatorio específico.

En Guatemala, aunque ya se hizo valer el derecho a la revocación popular (del periodo y funciones de los diputados al Congreso y de los magistrados del organismo judicial) en 1994, dicha revocación no se llevó a cabo a través de un procedimiento revocatorio específico, toda vez que éste no está previsto en la Constitución, sino mediante una reforma constitucional en que se incorporaron preceptos que expresamente dieron por terminados los periodos y funciones de los respectivos funcionarios.

4. Reformas al organismo electoral

A. Rango constitucional

A pesar de la importancia del Tribunal Supremo Electoral, no se encuentra descrito en la parte orgánica de la Constitución, sino que solamente en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En tanto que para reformar la parte orgánica de la Constitución debe pasar por la aprobación del Congreso, con el voto favorable de, por lo menos, las dos terceras partes de los diputados y la ratificación en consulta popular, para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos solamente se requiere la aprobación del Congreso, con el voto favorable de, por lo menos, las dos terceras partes de los diputados.

B. Funciones

De conformidad con lo que establece el artículo 125 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el Tribunal Supremo Electoral tiene, entre otras, las funciones de velar por el fiel cumplimiento de la Constitución,

leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos; convocar y organizar los procesos electores; declarar el resultado y validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas, y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de su elección; 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; resolver acerca de la inscripción, sanciones y cancelación de organizaciones políticas; nombrar a los integrantes de las juntas electorales departamentales y municipales, y remover a cualquiera de sus miembros por causa justificada, velando por su adecuado funcionamiento; y velar por la adecuada y oportuna integración de las juntas receptoras de votos.

El Tribunal Supremo Electoral, desde que se instaló el 30 de junio de 1983, es la institución estatal que goza de mayor prestigio y credibilidad entre la población, ya que sus actuaciones, en términos generales, han sido transparentes, eficientes y eficaces.

C. Elección de magistrados

De acuerdo con lo que disponía el Decreto Ley 30-83 (Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral), por medio del cual se creó el Tribunal Supremo Electoral, con funciones autónomas, jurisdicción en toda la República y sin estar sujeto a ninguna autoridad u organismo del Estado, la Corte Suprema de Justicia era el órgano que debía elegir a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral de una nómina de 20 candidatos preparada por una comisión de postulación.

A su vez, el artículo 123 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, antes de que fuera reformado por el Decreto 10-2004 del Congreso de la República, establecía que el Tribunal Supremo Electoral se integraba con 5 magistrados titulares y 5 magistrados suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus diputados, de una nómina de 30 candidatos propuesta por una comisión de postulación, y duraban en sus funciones 6 años.

El artículo 123 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, después de que fue reformado por el Decreto 10-2004 del Congreso de la República, establece que el Tribunal Supremo Electoral se integra con 5 magistra-

dos titulares y 5 magistrados suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus diputados, de una nómina de 40 candidatos propuesta por una comisión de postulación, y duran en sus funciones 6 años.

La experiencia dicta que desde que el Congreso de la República elige a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, el proceso de designación se ha ido politizando cada vez más, al extremo que se ha optado por ampliar la nómina de candidatos de 30 a 40, a fin de que el margen de maniobra política sea mayor. Originalmente, la nómina era de 20 candidatos.

En todo caso, si la elaboración de una nómina de 30 candidatos idóneos ya era objeto de un trabajo arduo y complejo por parte de la comisión de postulación, ya no se diga para elaborar una de 40 aspirantes.

IV. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Democratización interna*

A. *Mecanismos de elección de autoridades internas*

a. *Comité ejecutivo nacional*

El artículo 26 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que corresponde a la asamblea nacional de los partidos elegir a los miembros del comité ejecutivo nacional y a los otros órganos nacionales.

De acuerdo con el artículo 25, la asamblea nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido y se integra por 2 delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país en donde la entidad tenga organización partidaria vigente, los cuales serán electos por la asamblea municipal respectiva para cada asamblea nacional que se reúna.

