

EL SISTEMA ELECTORAL GUATEMALTECO FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS, CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El ser humano desde sus primeros pasos en la historia, ha tenido como una de sus metas principales la hegemonía sobre sus congéneres, el mando sobre el grupo comunal, lo que en otras palabras significa el poder, y desde el alba histórica hasta nuestros días esa actividad ocupa el primer lugar, y si se usó de la fuerza, de la habilidad, de la maniobra subterránea o de la inteligencia y la persuasión pacífica desde el principio para obtener una posición prepotente, iguales medios se han venido empleando en todo el desarrollo de la humanidad hasta la edad presente.

Está muy claro que en el momento actual, todos los esfuerzos en la gran mayoría de las naciones están orientados de consuno a que el poder se obtenga mediante los medios pacíficos idóneos con la participación del pueblo, que debe manifestarse libremente, de acuerdo con su convicción política y su conciencia ciudadana. Pero para llegar a este momento se recorrió un largo camino, costoso y cruento, undívago y holocáustico, que ha culminado, sin embargo, en lo mejor que hasta hoy se ha obtenido para que esa voluntad popular se plasme en una realidad política, es decir, para que el poder sea el fruto de las aspiraciones populares diáfana y libremente expresadas, y eso mejor es la democracia.

Pero para llegar a esta meta ha sido necesario crear y establecer todo un andamiaje jurídico legal, orgánico y funcional que contenga las bases sobre las que se erija sólidamente un régimen democrático. Me refiero a la Constitución del Estado, la cual debe ser reflejo de la conciencia de unidad de la nación,

como resultado de una vivencia colectiva en que los nacionales se han unido fuertemente unos con otros en un ligamen fraternalmente espiritual y racional, y que les ha dado una convicción, una voluntad política de ser miembros de un solo ente, con principios de permanencia y de convivencia pacífica con otros entes semejantes. Este sentimiento, esa conciencia de unidad no basta por sí sola para el logro constitucional. Es necesario, además, un deseo casi obsesivo de libertad, tanto colectiva como individual. Ser libre de opresión, de miseria, de temor, de injusticia social y, muy particularmente, de expresar sin cortapisas esa voluntad política de participar en el poder.

Los dos factores anteriormente señalados, con sus componentes, son los que también han provocado los grandes movimientos y cambios constitucionales e institucionales, aunque hay que considerar que no siempre esos movimientos o cambios se realizan sin obstáculos. Muchas veces encuentran oposición por parte de quienes tienen el poder o ejercen opresión o dominio irracional, por lo que son impulsados mediante revoluciones.

La historia es bastante ilustrativa acerca de estos fenómenos. Pero para que estos movimientos generen una auténtica Constitución, es indispensable un componente muy importante, que es el derecho. Porque aquélla, la Constitución, tiene como, no único, pero sí tal vez el más importante propósito, el de la sumisión del Estado al derecho, para que los gobernantes actúen dentro de un régimen jurídico de conformidad con las reglas creadas por la voluntad popular mediante sus representantes, o sea la voluntad colectiva jurídicamente normada. Reglas que deben tener el carácter de supremas frente a los cánones jurídicos ordinarios que deben emanar de aquéllas.

Sin embargo, para que todos los principios anteriormente anotados sean una realidad constante, es indispensable consignar como fundamento primario, básico, de un régimen jurídico constitucional, dos clases de libertades: la libertad política y las libertades individuales. Éstas son las que permiten a los ciudadanos llevar a cabo sus logros dentro del contexto personal, con entera efectividad y sin obstáculos de quienes están

en el ejercicio del poder. La libertad política tiene más bien un aspecto colectivo, puesto que se traduce en una gestión de la comunidad nacional en o ante el gobierno; es exorbitante del ámbito puramente de la libertad del individuo.

La libertad política comprende los derechos políticos que permiten participar en el ejercicio de la soberanía nacional, que son el derecho del sufragio, de optar a cargos de elección popular y la consulta popular (plebiscito y referéndum), aunque podemos afirmar que estos derechos participan tanto de la libertad política como de la libertad individual y es por ello que su ejercicio es limitado a una parte de la población, en razón a la edad, y se ha llegado a darle al sufragio carácter universal, gracias a la libertad individual que le sirve de sustentación original.

El fundamento de la democracia representativa lo constituyen las elecciones y, sobre todo, las elecciones de voto directo y popular en que los ciudadanos sin restricciones —más que aquellas limitativas por circunstancias especiales (carácter militar en algunos países, sentencias condenatorias privativas de la libertad, y otras)— acuden a expresar su voluntad a las urnas electorales con objeto de designar a sus gobernantes. El elector da su consentimiento a una candidatura determinada mediante el sufragio, el que generalmente (ya en casi todos los países así se legisla) es secreto.

