

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA INEFICACIA DEL LÍMITE MÁXIMO DE LOS GASTOS DE CAMPAÑA
ELECTORAL ESTABLECIDOS POR EL DECRETO NÚMERO 35-2006 DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

JOHANN NICOLAS VALENT CASTELLANOS

GUATEMALA, JUNIO DE 2013



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA INEFICACIA DEL LÍMITE MÁXIMO DE LOS GASTOS DE CAMPAÑA
ELECTORAL ESTABLECIDOS POR EL DECRETO NÚMERO 35-2006 DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JOHANN NICOLAS VALENT CASTELLANOS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Junio 2013.

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Otto Rene Vicente Revolorio
Vocal: Lic. Marvin Giovanni Cermeño Mansilla
Secretario: Licda. Mirza Eugenia Irungaray López

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Rodolfo Giovanni Celis López
Vocal: Lic. Gamaliel Centes Luna
Secretario: Lic. Carlos Enrique Aguirre Ramos

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales del Examen General Público).



**Lic. Jorge Mario Sierra Pacay
Abogado y Notario
Colegiado 9478**

Guatemala 4 de abril de 2013

**Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.**



Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

De manera atenta y respetuosa me dirijo a usted con el objeto de manifestarle que fui nombrado Asesor de Tesis del bachiller **Johann Nicolas, Valent Castellanos** quien laboro el trabajo intitulado **“LA INEFICACIA DEL LÍMITE MÁXIMO DE LOS GASTOS DE CAMPAÑA ELECTORAL ESTABLECIDOS POR EL DECRETO NÚMERO 35-2006 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”**. Para el efecto se formularon algunas sugerencias al bachiller Valent Castellanos las cuales se tomaron en consideración por lo cual me complace manifestarle que el presente trabajo de tesis, satisface los siguientes requerimientos.

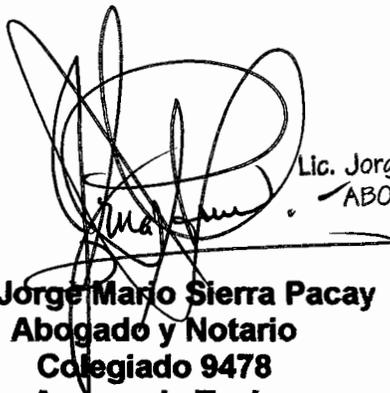
El trabajo asesorado comprende un área de gran interés y necesidad social, debido a la relevancia que un tema de esta naturaleza implica, su aporte en especial es brindar una solución efectiva y legal que logre mejorar la ineficacia del límite máximo de los gastos de la campaña electoral establecidos por el Decreto 35-2006 del Congreso de la República de Guatemala el cual se desarrolla sobre un tema trascendental y de suma importancia como lo es la falta de control de los gastos en las campañas electorales y como se ha ido incrementando el sobrepasar el techo financiero viendo en ello una desigualdad entre los montos gastados en exceso en dichas campañas y las multas y sanciones que se imponen que no implican un verdadero castigo al otorgarse a los partidos políticos. Se aprecia así mismo que dicha investigación reúne un contenido científico y técnico como lo establece la norma respectiva.

La estructura formal de la tesis fue realizada en una secuencia ideal logrando un buen entendimiento, la utilización de los métodos deductivo e inductivo, analítico y sintético, para la debida interpretación de la norma jurídica, partiendo de lo general a lo particular de tal modo que en el primer capítulo se expone la doctrina y en los siguientes hasta llegar al cuarto capítulo constituyen una gama de ideas, regulaciones legales que



aunado a las técnicas de investigación bibliográfica y de campo que fueron aplicadas para la redacción de la información se complementan en la manera que se presentan las conclusiones y recomendaciones, las cuales fueron redactadas en forma clara y sencilla para esclarecer el fondo de la tesis en congruencia con el tema investigado. La redacción y contribución científica que la presente investigación proporciona, los elementos técnicos y jurídico – doctrinarios que permite el conocimiento en profundidad del tema seleccionado.

En tal virtud y después de haber satisfecho las exigencias del suscrito revisor emito **DICTAMEN FAVORABLE** a la investigación realizada por el bachiller Johann Nicolas, Valent Castellanos, el cual cumple con la metodología, técnicas de investigación antes mencionadas que son acordes al tema que se refiere a como las autoridades no logran controlar esa ineficacia de límites al máximo de los gastos en las campañas electorales y específicamente en lo que el Decreto 35 -2006 del Congreso de la República de Guatemala establece.



Lic. Jorge Mario Sierra Pacay
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Jorge Mario Sierra Pacay
Abogado y Notario
Colegiado 9478
Asesor de Tesis



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 03 de junio de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JOHANN NICOLAS VALENT CASTELLANOS, titulado LA INEFICACIA DEL LÍMITE MÁXIMO DE LOS GASTOS DE CAMPAÑA ELECTORAL ESTABLECIDOS POR EL DECRETO NÚMERO 35-2006 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/sllh.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO

SECRETARIA



DEDICATORIA

- A DIOS:** Sobre todas las cosas, “Alfa y Omega” la fuerza que nos une a todos y a todo.
- A MI MADRE:** Ya que sin ella, como madre y padre, aprendí el desechar todo el mal que se me aproxime, para solo hacer el bien.
- A MI ESPOSA:** Alguien que amo y comparto toda mi vida, lo malo y lo bueno de ella.
- A MI SUEGROS:** Por regalarme a su hija con la mejor virtud posible.
- A MI FAMILIA:** Por estar en todos los momentos que todos necesitamos, desde un apoyo económico como moral.
- A MI ASESOR:** Por velar por que mi nivel de investigación sea de lo más profesional, como académico y útil para la sociedad
- A MIS CATEDRÁTICOS:** Ya que sin ellos, el mundo jurídico lo desconociera a plenitud
- A MI CASA DE ESTUDIOS:** Ya que sin ella, el nivel académico de uno seria inexistente total, de una forma gratuita, incomparable con el resto del mundo
- A MI FACULTAD:** Por brindar esa excelencia jurídica a todos los estudiantes, sin discriminación alguna.
- A mis amigos:** Por estar allí en todos los momentos, en los malos y sobre todo en los buenos., gracias, gracias y gracias a todos; MIL GRACIAS.



ÍNDICE

Introducción.....	Pág.
	i

CAPÍTULO I

1. Derecho constitucional.....	1
1.1. Definición	2
1.2. Generalidades.....	3
1.3. Antecedentes de la Constitución Política de la República de Guatemala.....	7
1.4. Derecho constitucional en materia electoral	18

CAPÍTULO II

2. Autoridades electorales.....	23
2.1. Tribunal Supremo Electoral.....	23
2.1.1. Misión.....	27
2.1.2. Visión	28
2.1.3. Principios rectores.....	28
2.1.4. Funciones del Tribunal Supremo Electoral	29
2.1.5. Magistrados del Tribunal Supremo Electoral	30
2.1.5. Ausencia y vacante.....	31
2.2. Registro de Ciudadanos.....	32
2.2.1. Empadronamiento.....	34
2.3. Juntas Electorales.....	35
2.3.1. Requisitos para ser miembro de las Juntas Electorales.....	35
2.3.2. Principios de los miembros de las Juntas Electorales.....	36
2.3.3. Juntas Electorales Departamentales.....	36
2.3.4. Juntas Electorales Municipales.....	37
2.4. Auditoría.....	38



	Pág.
2.4.1. Misión.....	39
2.4.2. Visión	39
2.4.3. División del Departamento de Auditoría	39
2.5. Inspección General	41
2.5.1. Atribuciones	42
2.6. Elecciones generales	43
2.7. Ordenamiento jurídico guatemalteco	47

CAPÍTULO III

3. Aspectos generales de la Ley Electoral y de Partidos Políticos	53
3.1. Ficha técnica de la Ley Electoral y de Partidos Políticos decreto 1-85 Asamblea Nacional Constituyente	55
3.2. Análisis de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.....	56
3.2.1. Libro uno, ciudadanía y voto	56
3.2.2. Libro dos, organizaciones políticas	58
3.2.3. Libro tres, autoridades y órganos electorales.....	59
3.2.4. Libro cuatro, proceso electoral.....	60
3.3. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.....	61

CAPÍTULO IV

4. La ineficacia del límite máximo de los gastos de campaña electoral establecidos por el Decreto número 35-2006 del Congreso de la República de Guatemala.....	67
4.1. El marco legal guatemalteco del regimen de sanciones al financiamiento político.....	70
4.2. Corrupción en la financiación de los partidos políticos.....	76
4.3. Legislación comparada.....	78



	Pág.
4.4. Financiamiento de los partidos políticos en Guatemala de acuerdo al límite máximo de los gastos de campaña electoral establecidos por el Decreto número 35-2006 del Congreso de la República de Guatemala.....	83
CONCLUSIONES	89
RECOMENDACIONES	91
BIBLIOGRAFÍA	93



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación nos conlleva a definir las desventajas que tienen las normas legales en relación con los gastos económicos gastados en propaganda política para la elecciones generales de la República de Guatemala.

Para ello es preciso establecer las diferentes acepciones existentes en la legislación guatemalteca y de otros países, estudiar la legislación que inspira la Constitución Política de la República de Guatemala y la que se refleja en las demás legislaciones, desde las normas de carácter constitucional, hasta normas ordinarias, etcétera.

Los fundamentos jurídicos que actualmente regulan los límites sobre los gastos en las campañas electorales son los relacionados a la debilidad del sistema electoral, el cual no se ha querido o no se ha podido reforzar pese a que existen normas que han tratado de regular estas irregularidades o ineficacias. Por lo que mientras no se refuercen o se mejores las sanciones o leyes que regulen dichas sanciones a los partidos u organizaciones políticas que sobrepasen el techo electoral los mismos se seguirán sobrepasando. Aunque el Decreto número 35-2006 establezca el límite máximo de los gastos de campaña electoral establecidos por el Congreso de la República de Guatemala es evidente la sociedad guatemalteca el gasto desmedido, que realizan los partidos políticos, que se hace casi imposible parar esta situación.

Ante esa realidad surgen muchas dudas al respecto sobre si las sanciones que tendría que imponer el Tribunal Supremo Electoral son equitativas, o si por el contrario debido a la fragilidad de las sanciones que se aplicaran se burla el sistema disciplinario que establece las sanciones que se aplicarán por violar el techo presupuestario, viendo ante todo como poco o nada se hace para fortalecer el sistema electoral, no me parece posible estudiar el conflicto del límite y su forma más concreta de exteriorización, desde una perspectiva exclusivamente jurídica; El conflicto tiene también implicaciones de carácter:



a) **Histórico:** en múltiples campañas electorales se han visto campañas multimillonarias, a través de nuestra historia;

b) **Económico:** los costos de dichas campañas son super elevadas y generan una mala publicidad, mucho tiempo invertido en estas gestiones y resolución del mismo conflicto, no logramos superar;

c) **Sociológico:** posible en el momento de recuperación de controlar de la forma más efectiva dichos gastos políticos, mejoraran las deudas económicas que repercuten en nuestra sociedad.