El artículo 28 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que la elección del secretario general y demás integrantes del Comité Ejecutivo Nacional se hará por planillas encabezadas por los candidatos a secretario general y secretarios generales adjuntos, en las que se incluirán no menos de 3 suplentes. En caso de que ninguna de las 2 planillas obtenga mayoría absoluta, la elección se repetirá entre las 2 planillas que hubieren obtenido mayor número de votos. Cada partido podrá incluir en

sus estatutos el sistema de representación proporcional de minorías después de adjudicar los cargos de secretario general y secretarios generales adjuntos a la planilla ganadora.

b. Comité ejecutivo departamental

El artículo 36 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que corresponde a la asamblea departamental elegir a los miembros del comité ejecutivo departamental respectivo.

c. Comité ejecutivo municipal

El artículo 47 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que corresponde a la asamblea municipal elegir a los miembros del comité ejecutivo municipal respectivo.

d. Autoridad del secretario general

De conformidad con lo que dispone el artículo 33 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el secretario general del partido, además de ejercitar la representación legal de la organización política, es el encargado de ejecutar y hacer que se ejecuten las resoluciones de la asamblea general o del comité ejecutivo nacional y designa a los fiscales del partido ante las juntas electorales departamentales.

Como podrá advertirse, estas funciones confieren al secretario general del partido un poder especial dentro de la organización política, ya que sin su concurso, participación y consentimiento el partido no puede actuar frente a terceros. Además de que tiene la potestad de designar a los fiscales del partido en cuestión electoral.

B. Mecanismos de elección de candidatos

a. Elección de candidatos presidenciales

El artículo 26, literales *e* e *i*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que corresponde a la asamblea nacional del partido, alternativamente, elegir y proclamar directamente a los candidatos del partido

a la Presidencia y Vicepresidencia de la República o acordar que la elección y proclamación de los mismos se efectúe mediante elecciones directas (primarias) con convocatoria de todos los afiliados.

Esta última modalidad de elecciones internas fue adoptada mediante el Decreto 10-2004 del Congreso de la República.

b. Elección de candidatos a diputados

El artículo 26, literal *h*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que corresponde a la asamblea nacional del partido elegir y proclamar directamente a los candidatos del partido a diputado en aquellos distritos donde no se cuente con organización partidaria vigente, así como a los candidatos a diputado por lista nacional y al Parlamento Centroamericano.

El artículo 36, literal *c*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que corresponde a la asamblea departamental del partido elegir candidatos a diputado por el departamento (distrito) respectivo.

c. Elección de candidatos a corporaciones municipales

El artículo 29, literal *d*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que corresponde al comité ejecutivo nacional designar candidatos del partido a cargos de elección popular en aquellos departamentos o municipios donde el partido no tenga organización vigente.

Esta atribución confiere al comité ejecutivo nacional un poder especial y no incompatible parcialmente con lo que dispone el artículo 26, literal *h*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, a que se hace referencia en el inciso anterior.

Asimismo, el artículo 47, literal *c*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que corresponde a la asamblea municipal elegir candidatos que serán postulados para los cargos de elección popular del municipio.

d. Celebración de primarias

El actual partido oficial Gran Alianza Nacional (GANNA) inició un proceso de elecciones internas (primarias) en 2006 para los fines de ele-

gir y proclamar a su candidato a presidente de la República, pero desistió del mismo, en virtud de que se retiraron de la contienda todos los precandidatos a excepción de uno.

Aunque no estaba previsto en la ley, en noviembre de 2002 el Partido de Avanzada Nacional (PAN) llevó a cabo un proceso voluntario de elecciones internas, cuyo resultado fue la selección de un candidato presidencial. No obstante, posteriormente la asamblea nacional del PAN designó a otro candidato presidencial.

En 2003, el partido Unión Democrática (UD) también realizó un proceso voluntario de elecciones primarias, que tuvo como consecuencia la selección de su candidato presidencial, aunque éste finalmente declinó participar en la contienda electoral.

Otro antecedente de elecciones internas es el que organizó el partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) en 1990. También fue un proceso voluntario que terminó en la selección del candidato presidencial de la organización política.