La representatividad se hace evidente, si se toma en cuenta que el electo en su calidad de gobernante (en cualquiera de las esferas del gobierno) actúa en nombre, no de su circunscripción (cuando la elección es distrital, por ejemplo), sino de toda la comunidad, del pueblo en conjunto.

Otro fundamento del régimen de democracia, es que las elecciones deben ser competitivas (algunos autores las denominan disputadas), o sea que se trata de elecciones libres, a las que concurren diferentes candidatos, que pertenecen a distintos partidos, con programas e ideologías distintos, que pueden ser semejantes o totalmente antagónicos, procedimiento éste que es una de las principales características del llamado mundo occidental, al que pertenece Guatemala.

Para que se pueda dar tal fenómeno político, es necesario, como presupuesto lógico, una sociedad pluralista en la que

concurran diversas opiniones, diversos puntos de vista, como consecuencia de la coexistencia de varias agrupaciones, organizadas o no, de ciudadanos y que tienen como continente expresiones de lo que podríamos llamar una mistificación de las libertades política e individual, como la libertad de asociación, la libertad de reunión, de emitir opiniones en forma pública, hacer pronunciamientos de diversa índole y, sobre todo, el pluralismo de las organizaciones políticas; todo ello, sin más restricciones que las que impone el orden público, para seguridad de la estabilidad de las instituciones y de la misma sociedad. En otras palabras, la sociedad pluralista es la máxima expresión de la democracia del mundo occidental.

Básico es, para mantener ese pluralismo dentro del contexto democrático, que la expresión popular mediante el voto, sea auténticamente libre. Libertad ésta que comprende, no sólo la libre escogencia del o de los candidatos, sino también el de no participar en la elección (como en Guatemala, en que el voto se considera un deber y no una obligación), así como el de votar en blanco, aunque desde el punto de vista cívico, se considere criticable y poco edificante.

También es piedra angular dentro de un régimen democrático el voto secreto. Este aspecto ha sido difícil de realizar en países en que la democracia es aparente y en aquellos como el nuestro, en que hay un gran porcentaje de analfabetos. Sin embargo, el voto secreto es una práctica casi generalizada en el mundo occidental y con el uso de recursos y técnicas idóneos se han superado los que antes se consideraban obstáculos insalvables. En algunos países de Occidente se practica el voto público como una excepción, en virtud de determinadas y calificadas circunstancias, como, por ejemplo, algunos impedimentos físicos para poder hacerlo secretamente.

En resumen, elecciones libres dentro de una sociedad pluralista, mediante el voto libre y secreto, constituyen el pilar fundamental de las democracias occidentales.

¡Ah!, pero siempre existe el peligro del fraude, que en muchos países de América Latina, en un pasado reciente, fue una práctica corriente, por la que regímenes políticos y/o militares se perpetuaron por varias décadas en el poder. Por ello es que

en la actualidad se trata de impedir las acciones fraudulentas, con la adopción de medidas legislativas, reglamentarias o técnicas modernas, que mengüen en gran proporción este vicio. Pero encima de todas esas medidas, lo más importante para que no haya fraude, es la voluntad política de no hacerlo, que debe privar tanto en gobernantes como en gobernados y, principalmente, en quienes tienen a su cargo la responsabilidad de las funciones electorales.

Ahora bien, para que el calificativo representatividad sea una realidad, hace falta otro ingrediente y éste es el encontrar los medios legales y técnicos para que no queden marginados de la “cosa pública” los partidos u organizaciones políticas derrotados en las elecciones. Porque sería injusto marginar y dejar fuera del gobierno a aquellos grupos que representan otras tendencias u otros intereses y que, hay que reconocerlo, integran la sociedad pluralista y en alguna forma son expresión de ella. A veces los partidos derrotados representan una gran mayoría de la población, que no puede dejarse de tomar en cuenta, porque, de lo contrario se desvirtuaría, se desnaturalizaría una de las notas esenciales de la democracia, como es la representatividad. Se debe buscar y encontrar el sistema por el cual se logre la representación de los electores en forma equitativa y proporcional a su fuerza electoral, es decir, a la respuesta contenida en el resultado de las elecciones, atendiendo al número de sufragios obtenidos por cada agrupación contendiente, hasta cierto límite.