Como objetivo es determinar los fundamentos jurídicos que en la actualidad permiten la imposición de multas, sanciones o de cualquier otro tipo sobre las organizaciones políticas cuando sobrepasan el límite máximo de los gastos de campañas electorales.

Con el método deductivo, con el cual se comprende los fundamentos y elementos doctrinarios que informan al derecho constitucional en materia de derechos individuales, derechos electorales; con el método analítico permite comprender las características y particularidades que conforman los límites al techo en materia de elecciones, luego con el método sintético para interrelacionar a los sujetos involucrados respecto a los derechos y obligaciones que atañen a las partes que intervienen en el proceso electoral.

Amparados por en el bien común que se desglosa en el preámbulo de la constitución guatemalteca es necesario ver la aplicación de las demás normas, y así establecer si algún día lograremos una paz verdadera dentro de nuestra sociedad.



CAPÍTULO I

1. Derecho constitucional

Como punto de partida para tratar este tema, es necesario clarificar que a la luz de La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, los términos garantía constitucional y derecho constitucional no son sinónimos, como muchas veces se expresa. Los derechos constitucionales son las facultades y atributos fundamentales e inherentes a la persona que el Estado le reconoce y cuyo respeto, observancia y cumplimiento por parte de él garantizan a aquella las condiciones necesarias para lograr un adecuado desarrollo integral dentro de la sociedad. Las garantías constitucionales son los instrumentos procesales que permiten salvaguardar las disposiciones contenidas en La Constitución Política de la República de Guatemala, tanto las de carácter subjetivo (derechos de las personas) como las objetivas (organización y funcionamiento del Estado).

El derecho constitucional, como disciplina autónoma y sistemática, nace en el siglo XIX. Remontándonos a sus orígenes, los tratadistas ubican la cuna del derecho constitucional en el mediterráneo, concretamente en Grecia; posteriormente comenzó a desenvolverse en Roma. Aristóteles se refiere en una de sus obras a más de un centenar de constituciones de ciudades griegas de su época o anteriores a ella, lo que



demuestra la existencia, desde entonces, de un conjunto apreciable de leyes constitucionales.

1.1. Definición

El derecho constitucional es "una rama del derecho público cuyo campo de estudio incluye el análisis de las leyes fundamentales que definen un Estado. De esta manera, es materia de estudio todo lo relativo a la forma de Estado, forma de gobierno, derechos fundamentales y la regulación de los poderes públicos, incluyendo las relaciones, entre los poderes públicos y ciudadanos"¹.

El profesor Rodríguez Borge define el derecho constitucional como "el conjunto de normas jurídicas que organizan al Estado, determinan los principios a los que debe ajustarse su funcionamiento y señalan las garantías y derechos de que están asistidos todos los miembros de la comunidad política"².

Asimismo se define el derecho constitucional como "conjunto de disposiciones que rigen la organización del Estado, La Constitución del gobierno, la relación de los diversos poderes entre si, la organización y el funcionamiento del poder legislativo,

¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_constitucional (20-03-2013)

² Borja, Rodrigo, **Derecho político y constitucional**, pág. 304.



conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado a las funciones de sus órganos y las relaciones de éstos entre si con los particulares”³.

Bielsa, indica que "el derecho constitucional puede definirse como la parte del derecho público que regla el sistema de gobierno, la formación de los poderes públicos, su estructura y atribuciones, y las declaraciones, derechos y garantías de los habitantes, como miembros de la sociedad referida al Estado y como miembros del cuerpo político"⁴.

La denominación de derecho constitucional consta de dos términos: un sustantivo (derecho) y un adjetivo constitucional. Se conjugan un elemento sustancial y otro que lo califica y lo delimita. El elemento adjetivo deriva a su vez de un sustantivo, La Constitución, y como tal cumple la función de hacer referencia a ella. Derecho Constitucional equivale a un derecho referente a La Constitución o a derecho de La Constitución.

1.2. Generalidades

“La Constitución puede ser definida como la ley fundamental de una nación, la cual organiza y establece el marco general en el que se desarrolla la sociedad,

³ <http://www.monografias.com/trabajos13/temader/temader.shtml> (20-03-2013)

⁴ Bielsa, Rafael, **Derecho Constitucional**, pág. 43.



determinando la autoridad de los órganos estatales y funcionarios públicos y a su vez garantizando la libertad de la ciudadanía. Es el conjunto de principios y normas jurídicas que determinan la organización y funcionamiento de los órganos del Estado, así como los derechos fundamentales de los individuos”⁵.

La Constitución es la cúspide jerárquica entre las leyes de una nación; ninguna norma goza de auténtica legalidad si transgrede alguna disposición establecida en ella. Las normas contenidas en La Constitución pueden ser desarrolladas por otras normas y otras leyes, pero nunca pueden ser contrariadas o tergiversadas por éstas. Toda nación, para poder vivir y desarrollar sus actividades, necesita de una organización jurídica y política que tiene que ser cumplida y acatada por todos. La Constitución es la ley que cumple con este papel fundamental de establecer las reglas y normas de conducta para que todos los habitantes de la nación puedan vivir y desarrollar sus actividades en paz y con libertad.

Es así como La Constitución sirve de base para construir la democracia y el régimen de legalidad. De acuerdo con lo anterior, La Constitución Política de la República de Guatemala es la ley fundamental del país, emanada del poder constituyente, mismo que consiste en la capacidad y el derecho que tiene el pueblo de establecer su propio gobierno y de formar las normas o parámetros básicos de convivencia social.

⁵ Burgo A. Ignacio. **Las garantías individuales**. Pág. 23.

El pueblo guatemalteco en su conjunto es el único sujeto con legitimidad y capacidad para establecer una constitución en nuestro país.

La Constitución Política de la República de Guatemala es la ley suprema y a su alrededor giran todas las demás leyes. Todas las normas contenidas en ella pueden ser desarrolladas por otras leyes, pero nunca pueden ser contrariadas o tergiversadas, pues sobre La Constitución no existe ley superior.

La Constitución de la República de Guatemala se encuentra dividida en tres partes:

1) **Parte dogmática:** contiene las garantías o principios constitucionales individuales y colectivos. En ella se encuentran establecidos los principios y los derechos humanos en su aspecto individual y social que se le reconocen al pueblo como sector gobernado, frente al poder público como sector gobernante, para que el Estado respete los derechos individuales.

La parte dogmática se encuentra comprendida en los títulos I y II de La Constitución, Artículos del 1 al 139.

2) **Parte orgánica:** es la parte que regula lo relativo a la estructura, organización y funcionamiento del Estado y sus distintas dependencias. Aquí se encuentra establecida la organización de Guatemala en lo que respecta a la organización del poder, es decir,



las estructuras jurídico-políticas del Estado y las limitaciones del poder público frente a la población.

En La Constitución, la parte orgánica esta contenida en los títulos III, IV, y V, Artículos del 140 al 262.

3) Parte práctica: es la que se encuentran establecidas las garantías y los mecanismos para hacer valer los derechos establecidos en La Constitución, esto con el objeto de defender el orden constitucional.

La parte práctica de La Constitución se encuentra contenida en los títulos VI y VII, Artículos 163 al 281. Para efectos del desarrollo del presente trabajo, es importante establecer que existen dentro de las garantías constitucionales establecidas en la parte dogmática de La Constitución, una serie de normas de índole penal encaminadas a resguardar los derechos de los ciudadanos.

En el país el derecho constitucional, se refiere a la rama del derecho que regula lo relativo al territorio del Estado de Guatemala, su forma de gobierno, la nacionalidad de sus habitantes y los derechos y obligaciones que como ciudadanos les corresponde, garantías individuales y sociales, la estructura de gobierno y las atribuciones de cada uno de sus órganos administrativos, todo ello basado en los preceptos que regula el



cuerpo legal supremo de nuestro país como lo es La Constitución Política de la República de Guatemala.

1.3. Antecedentes de La Constitución Política de la República de Guatemala

Los antecedentes de La Constitución Política de la República de Guatemala, son las fuentes de derecho por excelencia que establecieron las bases constitucionales que normarían la república. Cada texto no pudo menos que ser producto de su época o de sus circunstancias, en sus páginas han quedado anotados los factores ideológicos, sociales, económicos y culturales que, en su momento, configuraron el modelo de Estado y la pretensión de proyectar con reglas jurídicas el espíritu de la nación. De ahí que las constituciones hayan variado sus matices según la tendencia dominante del régimen político en que fueron elaboradas.

- Período pre-independiente: fue el período en el que Centroamérica atravesó por una profunda transformación y las provincias de la región fueron modificando su organización política, económica y social.

Uno de los cambios más significativos durante la época colonial, fue el incremento de la población mestiza en la mayor parte de Centroamérica, así como la intensificación de las exportaciones de añil hacia España. Resulta pertinente indicar, que ésta etapa,

sigue siendo en realidad, desconocida en muchos aspectos. Es importante, señalar que, un pasado basado en dictaduras y en épocas de represión, sigue influyendo en el presente a toda la región centroamericana.

- Constitución de Bayona: por la abdicación de Carlos IV, en 1808, en favor de Napoleón, nombró éste a su hermano José I Bonaparte como rey de España. Éste último decretó La Constitución de Bayona, la cual tenía por mandato y ámbito espacial que "Regirá para España y todas las posesiones españolas. Aquella carta fundamental contenía algunos mandatos de desarrollo orgánico-constitucional y fue emitida con principios de rigidez"⁶

La Constitución de Bayona fue promulgada el 6 de julio de 1808 por José Napoleón.

Aunque nunca cobró vigencia sus preceptos fueron tomados por varias de las constituciones de América.

La Constitución de Bayona se componía de 146 Artículos, en los cuales su gran mayoría se dedicaba a estructurar al Estado, y sólo unos cuantos reconocían derechos de los habitantes de España y sus provincias.

- Constitución Política de la Monarquía Española: "esta carta fundamental fue promulgada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812. Se decretó por las Cortes Generales y

⁶ Maldonado Aguirre, Alejandro, **Las Constituciones de Guatemala**, pág. 5.



extraordinarias de la nación española. La nueva constitución establecía en su capítulo VIII el proceso de formación de las leyes y sanción real.

Destaca en el desarrollo orgánico-constitucional la organización del gobierno del interior de las provincias y de los pueblos. Además incorporó las instituciones reales de la función administrativa. La rigidez quedó determinada⁷.

Dentro de lo novedoso de La Constitución Política de la Monarquía Española se hace un detalle de las atribuciones y funcionamiento de los tres poderes. Su objeto fue organizar el poder público.

