

Reflexiones sobre la Ley Electoral y de Partidos Políticos

Rafael Eduardo Barrios Flores*
Especialidad en Derecho Ambiental
Asesor Legislativo IPNUSAC

*Cirujano Dentista, colegiado 319, Maestro en Ciencias.
Especialidad en Derecho Ambiental. USAC. Diplomado en
"Legislación Ambiental Frente al Cambio Climático" USAC,
Colegio de Abogados y USAID y Diplomado "Guatemala:
Política, Sociedad y Territorio". CEUR-USAC.

Resumen

La Corte de Constitucionalidad envió su dictamen al Congreso de la República sobre las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que fue desfavorable a 10 artículos y favorablemente el resto de la propuesta, condicionando a modificar, suprimir parcial o totalmente algunos artículos. Además de analizar algunos asuntos relevantes de la reforma, como el voto en el extranjero, el financiamiento y la postulación e inscripción de candidatos, el autor ofrece antecedentes de reformas a dicha Ley y expone sus consideraciones generales sobre sus limitaciones.

Palabras claves:

Decreto 1-85, partidos políticos, Congreso de la República, Reformas, Constitución Política de la República.

Thoughts of the Amendments to the Electoral and Political Parties Act

Abstract

The Constitutional Court sent its opinion to the Congress about the amendments to the Electoral and Political Parties Act, which was unfavorable to ten articles and favorable to the rest of the proposal, conditioning to modify, partially or totally, some articles. Apart from analyzing some relevant amendment issues, such as voting abroad, the funding and the postulation and registration of candidates, the author provides a history of the amendments of such Act and sets out general considerations about its limitations.

Keywords

Decree 1-85, potical parties, Congress, Amendments, Political Constitution of the Republic.

Introducción

La Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEYPP) ha sido polémica, pero su naturaleza y alcances son de especial trascendencia para la vida cívica y política de la Nación y del Estado. Debe desarrollar, fundamentalmente, las libertades ciudadanas y, en general, las de todos los habitantes del país, consagradas en la Constitución Política de la República y en múltiples instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, de tal manera que, podría decirse, tales libertades corresponden a un orden jurídico y social, teórico y prácticamente universal.

El proceso político democrático iniciado en 1985 con la promulgación de la actual Constitución, ha evolucionado y se ha desarrollado de manera lenta al punto que, puede afirmarse, se encuentra en un proceso de consolidación.

En este proceso -desde antes de su institucionalización- han sido piedra angular los partidos políticos y los ciudadanos que los integran, al asumir el valor cívico, moral y social, con conocimiento pleno de sus responsabilidades, conscientes de que tales organizaciones no sólo deben ser instrumentos electoreros de acceso al poder sino instituciones permanentes de derecho público, con capacidad y vocación de ocuparse de los problemas y necesidades de la población, de encontrarles soluciones



y satisfactores, aunque esto ha quedado solo en teoría y demagogia.

La mayoría de los partidos políticos que hicieron posible en gran medida la instalación del poder Constituyente, dieron un resultado óptimo en la Constitución que nos rige y las leyes constitucionales, entre ellas, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

En el estado moderno y contemporáneo son los partidos políticos los más significativos instrumentos de acceso y ejercicio del poder, representados en los más elevados cargos de elección popular: Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados al Congreso y al Parlamento Centroamericano, y Corporaciones Municipales.¹

La construcción de un régimen democrático de derecho descansa en la sustentación de un sistema electoral creíble que responde a las necesidades de la sociedad, pero cuando se desvía artificialmente hacia la satisfacción de intereses espurios personales, grupales o sectoriales, diseminan,

1. Para la elección de las Corporaciones, debe continuar consolidándose el espacio de participación de Comités Cívicos Electorales, teniendo en cuenta, básicamente, los intereses locales y comunitarios de los municipios.

dispersan y atomizan ese orden en detrimento y perjuicio de la estabilidad y gobernabilidad.