De lo anterior, se hace necesario señalar que hay votación mayoritaria y votación por representación proporcional. La primera se da cuando, dentro de los candidatos contendientes, gana o ganan el o los candidatos que obtienen un mayor número de votos. Se presentan dos modalidades: a una vuelta y a dos vueltas.

La primera vuelta se produce cuando los cargos a elegir se adjudican a los candidatos que encabezan la votación, mediante mayoría relativa.

En el otro sistema, o sea el de dos vueltas, se debe ganar por una mayoría absoluta (la mitad más uno del total de votos válidos depositados), mayoría aceptada en la mayor parte de

países que han adoptado este sistema (aunque hay unos pocos que fijan otra proporción o porcentaje, como en Costa Rica, por ejemplo). Si no se obtiene esa ventaja, los dos primeros candidatos concurren a una segunda vuelta, en la que para obtener el triunfo, basta la mayoría relativa. A los candidatos no elegidos en la primera vuelta se les llama *ballottage*.

En el sistema de representación proporcional, cada lista tendrá cierto número de candidatos elegidos, en proporción al número de sufragios obtenidos, aplicando un cociente o número uniforme. En la práctica resulta, a veces, difícil de aplicar este sistema.

Dentro de esta modalidad, el matemático belga Hondt creó un sistema por el cual se puede conocer inmediatamente al resultado. Aunque aparentemente es complicado, suele resolver con facilidad y ecuanimidad la distribución de los cargos objeto de la elección.

Es necesario referirnos a otro tema, a un elemento importante y decisivo en la vida institucional de un país, como lo es el partido político.

Los partidos políticos son agrupaciones de ciudadanos organizadas alrededor, en las más de las veces, de un ideario o en otras de un caudillo, para acceder al poder. Es incuestionable que un partido desempeña un papel importante dentro del sistema político de cada Estado. Viene a constituir un enlace, un vínculo entre los electores y los gobernantes, sobre todo de los representantes en las cámaras legislativas, que son los que siempre actúan formando bloques o bancadas de sus respectivos partidos. Pero para que ese vínculo se establezca, necesita como presupuesto indispensable el que el partido sea representativo de los sectores que pretende aglutinar dentro de la tendencia ideológica que sustenta.

Los partidos políticos son organizaciones que deben estar dotadas de personalidad jurídica, para poder cumplir con sus objetivos dentro del contexto político nacional. Asimismo, deben coadyuvar a la formación de la voluntad política del pueblo y fiscalizar los actos de los organismos electorales, a efecto de poder compartir con éstos la responsabilidad del proceso electoral, para que este proceso se desarrolle conforme las pres-

cripciones constitucionales y legales, para evitar y no propiciar dentro de su seno actos de corrupción o fraude electoral.

Como personas jurídicas aptas para el desempeño de sus funciones, los partidos políticos deben reunir ciertos requisitos para su formación y ulterior desarrollo, y estar inscritos, para su control y demás actividades, en los registros de los organismos electorales. Estar estructurados y organizados, mediante estatutos o reglamentos que deben ser revisados y aprobados por las autoridades electorales, para garantizar su funcionamiento democrático y su idoneidad como agentes de enlace entre el electorado y el parlamento, así como formadores de la voluntad política de los ciudadanos. Su organización interna debe ser de tal manera, que asegure la participación de todos sus afiliados en las decisiones más importantes que tome el partido, sobre todo en la designación de los candidatos a los cargos de elección y el acceso a las cúpulas dirigenciales del partido, las que deben renovarse periódicamente mediante la participación de las bases, con el fin de evitar que un individuo o grupo de privilegiados se adueñen de la dirección y proyección política del partido de que se trate.

Y, por último, debemos referirnos a un elemento muy importante, que sin él sería imposible realizar las elecciones en forma ágil, idónea e indiscutiblemente pura. Se trata del organismo u órgano electoral, que debe ser una entidad dotada de la más amplia libertad para desarrollar sus funciones; integrado por personas de reconocida honorabilidad, capaces de afrontar y resolver los más arduos problemas políticos y con absoluta independencia. Aunque en algunos países se integran con personas afiliadas a los partidos políticos y como un órgano meramente administrativo, lo ideal es que sus miembros sean ajenos a cualquier movimiento político organizado y que la entidad sea un verdadero tribunal de derecho, como es en Guatemala, sin que intervengan en su composición y actividades los organismos del Estado, ni partidos influyentes en la "cosa pública". La máxima autoridad electoral debe ser una institución privativa dotada de independencia en todos los aspectos (con los límites institucionales de toda entidad estatal), inclusive el económico-financiero, y sujetos sus actos a los

controles fiscales y jurisdiccionales propios de un régimen de derecho.