- Período independiente: en éste período, en el caso de Guatemala, el Estado-nación surge como consecuencia de la independencia política de España, este hecho permitió el inicio de una serie de intentos por formar una república siguiendo la tradición imperante en la época. El Estado que así surgía se fundamentó en la organización colonial existente en el momento de la emancipación, no constituyó un movimiento de cambio para ajustarlo a las necesidades de una democracia a pesar de basar sus principios en ideas de corte liberal. Un dato significativo para demostrar la continuidad del sistema imperante al proclamarse la independencia es el caso del poder central. El último Capitán General y Presidente de la Audiencia del Reino de Guatemala fue Gabino Gainza, él pasó a ser el primer presidente de la república recién proclamada. En

⁷ Ibid. Pág. 9.

el ejercicio de su cargo, negoció junto con sus partidarios, la anexión a México hecho que se produjo el 8 de enero de 1822 a escasos meses de proclamada la independencia.

- Acta de Independencia de 1821: el 15 de septiembre de 1821 fue suscrita el acta de independencia, con evidente expresión originaria de soberanía radicada en el pueblo. En esta se impuso el principio de seguridad jurídica. Como no tenían un cuerpo constituyente y legislativo para conformar el sistema jurídico propio se continuó con el de La Constitución Política de la Monarquía Española. Determinó, asimismo, la convocatoria del Congreso de la República Federal de Centro América y la forma de su composición.

- Acta de Independencia de 1823: el primero de julio de 1823 fue suscrita por los diputados al Congreso de la Unión Centroamericana el acta de independencia que, reafirmando el deseo independentista de 1821, proclamó la soberanía legitimada por verdaderos representantes del pueblo para las Provincias Unidas del Centro de América. Entre sus declaraciones, tanto de tipo dogmático como de realidad constitucional, destacan aquéllas verdaderamente originarias y acordes a la condición política inestable y de muchas situaciones de facto, posteriores al 15 de septiembre de 1821. La rigidez del texto normativo del acta de 1823 queda reducido a un hecho puramente práctico. El acta contiene la expresión de que los representantes de las provincias se han congregado en virtud de convocatoria legítima para pronunciarse sobre su independencia, su unión y su gobierno.



- **Constitución de la República Federal de Centro América:** esta fue decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de noviembre de 1824. En sus declaraciones dogmáticas, declara su soberanía y autonomía; sus primeros objetivos, la conservación de los derechos humanos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad. Esta federación adoptó un sistema republicano y representativo, instauró la división de poderes, el régimen presidencial. En cuanto a la rigidez constitucional, La Constitución de la República Federal de Centro América estableció un capítulo específico. Esta inspirada en La Constitución Estadounidense y Francesa.

- **Constitución Política del Estado de Guatemala:** posteriormente el Estado de Guatemala promulgó, con el objeto de complementar esta Constitución de la República Federal de Centro América, la suya propia, el 11 de octubre de 1825. Establecía que sólo el Legislativo y el Ejecutivo tenían iniciativa de ley. Además contenía reglas especiales de aprobación acelerada para aquellas resoluciones que por su naturaleza fueren urgentes. Se limitó a la soberanía y estableció la administración municipal.

- **Decretos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1839:** en 1838 empieza el proceso de desintegración de la Federación Centroamericana por lo que se da un vacío jurídico. Ante esta crisis el presidente de Guatemala convoca a una Asamblea Nacional Constituyente, la que promulga tres decretos:



Ley Constitutiva del Ejecutivo (1839), Ley Constitutiva del Supremo o Poder Judicial del Estado de Guatemala (1839) y La Declaración de los Derechos del Estado y sus habitantes (1839).

Aunque esta trilogía de decretos de la Asamblea Nacional Constituyente, convocada por Decreto del 25 de julio de 1839, tuviera preceptos básicos para la futura Constitución Política de la República de Guatemala, sólo determinó un período de ausencia de derecho constitucional. Estos rigieron por más de diez años.

- Ley Constitutiva de la República de Guatemala: en esta Constitución Política de la República de Guatemala los derechos humanos son llamados garantías. Sufrió varias reformas, al derecho de trabajo, la prohibición de monopolios, las reservas del Estado en cuanto a correos, telégrafos, radiotelegrafía, navegación aérea y acuñación de moneda, al derecho de petición a la libertad de emisión del pensamiento, propiedad, se regulan los casos en que una persona puede ser detenida, el debido proceso y el derecho a la correspondencia.

- Constitución Política de la República Federal de Centroamérica: esta fue decretada el 9 de septiembre de 1921 por los representantes del pueblo de los Estados de Guatemala, El Salvador y Honduras, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, en cumplimiento del pacto de unión firmada en San José de Costa Rica el 19 de enero de 1921. Esta nueva Carta Constitutiva Federal sólo fue un ensayo efímero. Tenían

iniciativa de ley los tres órganos del Estado y las asambleas de los Estados. En el desarrollo orgánico se establecían normas destinadas a regir algunas instituciones jurídicas nuevas. La rigidez constitucional quedó definida mediante la aprobación bicameral. Las reformas a La Constitución Política de la República Federal de Centroamérica podrían acordarse por los dos tercios de votos de la cámara de diputados y los tres cuartos de la cámara de senadores.

- Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno y de la Asamblea Legislativa: Por Decreto número 17 del 28 de noviembre de 1944 de la Junta Revolucionaria de Gobierno aprobado el 15 de diciembre de 1944 por Decreto número 13 de la Asamblea Legislativa, se declararon los principios fundamentales del movimiento conocido como Revolución del 20 de Octubre de 1944. Más que una declaración dogmático-ideológica de un movimiento armado que se rebela contra el orden jurídico-político y busca uno nuevo acorde a sus postulados, entendemos que aquellos principios, por ser posteriores a la espontaneidad y éxito del referido movimiento revolucionario, eran bases fundamentales de una nueva organización estatal. Es decir, bases constitutivas, dogmáticas y orgánicas para una nueva concepción del Estado guatemalteco. Éste además de contener los llamados principios, contenía mandatos expresos de constitucionalidad práctica, por su fuerza ejecutiva.

“Por Decreto número 18 del 28 de noviembre de 1944, de la Junta Revolucionaria de Gobierno, aprobado el 9 de diciembre de 1944 por Decreto número 5 de la Asamblea



Legislativa, se derogó totalmente La Constitución de la República de 1879⁸.

- Constitución Política de la República de Guatemala del 11 de marzo de 1945: en esta Constitución Política de la República de Guatemala se denomina con el nombre de garantías individuales y sociales a los derechos humanos.

Dentro de las innovaciones de La Constitución Política de la República de Guatemala están:

En el aspecto laboral se fijó un salario mínimo, se fijaron las jornadas de trabajo, descansos y vacaciones, el derecho a sindicalización libre, el derecho a la huelga y al paro, derecho a indemnización por despido injustificado, y la regulación del trabajo de las mujeres y de los menores.

Dentro de las garantías sociales se crea el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se prohíben los latifundios y se autoriza la expropiación forzosa de la tierra, se reconoce la autonomía universitaria, se crean normas para mejorar el magisterio nacional, se mejoran los poderes presidenciales, descentralización del poder, se crean las municipalidades, se mantiene la educación laica, y no se le reconoce personalidad jurídica a la Iglesia, se establece el principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia y se reconoce el derecho de rebelión.

⁸ Ibid. Pág. 41.



Bajo esta Constitución Política de la República de Guatemala gobernaron Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz Guzmán. Arévalo mejoró las condiciones de los trabajadores. Arbenz propuso la reforma agraria, lo que motivo un golpe de Estado.

- Constitución Política de la República de Guatemala del 2 de febrero de 1956: con esta Constitución Política de la República de Guatemala gobernaron Carlos Castillo Armas y Miguel Idígoras Fuentes. Este último fue derrocado el 31 de marzo de 1963 por su Ministro de la Defensa, Coronel Enrique Peralta Azurdia.

La vigencia de La Constitución Política de la República de Guatemala fue suspendida por el numeral tercero de la Resolución Constitutiva de Gobierno, del 31 de marzo de 1963, del Ministro de la Defensa Nacional, altos jefes militares y comandantes de cuerpos armados, en nombre del Ejército de Guatemala llevaron a cabo un golpe de Estado.

Evidentemente, fue un golpe de Estado en contra del Presidente de la República, Comandante General del Ejército, en nombre de una institución que, constitucionalmente, estaba normada como obediente y no deliberante, digna y esencialmente apolítica, obligada al honor militar y la lealtad; además acto de rebelión constitutivo de delito penal. El golpe fue a la propia constitucionalidad. Además de romper el orden jurídico que La Constitución Política de la República de Guatemala

establecía, se produjo un retroceso en los principios republicanos de la separación de poderes al concentrar las funciones ejecutivas y legislativas en el Ministro de la Defensa Nacional.

- Carta Fundamental de Gobierno: esta fue emitida por el jefe de Gobierno de la República, por Decreto-Ley número 8 del 10 de abril de 1963. Contenía una confusión de funciones administrativas y legislativas, entre las cuales, como la de mayor importancia, destacaba que el Jefe del gobierno sería el Ministro de la Defensa Nacional y quién ejercería las funciones ejecutivas y legislativas. Era una virtual sustitución del titular del Organismo Ejecutivo y una pseudo sustitución de la soberanía popular radicada en los integrantes del Organismo Legislativo.

La Carta Fundamental de gobierno no contenía mandato alguno para el desarrollo orgánico constitucional. Todo se redujo a declaraciones normativas dogmáticas y a fijar el concepto de que el poder público radicaba en el ejército nacional.

El Jefe de Gobierno convocó a Asamblea Nacional Constituyente, la que, por derogatoria dictada sobre el Decreto-Ley 8, Carta Fundamental de Gobierno, y reconocimiento de validez jurídica a los decretos leyes emanados de la Jefatura de Gobierno, decretó y sancionó La Constitución Política de la República de Guatemala del 15 de septiembre de 1965, con vigencia a partir del 5 de mayo de 1966. Para el período de transición, la propia Constitución Política de la República de Guatemala, por



mandato expreso encargó al Ministro de la Defensa Nacional ejercer las funciones que correspondían al presidente de la república. Período de transición que lo fue del inicio de la vigencia de La Constitución Política de la República de Guatemala hasta la toma de posesión de la persona electa para tal cargo.

La Constitución Política de la República de Guatemala contenía 282 Artículos, profundizaba la tendencia anticomunista, mejoraba el régimen legal de las universidades privadas; se creaba la vice-presidencia de la república; reducía el período presidencial a cuatro años, mantenía el principio de no reelección del presidente; denominaba garantías constitucionales a los derechos humanos; creaba el Consejo de Estado y creaba la Corte de Constitucionalidad como tribunal temporal.

Bajo esta Constitución Política de la República de Guatemala gobernaron: Méndez Montenegro, Arana Osorio, Kjell Laugerud y Romeo Lucas García. El 23 de marzo de 1982 se produjo un golpe de Estado en contra del gobierno de Romeo Lucas García, dejó en el poder a una Junta Militar de Gobierno, integrada por los Generales José Efraín Ríos Montt, Egberto Horacio Maldonado Schaad y el Coronel Francisco Luís Gordillo Martínez.

Posteriormente, quedó en el poder el General José Efraín Ríos Montt (1982-1983). Durante su gobierno se promulgó el Estatuto Fundamental de Gobierno. En 1983 su Ministro de la Defensa Oscar Humberto Mejía Víctores llevó a cabo un golpe de Estado,



convocó a una Asamblea Nacional Constituyente y los diputados tomaron posesión el uno de julio de 1984.