La pérdida de legitimidad y representatividad del Estado y sus instituciones, las que emergen de la voluntad popular expresada en las urnas, pero también de las originadas en elecciones indirectas y aún en nombramientos que no satisfacen las expectativas creadas, se debe fundamentalmente al sistema de partidos políticos, que ha auspiciado o provocado abstencionismo en relación al aumento de empadronados y la falta de participación ciudadana en los eventos electorales populares, en los que sin lugar a duda incide la falta de educación cívica y política, y la ausencia de conciencia y responsabilidad ciudadana, en el ejercicio de sus derechos y deberes. Se reitera que han sido y son los partidos políticos, los que han asumido las grandes decisiones de las normas electorales, pero en su quehacer cotidiano debieran contribuir a la formación y desarrollo de la voluntad del pueblo, expresada en el pluralismo político.

La falta de credibilidad es sin duda alguna el efecto de una orquestación muy bien dirigida por individuos y sectores poderosos que se atribuyen supuesta “apoliticidad” y que bajo esa máscara de “independencia ideológica y

sectaria”, descalifican a los políticos y a la política partidaria, satanizándolos de todos los males que sufre el país; se rasgan las vestiduras pero no tienen ni el valor cívico ni el moral de incorporarse a las organizaciones políticas establecidas o de promover y formar nuevas conforme a la ley, porque asegurando hasta la saciedad “no ser políticos”, sin “pasar por el pantano”, pretenden desde afuera, imponer a los partidos decisiones políticas y obtener de ellas beneficios.

Antecedentes de reformas a la LEYPP

El Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, ha sido reformado por los Decretos Legislativos 51-87, 74-87, 35-90 y 10-04; ² además, desde su aprobación ha sufrido 257 cambios: 239 reformas, 10 adiciones, seis supresiones, una unificación y una modificación. La mayoría, el 68%, fueron aprobados el 27 de noviembre de 1987 y el 28 de mayo de 2004, y buscaron ser reformas de segunda generación.

2. Todas las reformas cumplieron la consulta obligada con la CC, como corresponde con las leyes constitucionales antes de ser aprobadas, según rezan los artículos 175 de la Constitución y el 123 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-64.

Se hace referencia al Decreto Legislativo 10-2004, por haber sido elaborado en cumplimiento de uno de los Acuerdos de Paz. Utilizando un procedimiento especial, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) integró una Comisión de Reforma Electoral, a fin de que estudiara, analizara y propusiera las reformas que considerara necesarias a la LEYPP. Oportunamente la Comisión rindió y publicó su informe y el TSE lo aprobó, por lo que en uso del derecho de Iniciativa de Ley que le otorga el artículo 174 de la Constitución, remitió al Organismo Legislativo su propuesta, para que concluyera con el proceso legislativo.

Procesada la iniciativa y con dictamen favorable de la CC, el Congreso de la República, ejerciendo su potestad soberana de legislar, la aprobó; sin embargo, las modificaciones a dicha ley no respondieron a las necesidades evolutivas del Estado democrático de derecho, frustrando las esperanzas y expectativas de la ciudadanía: no se adaptaron al desarrollo y afincamiento del proceso democrático, ni tradujeron la necesidad de incentivar y concientizar la participación ciudadana en el ejercicio de sus derechos políticos y el cumplimiento de sus deberes cívicos, el fortalecimiento y descentralización electoral del TSE, el fortalecimiento institucional y la democratización interna de las organizaciones políticas, la garantía de libertad de formación

y organización de partidos y otros entes políticos, y la mejora sustancial de los procesos electorales.

Limitaciones y alcances de la reforma

Las actuales reformas, en proceso de aprobación, no son sustanciales para el sistema electoral y de partidos políticos. Los cambios propuestos son débiles, inorgánicos y confusos, innecesarios e incoherentes, no garantizan una efectiva participación ciudadana en la adopción de sus más importantes decisiones éticas, sociales y políticas; tampoco se propone una reforma trascendente de deberes y derechos cívicos y políticos de los ciudadanos.