Guatemala, como una democracia liberal del nuevo mundo, cuenta con un régimen legal constitucional que ha incorporado dentro de sus normas los principios y reglas expuestos anteriormente.

Nuestra vida independiente arranca desde 1821, pero considero que Guatemala alcanza su plena vigencia institucional y constitucional, a partir de la Constitución de 1879. Cuerpo legal supremo que recoge, aunque un poco tardíamente, los principios e ideas que emergieron a la verdad histórica con los movimientos revolucionarios de 1776 y 1789 en Norteamérica y Francia, como producto de corrientes ideológicas de época impulsadas por pensadores de la talla de John Locke, Charles Louis de Secondat barón de la Brède y de Montesquieu y los enciclopedistas franceses que fueron la aurora del nuevo amanecer del Siglo de las Luces, con el ginebrino Rousseau a la cabeza.

La Constitución liberal de 1879 se mantuvo vigente hasta 1944, año en el que se produce la revolución llamada de Octubre y que al recoger el sentimiento nacional casi unánime de repudio a un régimen dictatorial de opresión e ignominia, da al traste con la mayor parte de las viejas estructuras y crea un nuevo régimen dentro del contexto renovado de la democracia liberal del siglo XX, reforzado con los enunciados por las grandes potencias aliadas durante la Segunda Guerra Mundial.

El 28 de noviembre de 1944 la Junta Revolucionaria de Gobierno emitió el decreto número 17, que contiene los principios fundamentales de la Revolución del 20 de octubre, entre los que se encuentran el VIII que contiene “El reconocimiento constitucional de los partidos políticos de tendencia democrática, organizados conforme a la ley, y representación de las minorías en los cuerpos colegiados de representación popular.”

El IX: “Sufragio obligatorio y voto secreto para el hombre alfabeto. Sufragio obligatorio y voto público para el hombre analfabeto, limitando su ejercicio a elecciones municipales. Reconocimiento a la ciudadanía a la mujer preparada para ejercerla.”

En la Constitución de 1945 se estableció la ciudadanía para los guatemaltecos varones mayores de 18 años y para las mujeres mayores de 18 años que sepan leer y escribir. Que el sufragio era obligatorio y secreto para los ciudadanos que sepan leer y escribir; optativo y secreto para las mujeres ciudadanas; optativo y público para los ciudadanos analfabetos. Los analfabetos eran elegibles sólo para cargos municipales.

Asimismo se normó que los guatemaltecos tenían el derecho de organizarse en partidos políticos, los que deberían inscribirse de conformidad con lo determinado en la Ley Electoral. También se estableció la representación para las minorías en la elección de cuerpos colegiados. Y se crearon la Junta Nacional Electoral y el Registro Cívico como autoridades electorales.

En la Constitución de 1956 se mantiene el reconocimiento de la ciudadanía sólo a la mujer que sepa leer y escribir. Se incorpora un capítulo especial para los partidos políticos, a los que se les reconoce carácter de instituciones de derecho público y se les otorga la exclusividad para postular candidatos a los cargos de presidente de la República y diputados. Se establece el sufragio efectivo, obligatorio para los alfabetos y optativo para los analfabetos, y se reconoce el derecho de las minorías para ser representadas en los cuerpos colegiados.

Se creó un Tribunal Electoral, como órgano administrativo con autonomía en cuanto a sus funciones de tribunal privativo, integrado por tres magistrados propietarios, dos nombrados por el Congreso de la República y uno por el Ejecutivo. Con tres suplentes nombrados en la misma forma.

En la Constitución de 1965 se otorgaba la ciudadanía a todos los guatemaltecos, hombres y mujeres, mayores de 18 años. El sufragio se estableció universal y secreto, obligatorio para los alfabetos y optativo para los analfabetos. Se reconoció el derecho de las minorías a ser representadas en los cuerpos colegiados.

También se reconoció a los partidos políticos el carácter de instituciones de derecho público, y para inscribirse en el Registro Electoral deberían contar con un mínimo de 50 mil afiliados, de los cuales menos del 20 por ciento deberían ser alfabetos.

Se crearon el Registro y el Consejo electorales con funciones autónomas y jurisdicción en toda la República. El director del Registro era nombrado por el organismo Ejecutivo, por un periodo de cuatro años, paralelo al del presidente de la República.