Sin duda, la celebración de elecciones primarias en los partidos estimula la democracia participativa en su seno, ya que permite a los afiliados (bases partidarias) participar directamente en la toma de decisiones, especialmente en cuanto a los candidatos que van a ser postulados por los partidos para cargos de elección popular. Por tanto, la celebración de elecciones primarias fortalece la democracia interna de los partidos.

En Guatemala, la adopción de elecciones primarias, además de que es opcional y, por ende, no obligatoria para los partidos, está en una fase incipiente, experimental y de aprendizaje, por lo que no existe una experiencia que permita una evaluación formal.

2. Financiamiento de los partidos políticos

A. Financiamiento público

El artículo 20, literal *f*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, antes de la emisión del Decreto 10-2004 del Congreso de la República, disponía que los partidos gozaban del derecho a obtener un financiamiento estatal, a razón de Q 2.00 por voto legalmente emitido a su favor, siempre que el partido hubiere obtenido no menos del 4% del total de sufragios válidos depositados en la elecciones generales. Dicho cálculo se de-

bía de hacer con base en el escrutinio realizado en la primera elección (primera vuelta electoral) para los cargos de presidente y vicepresidente de la República.

El artículo 10 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República reformó el artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el sentido de que el Estado debía contribuir al financiamiento de los partidos políticos, a razón de 2 pesos centroamericanos por voto legalmente emitido a su favor, siempre que hubiera obtenido no menos del 5% del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales o hubiera obtenido por lo menos una diputación al Congreso. Igualmente, dicho cálculo se debía de hacer con base en el escrutinio realizado en la primera elección (primera vuelta electoral) para los cargos de presidente y vicepresidente de la República.

El artículo 4o. del Decreto 35-2006 del Congreso de la República reformó nuevamente el artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos en el sentido de que el Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón del equivalente en quetzales de USD \$2.00 por voto legalmente emitido a su favor, siempre que hubiere obtenido no menos del 5% del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales o hubieren obtenido por lo menos una diputación al Congreso. El cálculo se hará tomando como base la mayor cantidad de votos válidos recibidos para los cargos de presidente y vicepresidente de la República o en el listado nacional para los cargos de diputados al Congreso.

Como podrá advertirse, el financiamiento público puede invertirse y gastarse en las diversas actividades y proyectos de las organizaciones políticas, sin limitación alguna; y, asimismo, no está previsto en la ley el financiamiento estatal para los partidos que solamente hubieren postulado candidatos a diputados distritales o para corporaciones municipales ni para los comités cívicos electorales.

Asimismo, el artículo 22, literal *j*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (reformado por el Decreto 10-04 del Congreso de la República) dispone que los partidos políticos tienen la obligación de 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.

Por otro lado, el artículo 182, párrafo tercero, de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que el presidente de la República, juntamente con el vicepresidente, los ministros, viceministros y

demás funcionarios dependientes que integran el organismo ejecutivo, tienen vedado favorecer a partido político alguno.

En ese mismo orden de consideraciones, el artículo 223, párrafo tercero, de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que, una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al presidente de la República, a los funcionarios del organismo ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.

B. *Financiamiento privado*

El artículo 10 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República (modificado por el artículo 4o. del Decreto 35-2006 del Congreso), por medio del cual se reforma el artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece que 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.
- 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 deberán llevar registro contable de las contribuciones que reciban.
- 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 a razón del equivalente en quetzales de USD \$1.00 por ciudadano empadronado hasta el 31 de diciembre del año anterior a las elecciones.
- f) Ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen el 10% del límite de gastos de la campaña.
- g) El incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas conlleva la aplicación de sanciones admi-

nistrativas o penales que determine la ley, así como la eventual cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva.

C. Control del financiamiento político

El artículo 10 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República, por medio del cual se reforma el artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, dispone que corresponde al Tribunal Supremo Electoral 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.