1.4. Derecho constitucional en materia electoral

Con la emisión del Decreto Ley 30-83, se creó el Tribunal Supremo Electoral, como una institución autónoma y con jurisdicción en toda la República, estableciéndose en el citado Decreto de organización, dirección y como objetivo expreso la vigencia del proceso electoral y la verificación de los resultados obtenidos, haciendo hincapié en la responsabilidad de cumplir y hacer que se cumplan las leyes y disposiciones de gobierno que garanticen el legítimo derecho de organización de los correspondientes ciudadanos.

Las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente se llevaron a cabo el primero de julio de 1984 para que se emitiera La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 que es la que nos rige actualmente, la cual fue promulgada el 31 de mayo de 1985 y entró en vigencia el 14 de enero de 1986. Constitución Política de la República de Guatemala bastante desarrollada, la cual contiene 281 Artículos y 22 disposiciones transitorias y finales.

Dentro de sus innovaciones están: adopta nuevamente el término de derechos humanos. Consta de dos partes: una parte dogmática que contiene derechos



individuales y sociales; dentro de los sociales se incluyen las comunidades indígenas, el medio ambiente y el equilibrio ecológico; derecho a la huelga. En la parte orgánica contiene las relaciones internacionales del Estado; el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, la Comisión y el Procurador de los Derechos Humanos, las garantías constitucionales y defensa del orden constitucional; la creación de la Corte de Constitucionalidad como organismo permanente.

El régimen político electoral se enriqueció con la creación del Tribunal Supremo Electoral y su desarrollo a través de la Ley Constitucional de la materia, de esta manera se conserva un control concentrado en materia electoral.

Se crean instituciones novedosas como La Corte de Constitucionalidad, la cual se conceptúa como un tribunal colegiado, de carácter permanente, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional. Este tribunal posee amplias facultades para cumplir su misión y dentro de éstas se encuentran el conocer de acciones de amparo en única instancia, y en apelación de los amparos bi-instanciales, también conoce de las inconstitucionalidades generales y en apelación de las inconstitucionalidades en caso concreto. Tiene competencia también para resolver opiniones consultivas y dictámenes en razón de su competencia, y para actuar, opinar, dictaminar o conocer de aquellos asuntos de su competencia establecidos en La Constitución Política de la República de Guatemala.

También se crea la figura del defensor del pueblo, Ombudsman o Procurador de Derechos Humanos como se le llama en La Constitución Política de la República de Guatemala, como un comisionado del Congreso de la República de Guatemala para la defensa de los derechos que la Carta Magna guatemalteca garantiza.

Se mantiene la división tripartita de poderes, estableciéndose un sistema de frenos y contrapesos a través de diferentes controles inter órganos e intra órganos.

Con esta Constitución Política de la República de Guatemala gobernaron Marco Vinicio Cerezo Arévalo, Jorge Serrano Elías, Ramiro de León Carpio, Álvaro Arzú Irigoyen, Alfonso Portillo Cabrera, Oscar José Rafael Berger Perdomo y actualmente Álvaro Colom Caballeros.

En 1993, el país atravesaba una situación política difícil, diferentes grupos de la sociedad exigían la depuración institucional. El presidente constitucionalmente electo, Jorge Serrano Elías, emitió un Decreto denominado Normas Temporales de Gobierno, con el cual pretendía disolver el Congreso de la República de Guatemala, remover a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, Corte de Constitucionalidad, Procurador de Derechos Humanos, suspender la vigencia de más de cuarenta Artículos de La Constitución Política de la República de Guatemala.

Como consecuencia de lo anterior, y de otros actos realizados por el presidente se le tuvo por separado de su cargo, y debido a que el vicepresidente de la república,



presentó su renuncia, el Congreso de la República de Guatemala de conformidad con lo establecido en los Artículos 189 y 192 de la Carta Magna guatemalteca nombró presidente y vicepresidente de la república, para que concluyeran los mandatos de éstos.

La sociedad continuaba exigiendo una serie de cambios, que sólo podían realizarse a través de las reformas a La Constitución Política de la República de Guatemala. De esa cuenta se realizaron las mismas según el procedimiento establecido en la Carta Magna guatemalteca en el Artículo 280, habiéndose aprobado por el pueblo a través de la consulta popular.

La mayoría de reformas realizadas en La Constitución Política de la República de Guatemala se referían a los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, se separaron el Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación asignando funciones específicas diferentes a cada una de ellas.

Para lograr el cambio en los Organismos Legislativo y Judicial que la sociedad exigía se adicionaron disposiciones transitorias y finales en las que se establecía que el Tribunal Supremo Electoral debía convocar a elecciones de diputados al Congreso de la República de Guatemala, indicándose que una vez electos debían tomar posesión de sus cargos en un período no mayor de treinta días después de la elección, fecha en que terminaría el período de los diputados electos en 1991.



Asimismo, se establecieron disposiciones transitorias relativas al nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Salas de la Corte de Apelaciones, Contralor General de Cuentas, Procurador General de la Nación y Fiscal General de la República.



CAPÍTULO II

2. Autoridades electorales

Las autoridades electorales en Guatemala esta centralizada en el Tribunal Supremo Electoral quien no está supeditado a organismo alguno del Estado; asimismo este a su vez esta integrado por los magistrados Quienes son electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, de una nómina de cuarenta candidatos propuesta por la Comisión de Postulación. Durarán en sus funciones seis años; el Registro de Ciudadanos, las Juntas Electorales, Auditor Electoral.

2.1. Tribunal Supremo Electoral (TSE)

El Tribunal Supremo Electoral de la República de Guatemala es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y de consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. El Tribunal Supremo Electoral se rige por la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 del Asamblea Nacional Constituyente. Está institución tiene la facultad de llamar a elecciones para el cargo de Presidente de la República de Guatemala, junto con su compañero de fórmula quien ocupará el cargo de Vicepresidente de la República de Guatemala y para los cargos de Diputados



del Congreso de la República y del Parlamento Centroamericano a partir de elecciones generales de 2011, que será cada cuatro años, así como de organizarlas adecuadamente para transparentar los votos que emitan la ciudadanía. Sin embargo, si no lo hiciere el Congreso de la República está facultado para hacerlo.

Dentro de las atribuciones y obligaciones que indica el Artículo 125 de la Ley Electoral de Partido Políticos.

“a) Velar por el fiel cumplimiento de La Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos;

b) Integrar la institución, encargada de emitir el documento único de identificación personal;

c) Convocar y organizar los procesos electorales; declarar el resultado y la 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 declaración de su elección;

d) Resolver, en definitiva, acerca de las actuaciones del Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento, en virtud de recurso o de consulta;



- e) **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;**

- f) **Resolver en virtud de recurso acerca de la inscripción, sanciones, suspensión y cancelación de organizaciones políticas;**

- g) **Resolver, en definitiva, todo lo relativo a coaliciones o fusiones de partidos políticos y comités cívicos electorales;**

- h) **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;**

- i) **Velar por la adecuada y oportuna integración de las juntas receptoras de votos;**

- j) **Investigar y resolver sobre cualquier asunto de su competencia, que conozca de oficio o en virtud de denuncia;**

- k) **Poner en conocimiento de las autoridades competentes, los hechos constitutivos de delito o falta de que tuviere conocimiento, en materia de su competencia;**



l) Requerir la asistencia de la fuerza pública para garantizar el desarrollo normal de los procesos electorales, la cual deberá prestarse en forma inmediata y adecuada;

m) Resolver las peticiones y consultas que sometan a su consideración los ciudadanos u organizaciones políticas, relacionadas con los asuntos de su competencia;

n) Resolver los recursos que deba conocer de conformidad con la ley;

n) Examinar y calificar la documentación electoral;

o) Nombrar, remover y sancionar a los funcionarios y al personal a su cargo;

p) Dictar su reglamento interno y el de los demás órganos electorales;

q) Elaborar y ejecutar su presupuesto anual y cumplir con lo que para el efecto establece La Constitución Política de la República;

r) Compilar y publicar la jurisprudencia en materia electoral;



- s) Publicar la memoria del proceso electoral y sus resultados dentro de los seis meses después que el proceso electoral haya concluido;

- t) Aplicar de conformidad con la Ley del Organismo Judicial, las disposiciones legales referentes a la materia electoral y a la inscripción y funcionamiento de organizaciones políticas;

- u) Diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación cívico electoral; y,

- v) Resolver en definitiva todos los casos de su competencia que no estén regulados por la presente ley."

2.1.1. Misión

Es la máxima autoridad en materia electoral, independiente, objetiva, confiable y garante de la administración de los procesos electorales, que permite fortalecer el ejercicio de los derechos y deberes de los(as) ciudadanos(as), los derechos y obligaciones de las organizaciones políticas y el funcionamiento de los órganos electorales temporales institucionales para la elección de las autoridades del país.

2.1.2. Visión

Persigue ser la institución electoral que incremente la participación en la emisión de un voto consciente y responsable; que consolide el sistema democrático y el respeto pleno de la voluntad popular en los procesos electorales.

2.1.3. Principios rectores

- **Justicia:** las decisiones tomadas por el TSE son tomadas con razón, aplicando la ley en todo momento, dando a cada uno lo que le pertenece y lo que corresponde.

- **Autodeterminación e imparcialidad:** las decisiones tomadas por el TSE se realizan de manera soberana y apegada a la ley sin ataduras de ningún tipo con los poderes de la República.

- **Equidad:** el personal del TSE actuará con rectitud y objetividad ante situaciones donde es necesario que prevalezcan los intereses de la sociedad y de la Democracia antes que sus propios intereses y preferencias.

- Convicción: las actuaciones del TSE están debidamente sustentadas y se esta en capacidad de demostrar en cualquier foro, que los resultados de estas intervenciones son fidedignos y confiables.
- Legitimidad: el accionar de su cometido se enmarca dentro del mandato constitucional y las disposiciones que la reglamentan.

2.1.4. Funciones del Tribunal Supremo Electoral

Dentro de sus principales actividades están, velar por el fiel cumplimiento de La Constitución Política de la República, la Ley Electoral, de Partidos Políticos y demás leyes y disposiciones de la materia, garantizando el derecho de organización y participación política de los ciudadanos. A través de las Delegaciones y Subdelegaciones del Registro de Ciudadanos, en los 333 municipios del país, realiza un empadronamiento permanente, mantiene una constante actualización y depuración del padrón electoral e inscribe y fiscaliza las Organizaciones Políticas.

Con el objetivo de fortalecer la cultura democrática del país, ejecuta por medio de la Unidad de Capacitación y Divulgación Cívica Electoral, programas permanentes con los que se pretende atender a las distintas realidades socioculturales del país.



En un proceso electoral, convoca, organiza, ejecuta, coordina y fiscaliza el proceso electoral; declara el resultado y la validez de las elecciones, o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudica los cargos de elección popular.