Los miembros del Consejo Electoral, que deberían ser designados con, por lo menos, un mes antes de la fecha de la convocatoria de las elecciones, así: un titular y un suplente por cada partido político inscrito legalmente y que hubiera sacado un mínimo de un 15 por ciento de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales. Un miembro titular y un suplente por el Congreso de la República. Un consejero propietario y un suplente designados por el Consejo de Estado, dentro de sus miembros, con excepción del vicepresidente de la República. El designado por el Congreso también sería escogido de entre sus miembros.

De lo anterior se deduce que el o los partidos gobernantes tenían la mayoría en el Consejo Electoral, incluyendo al registrador electoral, que lo presidía.

En el año de 1982 marca el inicio de una nueva era en la estructuración de un nuevo derecho electoral guatemalteco, ya que, como es del conocimiento público, en marzo de aquel año se produce un movimiento militar que depone al gobierno, una de cuyas principales justificaciones consistió en la manipulación de los resultados de las elecciones generales efectuadas, otorgando el triunfo a candidatos que no representaron la auténtica voluntad mayoritaria del pueblo. Es preciso mencionar también que, en las elecciones de 1974 y 1978, hubo generalizados señalamientos de fraudes electorales.

El gobierno de facto que se instaura declara la nulidad de las elecciones realizadas el 7 de marzo, suspende la vigencia de la Constitución y declara su propósito de conducir al país hacia una democratización que sea el resultado de una legítima expresión popular. Estos antecedentes y la comprensión de que el sistema electoral anterior no respondía a las aspiraciones ciudadanas, que demandaban una participación libre y franca en el escenario político, pluralismo y resultados confiables en los comicios, sirven de fundamento político en la obligada sus-

titución de las poco confiables estructuras electorales precedentes.

Se confía al Consejo de Estado la tarea de redactar las nuevas leyes que, de una manera transitoria, permitirían al país el retorno a un régimen constitucional, regulando lo relativo a la materia electoral, hasta el momento en que se emitiera la nueva Constitución y la Ley Electoral Constitucional.

Se principia de esta manera por emitir el decreto-ley 30-83 que creó el Tribunal Supremo Electoral como un órgano compuesto de una manera especial y diferente a lo conocido en Guatemala, ya que se dispone integrarlo con magistrados electos por la Corte Suprema de Justicia (actualmente por el Congreso de la República) y seleccionados de una nómina elaborada por una comisión de postulación en la que estarían representadas las universidades del país. Se dispone, además, que el nuevo organismo electoral ejercería sus funciones en forma permanente, con plena autonomía y no supeditado a ninguna autoridad u organismo del Estado, responsable de organizar en forma exclusiva los procesos electorales, así como declarar la validez de las elecciones y adjudicar los cargos a los electos. Ha quedado creado de esta manera un auténtico tribunal de derecho electoral, tan diferente de aquellas autoridades electorales del sistema anterior, que bajo la batuta de un registrador electoral nombrado por el presidente de la República, orquestaba los fraudes electorales en favor de los candidatos y partidos políticos que gozaban de la simpatía de los gobernantes de turno.

A la vez que se creaba este organismo electoral, se emitía la Ley del Registro de Ciudadanos (decreto-ley 31-83) con el propósito de reconocer e inscribir a las organizaciones políticas a realizarse dentro del plan para conducir al país hacia un orden constitucional; no menos importante fue la tarea asignada al Registro de Ciudadanos relativa a la preparación del padrón electoral, totalmente nuevo y confiable, que serviría de base al sistema para garantizar la legitimidad del sufragio.

Se emite también la Ley de Organizaciones Políticas (decreto-ley 32-83) cuya orientación filosófica consistió en la necesidad del "planteamiento de un diálogo permanente de las di-

versas corrientes ideológicas, tendente a alcanzar soluciones nacionales por la vía pacífica”, lo que estimuló y permitió la participación democrática, libre y pacífica de los ciudadanos en la actividad política nacional y promovió en las organizaciones políticas la práctica de la democracia interna. En contraposición, el sistema anterior, que requería de 50 mil afiliados para poder constituir un partido político, en la nueva ley se exige únicamente cuatro mil afiliados. Como resultado de esta facilidad se inicia en Guatemala el multipartidismo (en las elecciones de constituyentes participaron 17 partidos políticos y tres comités cívicos electorales) y en el momento actual existen 20 partidos políticos legalmente inscritos.