El artículo 3o. del Reglamento de Control, Fiscalización del Financiamiento Público y Privado de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas (Acuerdo 019-2007 del Tribunal Supremo Electoral) establece que el Tribunal Supremo Electoral tiene facultad para:

- a) Fiscalizar, en cualquier momento, los recursos financieros públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campañas electorales, así como de aquellos que integren su patrimonio, para lo cual se aplicarán las normas de auditoría generalmente aceptadas y las disposiciones derivadas de este Reglamento.
- b) Practicar auditoría a las organizaciones políticas a través del auditor electoral, del personal nombrado para el efecto o por medio de firmas profesionales. Las organizaciones políticas tienen obligación de colaborar con el auditor nombrado para que cumpla su función y efectuar la fiscalización, debiendo poner a su disposición los libros de contabilidad, documentos de soporte y toda la información que a juicio del auditor sean necesarios para su examen. Las actividades de fiscalización son obligatorias en la forma, modo y tiempos que determine el Tribunal Supremo Electoral, en cumplimiento de sus atribuciones.

El artículo 4o. del Reglamento de Control, Fiscalización del Financiamiento Público y Privado de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas (Acuerdo 019-2007 del Tribunal

Supremo Electoral) estipula que con el fin de llevar a cabo las funciones de fiscalización establecidas por la ley y este Reglamento, las instituciones del Estado centralizadas y descentralizadas, así como las municipalidades y sus empresas, prestarán su colaboración al Tribunal Supremo Electoral, previo convenio de apoyo establecido entre las instituciones.

El proceso electoral de mayo de 2007 fue el primero en el que el Tribunal Supremo Electoral fiscalizó el origen y aplicación del financiamiento político.

D. Acceso equitativo a medios de comunicación

El artículo 126 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República, por medio del cual se reforma el artículo 220 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, dispone que el Tribunal Supremo Electoral, conjuntamente con los fiscales de los partidos políticos, durante las primeras 2 semanas de convocado el proceso electoral, deberá establecer en cada evento electoral o procedimiento consultivo —para aplicarse por igual a cada organización política o coalición participante— los tiempos máximos y horarios a contratar para propaganda electoral en los medios de comunicación social radiales y televisivos, así como el espacio en los medios escritos. Los medios de comunicación no podrán negar a ninguna organización política la contratación de tiempos y espacios para propaganda dentro de los límites establecidos. Asimismo, deberán dar igual tratamiento a dichas organizaciones, tanto respecto al precio o tarifa como a la importancia de la ubicación temporal espacial de los mensajes publicitarios. Transcurrido el plazo a que se refiere este artículo para el establecimiento de límites máximos de transmisión sin que éstos se hayan efectuado, el Tribunal Supremo Electoral los fijará de oficio y sin necesidad de su discusión con los fiscales de los partidos políticos. Lo anterior sin perjuicio de la obligación de las estaciones de radio y televisión de transmitir los mensajes del Estado relacionados con la defensa del territorio nacional, seguridad interna y medidas que se decidan para la prevención o solución de tragedias que afecten a la población.

El artículo 127 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República, por medio del cual se reforma el artículo 221 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece que la propaganda electoral en los medios de comunicación estará sujeta a las siguientes reglas:

- a) El máximo establecido para propaganda en cada medio escrito no podrá ser menor a una página entera o su equivalente en pulgadas por edición diaria.
- b) A partir de la convocatoria, la transmisión de propaganda no tendrá más limitaciones que las establecidas en esta ley.
- c) El máximo establecido para propaganda en los medios de comunicación radiales y televisivos del Estado no podrán ser menor de treinta minutos semanales y en ningún caso serán acumulables.

Antes de la referida reforma se disponía que: “Todo partido o coalición de partidos políticos, legalmente inscritos para un proceso electoral, tendrían derecho a 30 minutos semanales en la radio y televisión del Estado, para dar a conocer su programa político”.

El artículo 128 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República, por medio del cual se reforma el artículo 222 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, dispone que todo medio de comunicación deberá registrar sus tarifas para propaganda electoral ante la Auditoría Electoral, dentro de la semana siguiente de efectuada la convocatoria; éstas no podrán exceder a las tarifas comerciales, las cuales deben ser el resultado del promedio de las mantenidas en los seis meses anteriores a la fecha de la convocatoria. En caso contrario, será fijada por el Tribunal Supremo Electoral. Se prohíbe la transmisión de propaganda electoral en los medios que no tengan registradas las tarifas. La remisión de tarifas deberá realizarse por medio de declaración jurada suscrita por el propietario o representante legal del respectivo medio de comunicación social. En caso de comprobarse la falsedad de la misma, la Superintendencia de Telecomunicaciones, previa resolución del Tribunal Supremo Electoral, ordenará la suspensión de transmisión del medio hasta la culminación del proceso electoral, sin perjuicio de las demás responsabilidades consiguientes.