2.1.5. Magistrados del Tribunal Supremo Electoral.

El Artículo 123 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que “El Tribunal Supremo Electoral se integra con cinco magistrados titulares y cinco magistrados suplentes”, que duran seis años en sus funciones. Son electos por el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados. Los eligen de una nómina de candidatos, propuesta por la Comisión de Postulación, según el Artículo 136 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos es integrada por:

- “a) El Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quien la preside;
- b) Un representante de los rectores de las universidades privadas;
- c) Un representante del Colegio de Abogados de Guatemala, electo en Asamblea General;
- d) El Decano de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC.

e) Un representante de los decanos de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las universidades privadas.”

Los miembros del Tribunal Supremo Electoral deben tener las mismas calidades que corresponden a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; gozarán de las mismas inmunidades y prerrogativas que aquellos y estarán sujetos a iguales responsabilidades. Podrán ser reelectos. Los miembros propietarios del Tribunal Supremo Electoral no podrán ejercer su profesión, prohibición que no afecta a los miembros suplentes, salvo asuntos referentes a materia electoral. Ellos no podrán ser asesores de ninguna institución.

2.1.6 Ausencia y vacante

En el caso de ausencia temporal o definitiva de los Magistrados Propietarios, se llamará a los Magistrados Suplentes en el orden en que fueron designados. Si la ausencia fuere definitiva, el Magistrado Suplente llamado terminará como propietario el período, asumiendo la última vocalía hasta terminar como propietario el período correspondiente. El Congreso de la República elegirá de la nómina que en su oportunidad le fue propuesta, al nuevo suplente.

Cuando por cualquier causa no existiere la lista que debe elaborar la Comisión de Postulación o ésta se hubiere agotado y no hubiere magistrados suplentes para llamar



a integrarlo, se procederá conforme a lo que establecen los Artículos 139 y 141 de la presente ley; pero en este caso, la Comisión de Postulación deberá quedar instalada dentro del plazo de quince días siguientes a aquél en que el Congreso de la República de Guatemala la convoque.

Dentro de los quince días de estar instalada la Comisión de Postulación, ésta deberá elaborar la nómina de candidatos para magistrados suplentes, y los electos fungirán hasta culminar el período para el que hubieren sido electos los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral originalmente.

2.2. Registro de Ciudadanos

En Guatemala el Registro de Ciudadanos es definido como: el “órgano técnico del Tribunal Supremo Electoral y tiene a su cargo todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos, y el padrón electoral.”⁹

El Artículo 155 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que las funciones del Registro de Ciudadanos son:

“a) Todo lo relacionado con las inscripciones de ciudadanos;

⁹ Tribunal Supremo Electoral, “Hacia un nuevo documento de identificación. Pág. 1



- b) Todo lo relacionado con el padrón electoral;

- c) Cumplir las resoluciones y sentencias judiciales que se le comuniquen con relación a actos de naturaleza electoral;

- d) Inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento;

- e) Inscribir a los ciudadanos a cargos de elección popular;

- f) Conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas;

- g) Notificar a los partidos políticos de las renunciaciones de sus afiliados de que tenga conocimiento de conformidad con lo establecido en el Artículo 17 de esta ley; y mantener actualizado el registro de afiliados de los partidos políticos; y,

- h) Las demás que le señalen las leyes y reglamentos o el Tribunal Supremo Electoral."

El registro de ciudadanos es el órgano que debe velar por la pureza del padrón electoral, mediante las inscripciones legítimas de los ciudadanos.



Para realizar dichas funciones cuenta con un Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones.

2.2.1 El empadronamiento

Para poder emitir el sufragio se debe estar inscrito en el padrón electoral, del Tribunal Supremo Electoral, a través de las diferentes delegaciones del Registro de Ciudadanos. La forma en que el ciudadano obtiene como constancia de estar inscrito en el padrón electoral es el empadronamiento.

Es el trámite que el ciudadano debe realizar ante el Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral, al alcanzar la mayoría de edad. De esta forma se hace efectiva la ciudadanía y se puede ejercer plenamente una participación cívico-política.

Requisitos para empadronarse, los requisitos que establece el Registro de Ciudadanos son los siguientes:

- “1. Nacionalidad guatemalteca
2. Mayor de edad (18 años cumplidos)

3. Haber obtenido la Cédula de Vecindad o Documento de Personal de Identificación (DPI) en el municipio del lugar donde vive¹⁰.

2.3. Juntas Electorales

Son órganos de carácter temporal, encargados del proceso electoral. Es un deber ciudadano "desempeñar las funciones electorales para las que sean designados", el cual se cumple, en parte, al ser designados por el Tribunal Supremo Electoral a integrar las Juntas Electorales Departamentales; Juntas Electorales Municipales, y Juntas Receptoras de Votos, Las Juntas Electorales Departamentales y Juntas Electorales Municipales deben integrarse por tres miembros propietarios, Presidente, Secretario y Vocal y dos Suplentes, nombrados por el Tribunal Supremo Electoral. Quedan disueltas cuando el Tribunal Supremo Electoral da por concluido el proceso electoral para el cual fueron integradas.

2.3.1. Requisitos para ser miembro de las Juntas Electorales

- A. Hallarse en el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadano.
- B. No estar desempeñando un cargo directivo en cualquier organización política.
- C. Ser vecino del municipio correspondiente.

¹⁰ Tribunal Supremo Electoral, "¿Qué es el empadronamiento?", 23/03/13, www.tse.org.gt/elvoto.htm



D. Saber leer y escribir.

2.3.2 Principios de los miembros de las Juntas Electorales

- a) Lealtad al Tribunal Supremo Electoral, fiel cumplimiento de las leyes, en especial La Constitución Política de la República y la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- b) Imparcialidad reconociendo y anteponiendo el interés de la sociedad y los valores democráticos, sobre cualquier interés personal o preferencia política.
- c) Prevención, para evitar los problemas que puedan surgir.
- d) Respeto y Tolerancia, indistintamente al sector o condición social, cultural o económica que la persona pertenezca, debe respetársele en primer lugar como ser humano que es, como ciudadano con derechos.
- e) Gratuidad, en el servicio que presta hacia el Tribunal Supremo Electoral.

2.3.3. Juntas Electorales Departamentales

Debe organizarse una por cada departamento de la República y deben quedar integradas por lo menos tres meses antes de la elección. En la Ciudad Capital, por ser un Distrito Electoral, se organiza la Junta Electoral del Distrito Central que sólo tiene jurisdicción en la misma, con iguales atribuciones y obligaciones que las Juntas Electorales Departamentales. Dentro de éstas atribuciones están:



- a. Instalar las Juntas Electorales Municipales y dar posesión a sus miembros.
- b. Declarar el resultado y la validez de las elecciones municipales realizadas en su departamento o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas.
- c. Cuidar la documentación y materiales electorales recibidos de las Juntas Electorales Municipales (JEM) y enviarlos al Tribunal Supremo Electoral, dentro de los tres días siguientes a su recepción.
- d. Publicar inmediatamente los resultados. (Artículo. 177 Ley Partidos Políticos)

2.3.4. Juntas Electorales Municipales

Se organiza una junta en cada municipio del país, con por lo menos dos meses de antelación a la fecha de la elección, haciendo un total de 332 Juntas. Se exceptúa la ciudad capital, ya que por ser un Distrito Electoral, se instala la Junta Electoral del Distrito Central. Sus Atribuciones son:

- a) Nombrar, juramentar y dar posesión a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos.
- b) Publicar la ubicación de los lugares de votación en forma anticipada.
- c) Establecer el resultado de la votación de su municipio, utilizando los documentos que le entreguen los Presidentes de las Juntas Receptoras de Votos



- d) **Publicar los resultados. (Artículo. 178 Ley Partidos Políticos)**

2.4. Auditoria

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, en su Artículo 149 establece que “El Auditor deber reunir las calidades siguientes:

- a) Ser guatemalteco;
- b) Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; y
- c) Ser Contador y Auditor Público, colegiado activo.”

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, en su Artículo 150, define las actividades fundamentales de Auditoría, estableciendo como “atribuciones del Auditor Electoral:

- Verificar las actividades, materiales, elementos y operaciones de los órganos electorales,
- Realizar auditorías constantes para establecer todo lo relativo a materiales, documentos, equipos e instrumentos de seguridad de los órganos electorales,
- Fiscalizar las operaciones financieras y contables del Tribunal Supremo Electoral y sus dependencias, así como de las organizaciones políticas.”



2.4.1. Misión

Proveer al Tribunal Supremo Electoral de las herramientas necesarias para el cumplimiento de sus fines, aplicar con imparcialidad e integridad la legislación electoral y de partidos políticos y así asesorar y contribuir a la realización de procesos electorales confiables.

2.4.2. Visión

Ser el ente de control de alta credibilidad que verifique con efectividad las operaciones financieras y administrativas del Tribunal Supremo Electoral, fiscalice a los órganos electorales y a las organizaciones políticas, utilizando las mejores prácticas de la gestión fiscalizadora.

2.4.3. División del Departamento de Auditoría

Se divide en dos Auditoría Electoral y Auditoría Financiera.

A) Unidad de Auditoría Electoral se subdivide en:

a) **Unidad de Auditoría Organizaciones Políticas:** Encargada del control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciben las organizaciones políticas, para financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña electoral.

Entre las actividades que realiza se encuentran proponer las modificaciones a los reglamentos e instructivos financieros-contables de las organizaciones políticas, promover la tecnificación de los procesos de rendición de cuentas, brindar asesoría en la materia y velar por el cumplimiento del “Reglamento de Control y 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.

b) **Área de Auditoría Padrón Electoral;** fiscaliza permanentemente los procesos administrativos del Padrón Electoral, proporcionando a las autoridades electorales, seguridad y confianza en los procedimientos de empadronamiento y cambios en las bases de datos del Padrón Electoral, efectuados por los sistemas informáticos.

c) **Área de Auditoría Sistemas Informáticos:** verifica los sistemas informáticos específicamente electorales, minimizando riesgos potenciales en materia de seguridad de sistemas informáticos.

B) **Auditoría Financiera-Administrativa**

Desempeña las siguientes funciones: evaluación permanente e imparcial de la estructura de control interno.

Evaluación de la información financiera, económica y administrativa de las dependencias del Tribunal Supremo Electoral objeto de examen, así como, verificación del cumplimiento de políticas, planes y programas por parte de las mismas.

Ser el ente asesor en materia financiera y administrativa del Tribunal Supremo Electoral, así como, emitir recomendaciones oportunas que permitan el mejoramiento de los procedimientos de las dependencias de la institución.

Desarrollar sus funciones de acuerdo a normas de auditoria gubernamental y reglamentación interna.

2.5. Inspección General

“Es la persona encargada de llevar a cabo las investigaciones designadas por el Tribunal Supremo Electoral, tendrá las mismas calidades que el secretario general”¹¹.

¹¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Tribunal_Supremo_Electoral_de_Guatemala (23/03/2013)



Según el Artículo 146: “El Inspector General del Tribunal Supremo Electoral tendrá las mismas calidades, prerrogativas, inmunidades y prohibiciones que el Secretario General”.