Este conjunto de normas estarían llamadas a demostrar su efectividad en la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, convocada para realizarse el 1 de julio de 1984, y se regula el desarrollo de este proceso electoral mediante el decreto-ley 3-84. El padrón electoral registra más de dos millones y medio de ciudadanos inscritos, suma muy significativa si se toma en cuenta que la fase de empadronamiento duró seis meses. Este hecho y la masiva participación de los ciudadanos ejercitando su derecho a elegir, demostraron el entusiasmo de la población al reto democrático planteado. Éste fue el primer evento electoral organizado por el Tribunal Supremo Electoral, que se llevó a cabo en forma ordenada y pacífica y con el reconocimiento nacional e internacional de que la elección de constituyentes se realizó con toda libertad y que los resultados fueron fiel reflejo de la voluntad popular.

La Asamblea Nacional Constituyente electa, además de decretar la Constitución Política de la República, emitió la Ley Electoral y de Partidos Políticos (decreto 1-85) y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (decreto 1-86), dando así a estas dos últimas leyes un rango constitucional.

La Constitución contiene los siguientes fundamentos de nuestro sistema electoral: título segundo, capítulo tercero (derechos humanos), artículos 135, 136 y 137.

El primero de tales artículos enumera los derechos y deberes cívicos de los guatemaltecos: servir y defender a la patria; cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la Re-

pública; trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos; contribuir a los gastos públicos; obedecer las leyes y guardar debido respeto a las autoridades.

El artículo 136 establece los deberes y derechos políticos de los ciudadanos; inscribirse en el Registro de Ciudadanos; elegir y ser electo; velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; optar a cargos públicos; participar en actividades políticas; y, finalmente, defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

El artículo 137 contiene el derecho de petición en materia política. Se reservó ese derecho a los guatemaltecos y se estableció un término que no excedía de ocho días para que toda petición en materia política quedara resuelta y notificada. En caso de que no se resolviera en ese término se tendría por denegada la petición y el interesado podría interponer los recursos de ley.

El capítulo I del título V desarrolla en forma escueta el régimen político electoral (artículo 223): garantiza la libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, y, por otro lado, establece que la ley de la materia (Ley Electoral y de Partidos Políticos) regulará lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades, órganos electorales y proceso electoral. Cada uno de estos aspectos integra un libro dentro de la ley respectiva.

Los artículos 140 y 141 desarrollan la primera de tales normativas, que el sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo; y la segunda prescribe que la soberanía radica en el pueblo, quien la delega en los organismos del Estado.

De acuerdo con el artículo 188, la convocatoria a elecciones corresponde al Tribunal Supremo Electoral, pero dicha obligación puede corresponder al Congreso de la República en el caso de que en la fecha fijada por la Ley Electoral el Tribunal Supremo Electoral no lo hubiere hecho, según lo prescribe el artículo 169.

El artículo 188 remite a la Ley Electoral lo relativo a la toma de posesión del presidente y vicepresidente de la República.

La ley electoral constitucional desarrolla la normativa de la carta magna en los artículos 196 y 211.

La consulta popular o procedimiento consultivo está prevista en el artículo 173 de la Constitución Política para que todas aquellas decisiones políticas de especial trascendencia sean sometidas a consulta de todos los ciudadanos. Este procedimiento también debe seguirse en el caso de reformas a la Constitución, siempre que se trate de aquellos artículos que no sean de los contenidos en el capítulo que desarrolla los derechos humanos, pues en este último caso deberá convocarse a una Asamblea Nacional Constituyente. El artículo 280 establece que la reforma constitucional deberá ser aprobada por el Congreso de la República con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados y que no entrará en vigencia sino hasta que sea ratificada mediante consulta popular. Si el resultado de la consulta popular fuere la ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.

Ley Electoral y de Partidos Políticos (decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente). Esta ley contiene básicamente los lineamientos de los decretos emitidos durante el gobierno de facto y se compone de cuatro libros o secciones, que analizaremos a continuación:

Libro uno. Ciudadanía y voto. Se destacan los derechos y deberes de los ciudadanos, en armonía con la Constitución; así como la suspensión de los derechos ciudadanos y la pérdida y recuperación de la ciudadanía. En cuanto al voto, establece que es un derecho y deber cívico, así como sus características: universal, secreto, único, personal y no delegable.

Libro dos. Organizaciones políticas. Este libro define cuáles son las organizaciones políticas; incluye, además de los partidos políticos y comités cívicos electorales, a las asociaciones con fines políticos cuyo objeto es la difusión cultural y formación política, mediante el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional. No podrán participar en procesos electorales y se regularán de acuerdo con las prescripciones atinentes del Código Civil. Pero la autorización, aprobación de estatutos e inscripción corresponderán al Registro de Ciuda-

danos, no al Registro Civil en el que se inscriben asociaciones de otra índole, no lucrativas.