Parcialmente se modifica la estructura de los órganos electorales permanentes y temporales, pero no se amplían sus poderes y funciones a efecto de que se obedezcan sus decisiones y la ley en general, por parte de quienes ejercen el poder. No se unifican, ni armonizan terminologías y conceptos orgánicos.

Los cambios en la organización y funcionamiento de los partidos no limitan la reelección de los dirigentes, postulando sutilmente la renovación automática de éstos. Así, no

promueve el paso a nuevos liderazgos y tampoco garantiza la mejor selección que quienes accedan a cargos públicos de elección o a cargos por nombramiento, encargados de la administración del patrimonio público.

Es excesivo e inoportuno que, en contra de la opinión y el repudio de la ciudadanía, los impulsores de la reforma justifican la necesidad de brindar más fondos económicos a las organizaciones políticas. Argumentan que su propósito es romper el clientelismo político que puede amarrar a los partidos a sus financistas privados. Cínicamente afirman que tratan de romper el ciclo de pago de favores a financistas mediante compras y contrataciones, la adjudicación de plazas públicas o la simple aprobación de legislaciones que favorezcan a quienes aportan el dinero.

Los promotores de las reformas a la LEYPP proponen como solución el aumento de la asignación de la llamada deuda política; ese dinero que el Estado da por votos válidos en la elección, que en la actualidad es de US\$2 por voto. La reforma solicita aumentarlo a US\$4 y condicionar su uso para asegurar que los partidos se conviertan en verdaderas instituciones políticas: 30% destinado para formación y capacitación de afiliados; 20% para actividades de la sede nacional; 15%, para el funcionamiento de filiales

departamentales y 35% para el funcionamiento de filiales municipales.

El ex presidente Vinicio Cerezo, expreso en un debate público: “Los cientos de millones que cuesta el proceso electoral salen de los poderes fácticos; los partidos políticos les deben ese dinero”. Según él, no son los políticos los que gobiernan el país sino poderes económicos, tanto legales como ilegales. “Son los que pagan las campañas electorales millonarias y se legisla a favor de sus intereses”.

No se hace referencia a las implicaciones en contra de la institucionalidad de las organizaciones políticas por realizar campañas anticipadas y onerosas que dificultan el conocimiento de la utilización de fondos privados para su financiamiento.

Por otro lado, la reforma avala el aumento innecesario a 160 el número de diputados al Congreso, cuando debiera reducirse el número, y no se establecen reglas más justas y democráticas en la adjudicación de los cargos de diputados (incluidos los del Parlamento Centroamericano) y síndicos y concejales a las corporaciones municipales.

La iniciativa busca obligar a que todas las planillas de postulación e inscripción de candidatos a cargos de elección

popular, incluyan en proporción numérica y en forma intercalada a hombres y mujeres; además, en los distritos donde la mayoría sea indígena, xinca o garífuna, no menos de 50% de sus candidatos deberán ser personas de dichas etnias. Lo cual contribuye a fortalecer la democracia participativa. “El Registro de Ciudadanos no inscribirá las planillas de candidatos que incumplan el presente requisito”, indica la propuesta de reforma.

La reforma electoral toca la prensa escrita y pretende un equilibrio en la cantidad de mensajes de cada institución política. Así, busca dar a cada partido o coalición hasta 10 espacios diarios de 30 segundos en cada canal de televisión abierta de cobertura nacional; 12 espacios diarios de 30 segundos en tres radioemisoras de cada departamento escogidas por cada partido, y el equivalente de una página diaria por cada medio de prensa escrita.