Los medios de comunicación que transmitan propaganda electoral deberán comunicar diariamente a la Auditoría Electoral las cantidades y especificaciones de los espacios de propaganda que han utilizado los partidos políticos y comités cívicos. En el interior de la República, dichos datos deberán presentarse a las delegaciones departamentales y subdelegaciones municipales del Registro de Ciudadanos, según el caso.

Previamente a esta última reforma se establecía que: “para los efectos de propaganda electoral y publicaciones políticas, ningún medio privado de comunicación social podrá aplicar a las organizaciones políticas tarifas distintas a las ordinarias de carácter comercial”.

Mediante sentencia del 28 de marzo de 2006, dictada por la Corte de Constitucionalidad (expediente 2394-2004), publicada en el *Diario de Centro América (Diario Oficial)* el 11 de agosto de 2006, se declaró inconstitucional y sin vigencia el párrafo del artículo 222 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos que reza: “En caso de comprobarse la falsedad de la misma, la Superintendencia de Telecomunicaciones, previa resolución del Tribunal Supremo Electoral, ordenará la suspensión de transmisión del medio hasta la culminación del proceso electoral, sin perjuicio de las demás responsabilidades consiguientes”.

Finalmente, cabe señalar que mediante el Acuerdo 131-2007 del Tribunal Supremo Electoral del 3 de mayo de 2007, publicado en la edición del *Diario de Centro América (Diario Oficial)* correspondiente al 8 de mayo de 2007, se emitió el Reglamento de Control y Fiscalización de las Campañas Publicitarias de las Elecciones Generales, con base en lo que ordena el artículo 222 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Los principios que informan las referidas disposiciones reglamentarias son:

- a) Acceso irrestricto a todas las organizaciones políticas (artículo 5o.).
- b) Igualdad de oportunidades de contratación para todas las organizaciones políticas (artículo 6o.).
- c) Registro de tarifas comerciales (artículo 8o.).
- d) Facturación obligada a nombre de la organización política o de la agencia de publicidad contratada por dicha organización política (artículo 9o.).

E. Sanciones existentes y aplicación en la práctica

En el Código Penal de Guatemala no existe el delito de financiamiento político ilícito, por lo que, aunque se avanzó en cuestión de regular el financiamiento de las organizaciones políticas, no se puede castigar efectivamente la infracción de las respectivas normas.

Solamente podría invocarse el delito de desobediencia contenido en el artículo 414 del Código Penal que reza: “Quien desobedeciere abiertamente una orden de funcionario, autoridad o agente de autoridad, dictada

en ejercicio legítimo de sus atribuciones, será sancionado con multa de Q 50.00 a Q 1,000.00”.

El artículo 88 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos contempla que el Tribunal Supremo Electoral podrá imponer a los partidos políticos las sanciones de amonestación, multa, suspensión temporal y cancelación, conforme lo establecen los artículos 89, 90 y 93 de la referida Ley; solamente las sanciones de amonestación y multa son aplicables a la infracción de las normas sobre financiamiento político. La sanción pecuniaria (multa) es de Q 100.00 a Q 1,000.00, dependiendo de la gravedad del hecho cometido, extremo que la torna en una sanción meramente simbólica.

F. Papel de los órganos de control y grado de cumplimiento de la legislación

Inequívocamente, la falta de sanción adecuada para el financiamiento político ilícito hace que la respectiva regulación sea —en gran medida— lírica.

3. Documento de identificación personal

Mediante el Decreto 90-2005 del Congreso de la República se emitió la Ley del Registro Nacional de Personas, por virtud del cual se crea el documento personal de identificación como un documento público, personal e intransferible, de carácter oficial, el cual debe ser obtenido por todos los guatemaltecos y extranjeros domiciliados mayores de 18 años de edad. Este documento vendrá a sustituir la obsoleta y vulnerable cédula de vecindad.