Se destacan, además, los siguientes fundamentos y principios democráticos:

a) Pluralismo político que facilita la inscripción de partidos políticos. En la ley electoral de 1965 se requería de 50 mil afiliados para constituir un partido político, y en la ley actual se requiere de un afiliado por cada dos mil habitantes de la República, según el último censo de población, de los cuales más de la mitad deben saber leer y escribir. Actualmente, se requiere de un poco más de tres mil afiliados para constituir un partido político, ya que se toma como base el último censo de población realizado en el año de 1981. Hay en este momento en Guatemala 20 partidos políticos legalmente inscritos, de los cuales participarán 19 en las elecciones de noviembre.

b) Democracia interna, mediante la amplia participación de las bases partidarias en la elección y proclamación de los candidatos a cargos de elección popular y otras decisiones importantes, tales como aprobación de convenios de coalición y fusión, modificación de los estatutos y otras. Esto tiene por objeto que sean las propias bases de los partidos las que tomen las decisiones importantes y no que la decisión sea tomada por la cúpula de poder dentro de la organización política. Se pretende lograr estos objetivos mediante la obligada celebración de asambleas en los ámbitos nacional, departamental y municipal, que constituyen la máxima autoridad de los partidos, dentro de sus respectivos territorios.

c) Amplia participación de las organizaciones políticas en la fiscalización de los procesos electorales mediante una activa participación de los fiscales, tanto en lo nacional, ante el Tribunal Supremo Electoral, como ante las juntas electorales departamentales, municipales y juntas receptoras de votos. Por este procedimiento, los partidos políticos podrán descubrir cualquier anomalía desde el momento mismo en que se produzca, ya que tendrán un control directo y amplio desde el momento en que los ciudadanos emitan su voto, así como apertura de urnas, conteo de votos, escrutinios, etcétera.

Se estima que en el último proceso electoral intervinieron aproximadamente 20 mil fiscales acreditados en alrededor de seis mil mesas electorales en toda la República.

d) La deuda política o financiamiento estatal a los partidos políticos que hayan obtenido más del cuatro por ciento de los votos válidos emitidos en la primera elección presidencial, a razón de dos quetzales por cada voto emitido a favor del respectivo partido o coalición. El artículo 20, inciso f), de la Ley Electoral regula lo relativo a la deuda política.

Libro tres. Autoridades y órganos electorales. El elemento humano es básico para el desarrollo de cualquier actividad. No bastan las leyes y normas, sino que se requiere de una autoridad encargada de cumplirlas y hacerlas cumplir. En el ámbito electoral es especialmente importante que el equipo humano tenga, no sólo la capacidad para hacer las cosas, sino para mantener la confianza en el sistema, mediante una actuación imparcial en la que no se hagan favores a nadie.

Debido al conocimiento de los enunciados anteriores, unidos al fracaso del sistema que funcionó bajo la autoridad de aquel personaje llamado registrado electoral, nombrado y por ende comprometido con el presidente y gobierno de turno, se tiene la iniciativa de integrar el Tribunal Supremo Electoral, que como ya se indicó, se creó por decreto-ley 30-83 y que, con la Ley Electoral Constitucional, mantiene los mismos principios de autonomía (independencia, la denomina esta ley) y no su peditación a ninguno de los poderes del Estado, con carácter permanente y jurisdicción en toda la República. Se dota también al Tribunal Supremo Electoral de independencia económica, asignando para sus gastos en funcionamiento y el que ocasionen los eventos electorales de un porcentaje del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado, equivalentes al medio por ciento, por lo menos.

Como máxima autoridad electoral, le corresponde convocar y organizar los procesos electorales, así como declarar el resultado y validez de las elecciones, debiendo velar por la pureza de todo el proceso. La integración del Tribunal Supremo Electoral conforme a la Ley Electoral Constitucional es básicamente la misma que contiene el decreto de su creación en el

año de 1983, con algunas variantes más de forma que de fondo, tales como el periodo, que se extiende a seis años y que por tal razón no corre simultáneamente con el periodo presidencial.

La Comisión de Postulación la integran, además de las más altas autoridades universitarias del país, un representante del Colegio de Abogados, electo en Asamblea General, y la elección de los magistrados corresponde al Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados. Se eligen cinco magistrados titulares y cinco suplentes, tomados de la nómina de treinta candidatos elaborada por la Comisión de Postulación.

El Tribunal se compone administrativamente con un secretario general, inspector general, auditor y jefe del Departamento de Contabilidad, con atribuciones normadas en la Ley Electoral.