Estos espacios propagandísticos comprados por el Estado serían los únicos que los partidos y coaliciones políticas podrán utilizar. “Queda prohibido que contraten directa o indirectamente espacios y tiempos para incrementar su presencia en los medios de comunicación incluidos en dicho plan; también tienen prohibido aceptar donaciones que incrementen dichos tiempos y espacios”, esto facilitará que no existan donaciones de dudosa procedencia para el

financiamiento de las campañas políticas, contribuyendo a la transparencia de los recursos utilizados, señala la iniciativa.

Generalmente los cambios al sistema electoral sólo son aprobados en el primer año de gestión, permitiendo reacomodos estructurales dentro de los partidos y que los mismos se adapten a las nuevas reglas del juego; o en el último año, cuando las reformas ya no son aplicables al proceso electoral que está a punto de llevarse a cabo. La propuesta original de la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso exponía que su objetivo era conciliar los proyectos provenientes de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales de izquierda y de derecha y de la academia, junto a los del TSE, y los presentados por los partidos políticos. Se fijaron como fecha límite para emitir el Dictamen correspondiente el 30 de junio de 2012. Esto permitía tener una iniciativa lista para cuando se iniciara el segundo período de sesiones legislativas del 2013 y que fuese conocido por el pleno.

La disposición implicó una negociación entre partidos, más que entre la academia y las fuerzas sociales, y sólo los primeros son los que tienen la posibilidad de cambiarlo realmente. Depende de los ánimos de los políticos y de cuánto les afecte una reforma para que ésta sea aprobada.

Y por lo visto desde noviembre, cuando el paquete de cambios fue conocido por el pleno del Congreso, los políticos demostraron poca voluntad e interés de tratarlos con responsabilidad y cumplimiento de sus obligaciones.

Ahora existen razonables dudas sobre que los responsables de elaborar las propuestas de modificación realicen, en tiempo prudencial, un minucioso estudio de las reformas y establezcan las correcciones que garanticen las expectativas de la ciudadanía para que el sistema electoral y de partidos políticos, se adapte al desarrollo y afincamiento del proceso democrático.

El dictamen de la CC

El magistrado Roberto Molina Barreto, presidente de la CC, informó el 11 de julio del presente año, que la Consulta Obligada de las Reformas a la LEIPP, enviada para su estudio, análisis y dictamen fue remitida al Congreso de la República, mediante el expediente 5352-2013 OF.12, siendo objeto de dictamen favorable la mayoría de reformas, algunas con supresiones parciales y recomendaciones específicas, y que 10 artículos recibieron dictamen desfavorable.

A continuación un breve análisis del dictamen en referencia, puntualizando artículos que merecen comentarios especiales:

Derecho al voto en el extranjero

Se le adicionan dos párrafos: “Se instituye el derecho al voto en el extranjero a los ciudadanos guatemaltecos de conformidad con esta ley para elegir Presidente y Vicepresidente”.

“El TSE, con el apoyo de las instituciones de Estado a las que les sea requerido, realizará las acciones necesarias para garantizar este derecho”.

El artículo 136 de la Constitución establece el derecho de elegir y ser electo conferido a los ciudadanos, por lo que el texto debería incluir el calificativo de “ciudadanos”.

En la propuesta no se incluyó referencia específica a la colaboración que el Ministerio de Relaciones Exteriores debería prestar a las autoridades electorales (regulación contenida en el proyecto del 17 de Junio del 2011).

En el dictamen la CC sugiere al Congreso que pondere las posibilidades materiales, técnicas y económicas del Estado

para definir a partir de qué proceso electoral tendrá vigencia la normativa. Y la simultaneidad de que se practique la elección en el territorio nacional y en el extranjero.

Con los señalamientos expuestos, la CC dio dictamen favorable.

Financiamiento

El aumento de US\$2 por voto legal emitido a favor de cada organización partidaria, recibió dictamen desfavorable. La CC señala que la propuesta de reforma no identifica los parámetros en que se apoya para incrementar los fondos públicos.