2.5.1. Atribuciones

Son atribuciones del Inspector General las siguientes:

- Vigilar el estricto cumplimiento de la presente ley, de sus disposiciones reglamentarias y cualesquiera otras que se dicten en materia político electoral.
- Vigilar el funcionamiento de las organizaciones políticas y desarrollo de la propaganda electoral.
- Vigilar y supervisar el buen funcionamiento de las dependencias y oficinas del Tribunal Supremo Electoral.
- Con conocimiento del Tribunal Supremo Electoral, investigar de oficio, o a instancia de parte, los hechos que constituyan transgresiones a la ley, a los reglamentos y a las disposiciones de carácter electoral. En caso de urgencia actuará de oficio, con informe al Tribunal Supremo Electoral.

- Elevar al conocimiento de quien corresponda, las cuestiones que le sometan los ciudadanos o las organizaciones políticas y resolver aquellas que son de su competencia.
- Denunciar ante las autoridades competentes los hechos que constituyan delitos o faltas electorales.
- Las demás atribuciones que le fije el Tribunal Supremo electoral.

2.6. Elecciones generales

Considero importante, establecer las principales definiciones que guardan relación con el tema desarrollado, definiciones obtenidas de doctrinarios que han dedicado parte de su vida al estudio del derecho y otras disciplinas académicas, así se pueden citar las siguientes definiciones que facilitaran el proceso de elaboración del estudio.

Para Guillermo Cabanellas en su diccionario de derecho usual define elecciones como: "Escogimiento, selección, preferencia. Deliberación, libertad para actuar. Nombramiento por votación o por designación, de quien tiene autoridad para cubrir un cargo o empleo. En derecho político, ejercicio del derecho de sufragio."¹²

¹² Cabanellas, Guillermo, **Diccionario de derecho usual**, Pág.142



“La elección o nombramiento resulta por el sufragio popular, no sólo significa un triunfo o un halago, sino que origina obligaciones, sancionadas incluso penalmente. La elección tanto se puede dar en el campo del Derecho Privado, para la determinación de los directores de una sociedad, asociación, gremio, sindicato, cuanto en el Derecho Público, y aquí está su mayor importancia, puesto que, en las democracias, determinados cargos (presidente y vicepresidente de la nación, gobernadores, diputados, senadores, concejales) se eligen por sufragio popular y generalmente universal y secreto. La elección y su equivalente el sufragio, tiene un aspecto activo, ejercido por los electores, y otro pasivo, que recae en los elegidos.”¹³

Claro está que en nuestro país, el término de elección no se encuentra regulado como tal, ya que la Ley electoral y de partidos políticos, en sus considerandos establece que dicha ley debe contener y desarrollar los principios que, de acuerdo con la nueva Constitución Política de la República de Guatemala, norman todo lo relativo al ejercicio de los derechos del ciudadano en lo que atañe a organizaciones políticas, al ejercicio de los derechos políticos inherentes, a la organización y al funcionamiento de las autoridades electorales.

En la doctrina se reconocen las diferentes clases de elecciones, entre ellas cita Ossorio, que se pueden mencionar, elecciones de primero y segundo grado “En términos generales, se puede hablar de elecciones de primero y de segundo grado, según que

¹³ Ossorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Pág. 360.

los electores elijan directamente a las personas que han de desempeñar los cargos o que elijan a las personas compromisarios, que tienen por misión elegir después a las personas llamadas a ocupar los cargos de que se trate”¹⁴.

En el caso de Guatemala podemos afirmar que la elección que se realiza puede considerarse de primer grado, debido a la forma de elección, que se realiza directamente por los ciudadanos en ejercicio de su poder soberano a través de su derecho de voto.

Reconocemos la importancia que tiene la elección de Presidente, Vicepresidente, Diputados ya que de acuerdo a lo que establece la ley dichos cargos son propuestos por intermedio de los partidos políticos, dicha elección deberá cumplir con los requisitos que la misma ley establece En el caso de la elección de Alcaldes, pueden ser propuestos por partidos políticos y por comités cívicos, dando oportunidad a los electores de los departamentos y municipios proponer a la persona que resulta idónea para representarlos.

Continuando con el mismo orden de ideas, y tomando en consideración que el problema que se analiza surgió en el proceso electoral del 2007 para elegir Presidente, Diputados y Alcaldes Municipales; al no haberseles exigido que presentaran la documentación completa que la ley establece.

¹⁴ Ibid. Pág. 362.



Para realizar su inscripción como candidatos a elección popular, entre estos el finiquito, para lograr establecer su solvencia en cuanto al haber recibido o custodiado fondos públicos o administrado bienes del Estado de Guatemala; cuando no se llenaron los requisitos fueron inscritos de forma provisional, quedando inscritos en definitiva cuando acreditaran la documentación que exige la ley y así llenar los requisitos y de resultar elector tomar posesión del cargo.

En la elección del Presidente de la República, que ha sido representativo del sistema de presidencialista en el cual la función política y administrativa esta encomendada a una persona: el Presidente, quien es electo por medio del sufragio universal y secreto. Para Osorio, Presidente es: “quien ejerce la presidencia de la nación” y en las repúblicas de tipo parlamentario, denominase Presidente a la persona democráticamente elegida para representar a la nación y actuar de poder modelador; y en las repúblicas presidencialistas, el presidente de la nación es el titular del poder ejecutivo”¹⁵.

Para Cabanellas, Presidente es: “El jefe del Estado en un régimen republicano. En las repúblicas parlamentarias o en las monarquías constitucionales, el jefe de gobierno, llamado también primer ministro”¹⁶.

¹⁵ Osorio, **Ob. Cit.** Pág. 28

¹⁶ Cabanellas, **Ob. Cit.** Pág. 46



Cabanellas, al referirse a elección de diputado menciona “Representante de un cuerpo u organismo. Persona elegida por sufragio para representar a los ciudadanos o electores ante una asamblea legislativa nacional o ante una asamblea legislativa nacional o ante un organismo administrativo provincial o del distrito, con la doble finalidad de defender los intereses del territorio que lo elige y de las fuerzas políticas que lo apoyan.”¹⁷

Para las elecciones municipales y elegir Alcalde y Corporación Municipal se realiza mediante voto popular y secreto.

En Guatemala para optar a ser candidato a alcalde, solamente debe de residir en el lugar donde se postula por un período de cinco años y de ser guatemalteco de origen, estar en el goce de sus derechos políticos así como saber leer y escribir.

2.7. Ordenamiento jurídico guatemalteco

En relación a las elecciones, el ordenamiento jurídico guatemalteco, es claro y establece las diferentes disposiciones que regulan los procesos electorales, que se deben de cumplir a partir de la vigencia de la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto 1-85.

¹⁷ Ibid.

La Constitución Política de la República de Guatemala, que fue promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1985 y que entró en vigencia el 14 de enero de 1986, establece en el Artículo 223 lo relativo al régimen político electoral.

Este Artículo que fundamentalmente garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, de la siguiente manera: libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia. Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al Presidente de la República, a los funcionarios del organismo ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.

De lo regulado por el Artículo 223 de La Constitución Política de la República, se establece que la ley que regula todo lo relacionado con el proceso electoral es la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la cual tiene el rango de ley constitucional, ya que fue emitida por la Asamblea Nacional Constituyente, mediante Decreto número 1- 85; la cual será objeto de un examen particularizado en el respectivo capítulo del presente estudio.



Por ahora, es suficiente mencionar que en la misma Constitución Política de la República de Guatemala, es donde se establece que la ley específica de la materia, en este caso la Ley Electoral y de Partidos Políticos, desarrollará cada una de las normativas que existen y puedan existir que permitan regular los procesos electorales.

Con relación a la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, considerando que dicha autoridad es el jefe del Estado y representa la unidad nacional, en el Artículo 184 de La Constitución Política de la República de Guatemala regula el período para el cual es electo, y la forma de elegirlo, así El Presidente y Vicepresidente de la República serán electos por el pueblo para un período improrrogable de cuatro años, mediante sufragio universal y secreto.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se procederá a segunda elección dentro de unos plazos no mayores de sesenta ni menor de cuarenta y cinco días, contados a partir de la primera y en día domingo, entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas.

De esta forma deja claro que cumplirá sus funciones en un período de cuatro años y la prohibición de su reelección, lo que se complementa con el Artículo 187 de La Constitución Política de la República de Guatemala, cuando regula que queda prohibida la reelección y la prolongación del periodo presidencial, dicha norma establece: la

persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso.

La reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo.

De esta forma cabe mencionar que para la convocatoria a elecciones y la toma de posesión del Presidente y del Vicepresidente se regirá por lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos cuando establece: Artículo 188 convocatoria a elecciones y toma de posesión. La convocatoria a elecciones y toma de posesión del Presidente y Vicepresidente de la República, se regirán por lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

En lo concerniente a la elección de los diputados, en La Constitución Política de la República de Guatemala se regula como se compone el Congreso de la República y la formación de los diferentes distritos electorales de la forma siguiente:

Artículo 157 Potestad legislativa e integración del Congreso de la República. La potestad legislativa corresponde al congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

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. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponde a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.

En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.

Acerca de la elección de los alcaldes municipales, La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 254 preceptúa: “El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.”





CAPÍTULO III

3. Aspectos generales de la Ley Electoral y de Partidos Políticos

Los principales momentos históricos que han marcado la historia de las elecciones en Guatemala, enmarcando los procesos eleccionarios desde la colonia, hasta nuestros días, para que podamos entender de una mejor manera el contexto sobre el cual fue creada nuestra Ley Electoral y de Partidos Políticos.

“La legislación en materia electoral parte de la base de los principios plasmados en La Constitución Política de 1985”¹⁸.

La primera Ley Electoral y de Partidos Políticos, fue creada por el Consejo de Estado, bajo decreto Ley 30-83, que creó el Tribunal Supremo Electoral, institución esta sin precedentes en la vida electoral del país, sobre todo por el procedimiento para el nombramiento de sus integrantes, los cuales son seleccionados actualmente por el Congreso de la República de la nómina que presenta la Comisión de Postulación, cuya composición y funciones establece la ley. Como se puede observar la Ley Electoral tiene una joven existencia, ya que fue en el año de 1983 que entró en vigencia, nuestra primera ley en materia electoral, esto nos obliga a reflexionar en torno a que el país no

¹⁸ Parrilla Anzueto, Sergio Lautaro, **Sistema electoral guatemalteco**, pág. 7.



tiene una amplia trayectoria en materia electoral, lo cual explica perfectamente bien que hoy se discuta sobre reformas a la Ley Electoral, para suplir algunas debilidades.

En esa misma época se crea la Ley de Registro de Ciudadanos (Decreto Ley 31-83), que hizo recaer sobre este órgano la responsabilidad de la elaboración de un nuevo y confiable padrón electoral, en la búsqueda de la legitimación, tanto del nuevo sistema electoral. Por aparte, también le correspondió al Registro de Ciudadanos la responsabilidad del reconocimiento y registro de las organizaciones político-eleccionarias, que participarían en los comicios.