Según el artículo 153 de la Ley, son órganos electorales: el Registro de Ciudadanos, con carácter permanente; y las juntas electorales departamentales y municipales y receptoras de votos, las cuales ejercen sus funciones en forma temporal. Todos estos órganos con atribuciones determinadas en la ley.

Libro cuarto. Proceso electoral. Este es el último de los libros de que se compone la Ley Electoral Constitucional, mereciendo destacarse los siguientes principios y fundamentos:

a) Descentralización de funciones. Esto se logra a través de una amplia participación de ciudadanos en los procesos electorales. El mayor número de ellos, además de los funcionarios y empleados del Tribunal Supremo Electoral, lo componen los integrantes de las juntas electorales, departamentales y municipales y receptoras de votos, seleccionados en atención a su buena trayectoria y confiable imparcialidad política. Los ciudadanos que integran estas juntas son colaboradores temporales, no son empleados del Tribunal, y conforman un valioso equipo humano. En las elecciones que se realizaron el 11 de noviembre de 1990 intervinieron alrededor de 25 mil miembros de juntas, repartidas en más de seis mil mesas electorales en toda la República, así como en todos los departamentos y municipios. Las funciones de las juntas electorales receptoras de

votos están reguladas en la ley, siendo básicos el conteo y escrutinio de los votos y velar por la pureza del evento electoral.

b) Elección presidencial a dos vueltas, consagrada en los artículos 184 de la Constitución Política y 201 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Esta segunda selección se lleva a cabo en el caso de que ninguno de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República obtenga mayoría absoluta (mitad más uno del total de votos válidos) en la primera elección. Esta segunda elección se llevará a cabo entre las dos planillas que hayan obtenido las más altas mayorías relativas. En el sistema que funcionó en Guatemala, desde el año de 1965 hasta 1982, esta función correspondió al Congreso de la República, provocando mucha insatisfacción en la ciudadanía.

c) Sistema de elección de diputados por lista nacional y distrital. En este sistema, tomado del modelo alemán, el elector dispone de doble opción (doble voto), ya que vota por los diputados de lista nacional conjuntamente con la planilla presidencial, con la que está vinculada. Además, el elector vota en papeleta separada por los diputados de su distrito. Los diputados en lista nacional constituirán una cuarta parte del total de diputados que integran el Congreso de la República.

d) Sistemas de calificación del sufragio. Existen en Guatemala tres sistemas:

Mayoría absoluta, o sea la mitad más uno del total de votos válidos emitidos en los comicios. Se aplica únicamente a la elección de presidente y vicepresidente, en la primera.

Mayoría relativa. Esta mayoría se aplica a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos, obteniendo la elección, en su totalidad, la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos. En las consultas populares también se aplicará este sistema, y

Sistema de representación proporcional de las minorías.

En Guatemala se aplica el sistema de cifra repartidora o método Hondt a la elección de diputados, ya sea por lista nacional o distrital, y al Parlamento Centroamericano y concejales de las corporaciones municipales. Este sistema ha sido empleado en Guatemala en el pasado. Mediante la aplicación

del mismo se pretende que los cuerpos colegiados de elección popular no se integren únicamente con miembros de los partidos mayoritarios, sino que también estén representados los partidos que obtengan menor cantidad de votos, según la cifra repartidora que se obtenga.

e) Difusión amplia y rápida del resultado de la elección. Esta obligación está contenida en los artículos 240 y 245 de la Ley Electoral, y para que ello sea una realidad, el Tribunal Supremo Electoral dispone de todos los medios de comunicación más modernos y confiables, tales como telefax, teléfonos, telégrafos, radiocomunicación, correo propio y terminales de computación en las cabeceras departamentales, conectadas al computador central. Todos los resultados que se transmitan estarán respaldados por las respectivas actas de las juntas receptoras de votos, que firmarán, además de los miembros de ellas, los fiscales de los partidos políticos y comités cívicos electorales. Con las facilidades que brinda el sistema con que cuenta el Tribunal Supremo Electoral, los resultados se estarán dando a conocer a la ciudadanía a las pocas horas de concluido el acto. En el pasado (antes de 1983), hubo ocasiones en que el resultado de una elección tardó más de una semana en darse a conocer, creando con ello desconfianza entre la ciudadanía.

En las elecciones presidenciales (2a. vuelta) de 1991, a las seis horas del cierre de las mesas receptoras de votos, se supo quién fue el ganador.

La organización electoral en Guatemala, y su funcionamiento, es una de las más avanzadas en el continente, por lo que si se mantiene su estructura y conformación jurídico-legales, como hasta la fecha, están plenamente garantizadas la pureza y certeza de futuros actos electorales.