Se explicó que la iniciativa de ley busca que se tenga financiamiento público, que el Estado pague parte de este y que no afecte la recaudación fiscal. Dichas reformas buscan que ese financiamiento sea equitativo para todas las organizaciones en igualdad de condiciones.

Destaca en cambio el dictamen favorable del artículo 220 que regula tiempos máximos de transmisión de propaganda y establece la financiación pública de la propaganda en medios de comunicación social. Pero la CC establece siete condiciones para que esa situación pueda ocurrir.

La Corte de Constitucionalidad instó a reducir los gastos de campaña electoral para que sean acordes a la realidad nacional. Además indicó que es congruente con la Ley de Probidad solicitar el finiquito a los candidatos a elección.

De manera favorable resolvió que introduzca nueva causal de suspensión de los partidos políticos, que consiste en la omisión de rendir informe, dentro de los 120 días siguientes a la conclusión del proceso electoral, acerca de los detalles de los gastos de campaña y de todas las contribuciones privadas recibidas.

De la postulación e inscripción de candidatos

Reformas al artículo 212 “Los partidos políticos podrán postular candidatos para todos los cargos de elección popular; los comités cívicos electorales podrán hacerlo sólo para alcalde y Concejo Municipal de su respectivo municipio”.

Todos los candidatos a cargos de elección popular deberán saber leer y escribir.

“Las planillas de postulación de candidatos a puestos de elección popular, deberán garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres, ninguno de los géneros podrá tener una participación menor del 30% en las planillas. No podrán ser postuladas más de dos personas del mismo género, de manera consecutiva”.

“En los distritos y circunscripciones cuya composición étnica sea mayoritariamente Maya, Xinca o garífuna, no menos de un 30% de sus candidatos deberán ser personas de estas etnias.”

La CC emitió dictamen favorable a la reforma del Artículo 212, con excepción de la palabra “mayoritariamente”, en referencia a los grupos étnicos en los distritos y circunscripciones en los que haya de observarse la cuota electoral prevista.

Un dictamen favorable recibió también establecer la prohibición para que una misma persona integre más de uno de los órganos permanentes del partido, con lo que se busca impedir el ejercicio simultáneo, por una misma persona, de más de un cargo en los órganos permanente de los partidos políticos.

En el mismo sentido la CC resolvió limitar la reelección consecutiva del Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional a un máximo de dos períodos.

La CC dio dictamen favorable para establecer prohibiciones permanentes a funcionarios públicos, con lo cual se busca impedir utilizar ilícitamente los recursos del Estado para favorecer a una determinada organización partidaria.

Se establecen requisitos de propaganda electoral y se reconoce la garantía de su ejercicio, lo cual obtuvo dictamen favorable, y sugiere ampliar el concepto de propaganda e incluir normativa específica dirigida a sancionar la violación de la legislación aplicable en asuntos de proselitismo y propaganda electoral.

También se resolvió a favor regular tiempos máximos de transmisión de propaganda y establecer financiación pública de la propaganda en medios de comunicación social.

De la misma manera establece prohibiciones en materia de propaganda. Se impide que personas individuales o jurídicas ajenas a las organizaciones políticas contraten espacios y tiempos en los medios de comunicación para difundir propaganda a favor o en contra de determinado candidato.

La CC dio dictamen favorable a establecer prohibiciones permanentes a funcionarios públicos, con lo cual se busca impedir utilizar ilícitamente los recursos del Estado para favorecer a una determinada organización partidaria.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (1985). Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala.
- Asamblea Nacional Constituyente (1985). Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85. Guatemala.
- Congreso de la República. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decretos 51-87, 74-87, 35-90 y 10-04.
- Congreso de la República (2013). Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Iniciativa de Ley No. 4783.
- Corte de Constitucionalidad (2014). Dictamen a la Iniciativa de Ley 47-83, Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Expediente 5352 – 2013. 11 de Julio.