Finalmente, mediante el Decreto-Ley 32-83, se emitió la Ley de Organizaciones Políticas, la cual se concibió para recuperar la credibilidad en esos institutos políticos y estimular la participación de los ciudadanos, mediante la promoción de esas organizaciones políticas y la búsqueda de democratizar su funcionamiento interno. Este decreto redujo a 4,000 afiliados el requisito para la formación de un partido político, en contraposición a los 50,000 afiliados que exigía la legislación anterior.

Como nos narra Sergio Lautaro Parrilla Anzueto, "la Asamblea Nacional Constituyente, electa en julio de 1984, decretó la nueva y actualmente vigente Constitución Política de la República. En materia electoral emitió el Decreto 1-85 que contiene la Ley Electoral y de Partidos Políticos a la fecha vigente, con las reformas que le fueron introducidas por



el Decreto 74-87 del Congreso de la República, la cual dejó sin efecto los anteriores decretos leyes 30-83, 31-83 y 32-83 a que ya nos hemos referido. Además de las Reformas Decretos 51-87, 55-90, la nueva Reforma 10-04 y la nueva Reforma 35-2006 en la que incluyen importantes Reformas a nuestra Ley Electoral¹⁹.

3.1. Ficha técnica de la Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto 1-85 Asamblea Nacional Constituyente

Nombre: Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Decreto Número: 1-85

Carácter de la ley: Es una ley constitucional ya que fue creada por una Asamblea Nacional Constituyente.

Fecha de emisión: 3 de diciembre de 1985.

Fecha en que entra en vigencia: 14 de enero de 1986.

Total de Artículos: 265 Artículos.

Reformas que contiene: Decretos 74-87, 51-87, 55-90, y su última reforma que es el Decreto 10-04.

Reglamento: Decreto 181-87 del Tribunal Supremo Electoral.

¹⁹ Parrilla Anzueto, Sergio Lautaro, **Ob. Cit.**, pág. 14

3.2. Análisis a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

La Ley Electoral y de Partidos Políticos actual fue aprobada por el Congreso de la República con fecha tres de diciembre de 1985, entró en vigencia el 14 de enero de 1986. Es importante recordar que el entorno prevaleciente en aquel momento era el de un conflicto armado interno, en el que se iniciaban, las primeras negociaciones para la posterior firma de la paz en 1996. La firma de la paz se dio diez años más tarde de la entrada en vigencia la ley electoral. Como parte de los Acuerdos de Paz se plantearon reformas a La Constitución y a dicho cuerpo electoral. Con la intención de lograr el fortalecimiento institucional, tanto de la autoridad electoral como de los partidos políticos, garantizar procesos electorales eficientes y promover la participación ciudadana amplia, con el objetivo final de fortalecer la democracia.

La presente ley consta de cuatro libros los cuales serán enumerados y analizados de la manera siguiente:

3.2.1. Libro uno, ciudadanía y voto

Este capítulo trata lo referente al ejercicio de los derechos políticos; además de lo relativo a la ciudadanía, regulando que son ciudadanos los mayores de 18 años. El Artículo 3 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos que sufrió una reforma con el



Decreto 10-04 nos regula los derechos y deberes inherentes a los ciudadanos siendo estos:

“a. Respetar y defender La Constitución Política de la República de Guatemala.

b. Inscribirse en el Registro de Ciudadanos y obtener el documento de identificación Personal, que lo faculte para poder ejercitar los derechos y cumplir los deberes a que se refiere el presente Artículo.

c. Elegir y ser electo.

d. Ejercer el sufragio.

e. Optar a cargo público.

f. Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral.

g. Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la presidencia y vicepresidencia de la república.

h. Desempeñar las funciones electorales para las que sean designados.

i. Además nos regula lo referente a la suspensión, pérdida y recuperación de los derechos ciudadanos.”

Otro Artículo de relevancia en este capítulo es el 12 da ley antes citada el cual nos da la definición de voto siendo la siguiente: “El voto es un derecho y un deber cívico, inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único, personal y no delegable”.

3.2.2. Libro dos, organizaciones políticas

El libro dos, trata todo lo referente a organizaciones políticas siendo estos: los partidos políticos, los comités cívicos y las asociaciones con fines políticos. El Artículo 18 nos da la siguiente definición de partidos políticos: “Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado”; además señala los requisitos para su existencia, los órganos de los partidos políticos (Asamblea Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Órgano de Fiscalización Financiera, Tribunal de Honor, etc.), y sus atribuciones, la inscripción de los partidos políticos, su fusión, coaliciones y sanciones.



3.2.3. Libro tres, autoridades y órganos electorales

Este libro regula todo lo relativo a el Tribunal Supremo Electoral su integración y atribuciones, según el Artículo 122 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos al Tribunal Supremo Electoral le corresponde una asignación no menor del (0.5%) del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado para cubrir sus gastos de funcionamiento y de los procesos electorales. El Tribunal Supremo Electoral está integrado por cinco magistrados titulares y cinco suplentes y deben tener las mismas calidades de los magistrados a la Corte Suprema de Justicia, pudiendo ser reelectos, en su título dos, se encuentran los órganos electorales los cuales son:

El Registro de Ciudadanos.

- Las Juntas Electorales departamentales.
- Las Juntas Electorales Municipales.
- Las Juntas receptoras de votos.



3.2.4. Libro cuatro, proceso electoral

El Libro cuarto es de mayor trascendencia para el tema que nos compete, ya que este se encarga de desarrollar el proceso electoral. En el Artículo 194 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos se estableció como requisito para la celebración de cualquier proceso electoral, el que se desarrolle en un ambiente de libertad y con plena vigencia de los derechos constitucionales, además en tiempo anterior no se permitía declaración de Estado de excepción; sin embargo, en otra importante reforma del Decreto 10-04, señala que la declaratoria de Estado de excepción no suspenderá el proceso electoral. El Artículo 193 que fue reformado por el Decreto 10-04 nos indica que “el proceso electoral se inicia con la convocatoria a elecciones y termina al ser declarada su conclusión por el Tribunal Supremo Electoral”.

La convocatoria a elecciones corresponde al Tribunal Supremo Electoral quien la realiza por Decreto, esta deberá hacerse según una nueva reforma al Artículo 196, el cual señala que deben ser convocadas el 2 de mayo del año en que se realicen las elecciones, el capítulo tres regula la postulación e inscripción de candidatos, el capítulo cuatro la propaganda electoral, en tanto el capítulo cinco trata lo relativo al padrón electoral según el Artículo 224, de la ley antes citada “Con los ciudadanos residentes en cada municipio que se haya inscrito en el Registro de Ciudadanos, se elaborará un Padrón Electoral Municipal. Cada padrón electoral municipal se identificará con el código del departamento, del municipio y del núcleo de población correspondientes”. El

capítulo nueve regula los recursos durante el proceso electoral y el capítulo diez los delitos y las faltas electorales.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos además cuenta con su reglamento que es el Decreto 181-87 del Tribunal Supremo Electoral, el cual fue aprobado el día siete de diciembre de mil novecientos ochenta y siete.

3.3. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

Las Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos según el reconocido sociólogo y abogado en temas electorales en Guatemala, el Doctor Edelberto Torres Rivas “desde hace algún tiempo y como parte de los Acuerdos de Paz, partidos, instituciones y grupos sociales han Estado inmersos en un largo debate sobre la necesidad de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En buena medida los dirigentes políticos guatemaltecos, han Estado concientes de las debilidades que han caracterizado el sistema electoral y que fueron parcialmente reflejadas al suscribir el Acuerdo de Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (ARCRE), firmado en Estocolmo en el año de 1996. En el cual quedó puntualizada la necesidad de reformar nuestra ley electoral vigente”²⁰.

²⁰ Torres Rivas, Edelberto et.al., **Construyendo la Democracia electoral en Guatemala**. pág.61

El acuerdo parte de algunas hipótesis y plantea algunas propuestas. Entre las primeras, constatada por los hechos, se afirmaba que Guatemala ya disponía de una institución fiable que es el Tribunal Supremo Electoral, el que garantizaba procedimientos electorales transparentes y justos. Sin embargo, dichos procedimientos adolecían de determinadas carencias y debilidades técnicas que se hacía necesario afrontar con el objetivo explícito de estimular la participación electoral.

Así recoge las propuestas del gobierno de Guatemala y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) para, entre otras cosas, mejorar los procedimientos electorales e incentivar la participación de la ciudadanía en la vida política. Entre lo acordado figuró la creación de una Comisión de Reforma Electoral cuyo objetivo fue la elaboración de las propuestas pertinentes para cumplir dichos fines. La comisión se integró con miembros del Tribunal Supremo Electoral y con delegados de todos los partidos con representación parlamentaria. El trabajo se hizo durante 14 meses y finalmente se publicó un extenso documento en el que se proponían más de 200 reformas a la Ley Electoral. Entre los cambios más significativos estaban: limitar los gastos de las campañas electorales y suprimir la norma que prohíbe la instalación de lugares de votación fuera de las cabeceras municipales, la creación de un documento único de identidad que sustituyera a la vigente cédula de vecindad, considerada poco fiable y que sirviera para la identificación de todos los actos de la vida civil y para todos los procesos electorales. Entre las propuestas que llegaron a debate se encuentran:

Reducir el mandato del Tribunal Supremo Electoral de 6 a 4 años, los derechos de los partidos, la instalación de más mesas electorales, adelantar la fecha electoral a agosto, la publicación de encuestas 60 días antes de las elecciones, entre otras.

Como parte de los aspectos considerados positivos de las reformas del Decreto Número 10-04, se puede mencionar que se le otorgan al Tribunal Supremo Electoral mayores funciones de control y fiscalización. Se establece, que durante el proceso electoral, corresponderá con exclusividad al TSE, la aplicación de toda disposición legal o reglamentaria aplicable a la ley electoral. Se le concede a dicho Tribunal la facultad de regular la propaganda en los medios de comunicación en cuanto a tiempos, espacios, autorizaciones y tarifas. El diseño y ejecución de programas de formación y capacitación cívico electoral y de campañas permanentes de empadronamiento que se le concede al TSE presencia continua y de difusión de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, con el consecuente aumento del número de empadronados a través de su inscripción.

Entre los aspectos negativos de esta reforma encontramos lo referente a las Juntas Receptoras de Votos, que pone en aprietos al órgano electoral para cumplir adecuadamente su función. Por otra parte, la adecuación del presupuesto del TSE a sus nuevas funciones, es hoy, más que nunca, de vital importancia para que tales funciones se desenvuelvan de acuerdo con lo esperado. Las tareas de formación y capacitación cívica, en la campaña de empadronamiento permanente, el aumento de afiliados que por la ley deben tener los partidos políticos que obliga a incrementar el



personal para su procesamiento, requieren gastos nuevos. Aunque los partidos políticos argumenten que con la creación del documento de identificación personal, se reducirán las cargas financieras del Tribunal, esto está por verse.