4. Favoritismo político

El artículo 182, párrafo tercero, de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que “el presidente de la República, juntamente con los ministros, viceministros y demás funcionarios dependientes que integran el organismo ejecutivo, tienen vedado favorecer a partido político alguno”.

Asimismo, el artículo 223, párrafo tercero, de la Constitución establece que “una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al presidente de la República, a los funcionarios del organismo ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas”.

También el artículo 223, literales *e* y *f*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que durante cualquier proceso electoral está prohibido a los funcionarios y empleados públicos dedicarse durante la jornada de trabajo a funciones o actividades de carácter político electoral, así como emplear su autoridad o influencia a favor o en perjuicio de determinado candidato u organización política, así como usar los recursos y bienes del Estado para propaganda electoral.

No obstante, en el Código Penal no están tipificados como delitos los referidos ilícitos.

5. *Transfuguismo político*

No existe ninguna restricción para el transfuguismo político. De hecho, en la actual Legislatura aproximadamente el 40% de los diputados abandonaron a los partidos a través de los cuales fueron electos.

6. *Discriminación positiva*

El artículo 4o. de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad.

No existen cuotas de representación especiales para ciertos grupos como minorías étnicas u otros.

No obstante, el artículo 65 del Código Municipal prescribe que cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, incluso aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

7. Otras formas de participación política

El artículo 212 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que los partidos políticos legalmente reconocidos podrán postular e inscribir candidatos para todos los cargos de elección popular (presidente y vicepresidente de la República, diputados al Congreso de la República, diputados al Parlamento Centroamericano y corporaciones municipales).

Asimismo, dicha disposición establece que los comités cívicos electorales sólo podrán postular candidatos para los cargos de alcalde y corporaciones municipales.

En algunos proyectos de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se propone que los comités cívicos electorales constituidos a nivel distrital (departamental) puedan proponer candidatos a diputados distritales.

No obstante, tanto la Constitución como la Ley Electoral y de Partidos Políticos no limitan ni prohíben expresamente la participación de candidatos independientes, es decir, no postulados por organizaciones políticas (partidos políticos y comités cívicos electorales), por lo que, en teoría, está abierta dicha participación cívico-política, aunque la decisión final correspondería al Tribunal Supremo Electoral y, en caso de que se planteara una acción de amparo contra éste, a la Corte de Constitucionalidad.

V. EVALUACIÓN FINAL

Desde que se inició el proceso de democratización en Guatemala (1985), indudablemente se ha avanzado en materia de transformación del sistema político-electoral; sin embargo, existen temas cruciales pendientes de ser abordados, tales como:

- 1) La democratización interna de los partidos políticos.
- 2) La profundización de la democracia representativa.
- 3) El castigo del financiamiento político ilícito y otros ilícitos político-electorales.
- 4) La regulación de la consulta popular.
- 5) La transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública.

- 6) El fortalecimiento de los órganos de control y fiscalización del Estado.
- 7) La tipificación de delitos anticorrupción (enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, conflicto de interés, testaferrato, omisión de la declaración jurada de bienes de los funcionarios, etcétera) y la agravación de las penas de los delitos vigentes (*v. gr.* malversación).
- 8) La prolongación de los periodos presidencial y legislativo a 5 o 6 años, siempre y cuando exista renovación parcial del Congreso (en 50%) a mitad del periodo presidencial.
- 9) El desarrollo de las convenciones Interamericana contra la Corrupción, de Naciones Unidas contra la Corrupción y contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo), todas aprobadas y ratificadas por el Estado de Guatemala.
- 10) El fortalecimiento del poder local, fundamentado en una descentralización fiscal y en la elección de autoridades regionales (gobernadores y consejos departamentales) y locales (jueces de paz, fiscales de distrito y jefes de policía).

Sin duda, las crisis políticas recurrentes y de gobernabilidad, así como la poca confianza ciudadana en el sistema político, se deben, en gran medida, a que no se han abordado los temas anteriores, entre otros.