Como podemos observar la Ley Electoral vigente, desarrolla en buena parte el proceso electoral sin embargo se hace indispensable la modernización de nuestra ley y la creación de nuevos mecanismos para facilitar el voto a la población; resultando imprescindible a la fecha la creación de un documento de identificación único.

De lo anterior se deriva la importancia, entonces de la Ley electoral y lo imprescindible que resulta hacerle los cambios necesarios para lograr un eficiente proceso electoral en el país.

Por ultimo la reforma de la Ley electoral y de Partidos Políticos se estableció a través del Decreto 35-2006 del Congreso de la República de Guatemala que visualiza la necesidad de reformar dicho cuerpo legal en el cual la Ley Electoral y de Partidos Políticos debe contener y desarrollar los principios en que se basa la organización democrática del Estado, garantizando con ello el ejercicio de los derechos políticos a los ciudadanos, estableciendo los derechos y obligaciones de las organizaciones políticas y autoridades electorales, así como lo concerniente al ejercicio del sufragio y desarrollo del proceso electoral.



Asimismo la Ley Electoral y de Partidos Políticos debe ser un cuerpo legal dotado de coherencia y armonía en sus normas que le permita cumplir a cabalidad la alta finalidad de contribuir a la consolidación del régimen democrático en el Estado guatemalteco, por lo que precisa concordar algunas reformas introducidas en el Decreto Número 10-04 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.



CAPÍTULO IV

4. La ineficacia del límite máximo de los gastos de campaña electoral establecidos por el Decreto Número 35-2006 del Congreso de la República de Guatemala.

Durante el proceso electoral iniciado en dos mil once se dio a conocer que el límite presupuestario de las campañas electorales mas conocido como techo presupuestario no rebasaría los cuarenta y ocho millones quinientos veintiún mil veintinueve con veinticuatro centavos; cifra que fuese autorizada por el Tribunal Supremo Electoral.

Se establecieron además sanciones que se emitirían de no ser acatado dicho techo en espera que los partidos políticos respetaran ésta cantidad de dinero ya preestablecida en la Ley Electoral y de Partidos Políticos Artículo 21, inciso en el cual regula lo antes mencionado quedando comprobado luego de concluir las mismas que mucho antes de concluir dicho proceso electoral el techo presupuestario ya había sido superado y en un margen mucho mas amplio que denotaba lo ineficaz que fue en su momento la advertencia por parte del Tribunal Supremo Electoral al respecto.

A criterio de las máximas autoridades del Tribunal Supremo Electoral los partidos políticos iban a ceñirse a lo normado esperando a la vez el informe que los mismos tendrían que presentar para justificar los aportes que se les brindaban dentro de esta información se incluyen las cooperaciones de la población así como a las personas que



los financiaban para determinar la procedencia de los mismos y llevar un mejor control al respecto.

Se determinó el techo presupuestario en base al número de empadronados el cual al 31 de diciembre del año dos mil diez se contaba con seis millones cuatrocientos cinco mil ciento doce ciudadanos la regla del Artículo antes mencionado.

El límite es el equivalente a un dólar de Estados Unidos de América por cada persona empadronada hasta el 31 de diciembre de dos mil diez, el monto en quetzales se calculó conforme al cambio que emitió el Banco de Guatemala el uno de mayo del año dos mil once.

Ante esa realidad surgen muchas dudas al respecto sobre si las sanciones que tendría que imponer el Tribunal Supremo Electoral son equitativas, o si por el contrario debido a la fragilidad de las sanciones que se aplicaran se burla el sistema disciplinario que establece las sanciones que se aplicarán por violar el techo presupuestario, viendo ante todo como poco o nada se hace para fortalecer el sistema electoral.

De las sanciones administrativas y hasta penales como las anunciaron, no se logro alcanzar ni a unas, ni a las otras, mucho menos se menciona que se pueda cancelar la personería jurídica de los partidos políticos como se indico en su momento, quedando establecido que mientras el Tribunal Supremo Electoral a través de sus dirigentes no endurezca las medidas disciplinarias o sanciones los partidos políticos derrocharan en



sus campañas comprometiendo de esa forma la voluntad política al momento de ser electos.

Cuando hablamos de que existe ineficacia del límite máximo de los gastos de las campañas electorales establecidos en el Decreto Número 35-2006 del Congreso de la República vemos cómo llegó a ser necesario establecerlo en una norma ordinaria previendo que las organizaciones políticas tienden a sobrepasar el techo electoral el cual no es más que el límite impuesto por el Tribunal Supremo Electoral a las organizaciones o partidos políticos que en detrimento de sus propios partidos dejan dudas sobre el financiamiento otorgado a dichas organizaciones.

Teniendo el mismo tribunal establecer límites que debido a la fragilidad de las sanciones ya sean administrativas o penales de nada sirven si las mismas no llevan igualdad en la proporción a los montos que exceden las campañas electorales.

El problema principal al respecto es que no se cuenta en la actualidad con jurisprudencia que sienta precedente sobre las sanciones que tendrían que imponerse, así pues se vulnera la calidad del proceso electoral, dejando dudas sobre la real aplicación de las sanciones antes mencionadas.

Una adecuada regulación o reorientación al respecto es necesaria por no decir urgente para sentar precedente al respecto y no resulte infructuoso aplicar multas o sanciones que por lo mínimo de los montos impuestos ya sea que se paguen o se ignoren puesto que las mismas no representan un daño al bolsillo de las organizaciones políticas.

Existe un consenso en la población que las sanciones son realmente insignificantes no reflejan en lo absoluto el daño o manipulación que se ejerce por el exceso en la publicidad sin límites de parte de los partidos políticos así como un control inadecuado y sin ánimo de reflejar un precedente por parte de las autoridades expertas en materia electoral.

Esto es lo que provoca que tanto en las elecciones pasadas como en las futuras se deben reforzar las sanciones, multas, infracciones sea cual sea el nombre que se decida, pero que las mismas deben llevar fuerza para que no se tome a la ligera y se respete las decisiones de órganos tan importantes como lo es en este caso el Tribunal Supremo Electoral.

4.1 El marco legal guatemalteco del régimen de sanciones al financiamiento político

La mayoría de los países latinoamericanos en materia electoral cuenta con un régimen de sanciones aplicables a aquellos que contravengan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos y las campañas electorales. No obstante, el establecimiento formal de las sanciones no ha ido acompañado de una verdadera aplicación de las mismas. Entre las razones de esta falta de aplicación de las penas se puede mencionar la debilidad institucional y técnica del órgano encargado de hacer cumplir las disposiciones en esta materia, también afecta la falta de independencia de determinados órganos electorales y judiciales respecto del Gobierno o de los partidos

políticos, así como la corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones.

Para que haya un procedimiento de sanciones eficaz necesariamente la ley debe contar con las siguientes funciones: a) reportar presuntas violaciones a la ley, reglamentos o códigos de conducta; b) investigar las presuntas violaciones, incluyendo la designación del responsable de conducir la investigación, así como el tiempo y recursos a su disposición para realizarla; c) celebrar audiencias sobre las presuntas violaciones y cualquier evidencia presentada; d) emitir y publicar la reglamentación aplicable; e) considerar apelaciones, incluidas las fechas límite para su presentación y las bases aplicables; f) y por supuesto imponer sanciones y el rango de sanciones aplicables.

“El análisis de las sanciones estipuladas en los países de la región, muestra la existencia de dos categorías de sanciones predominantes. Por una parte, las sanciones pecuniarias o multas y por otra, aunque en menor medida, penas tales como la eliminación del registro partidario y la reducción o suspensión de los fondos estatales”²¹.

Como anteriormente se mencionaba, el incumplimiento de las disposiciones que regulan el financiamiento de los partidos políticos, conlleva una sanción, que en la legislación comparada adopta forma de multas, responsabilidad penal, inhabilitación para optar a cargos de elección popular, anulación de elección, retiro parcial o total del

²¹ <http://aceproject.org/main/espanol/em/ema05.htm?toc> (25/03/2013)

financiamiento público, amonestación o cancelación temporal o definitiva, del registro del partido.

En Guatemala, el régimen disciplinario y de sanciones que de una forma indirecta y complementaria está relacionado con la fiscalización de los fondos de los partidos políticos, no contiene una estructura de faltas ni delitos, ni impone un efectivo sistema de sanciones.

Por ello, es necesario realizar cambios en el sistema político de Guatemala, los cuales deben ser implementados desde dos ámbitos, el primero, se refiere a todo lo que atañe a la práctica política del ciudadano, la educación cívica del mismo o la formación y capacitación del militante en el caso de la organización partidaria. El segundo ámbito es el de las reglas del juego, es decir, ese conjunto de normativas que toman forma de una ley y reglamentos, todo lo cual establece y ordena el funcionamiento, en este caso de lo electoral y de lo político partidario.

Cuando se dio la reforma en el 2004 a la legislación, en materia electoral y política partidaria, no había otro objetivo, más que el de evaluar su vigencia, sus debilidades y fortalezas desde un punto de vista jurídico-político, así como sus posibles efectos en el funcionamiento del sistema político, sobre todo ligados a la construcción de ciudadanía. En ella se estableció un techo de gasto para las campañas electorales, y la publicación

de los nombres de los financistas de las agrupaciones. Pero se dejaron de lado los controles y las sanciones para aquellos que incumplan con la normativa.

Nuevamente, en materia electoral en el 2011, se tuvo la oportunidad de implementar el régimen sancionatorio, justo cuando el Tribunal Supremo Electoral, dio vida al reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado de las organizaciones políticas que desarrolla el Decreto número 35-2006 del Congreso de la República de Guatemala en cuanto al techo presupuestario de las partidos políticos, sin embargo, no efectuaron los cambios en el sistema y el comportamiento interno de las organizaciones políticas, seguiría siendo el mismo, por lo que las nuevas disposiciones perderían efectividad.

En los comicios del 2011, se pudo identificar que los partidos rebasaron el gasto de campaña que durante el lanzamiento de la convocatoria a Elecciones General y al Parlamento Centroamericano, el TSE fijó a las organizaciones políticas, un techo de campaña por un monto de Q 48 millones 521 mil 29 con 24 centavos para las organizaciones políticas, sin embargo, el último reporte elaborado por el departamento de Auditoría Fiscal del TSE, da cuenta que la mayoría de partidos políticos que aspiran que su candidatos alcancen la presidencia no respetan y se pasan del monto establecido.; sobre todo los que quedaron en primeros lugares. Los partidos políticos lograron nuevamente acomodarse a las nuevas mínimas establecidas por la Ley Electoral y de Partidos Políticos y el Acuerdo 019-2007 del Tribunal Supremo Electoral. Por lo que quedaba muy claro que muchas de las nuevas disposiciones implementadas

dejaran de ser efectivas, -algo que no ha ocurrido por el momento-, si la ley no tiene la facultad de sancionar, haciendo parecer que la ley ladra pero no muerde.

Uno de los elementos que caracterizan a las normas jurídicas y las diferencias de otro tipo de normas es su coercibilidad, es decir, que su incumplimiento genera sanción. Aunque en la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente se establecen algunas sanciones de tipo administrativo y político y en la parte final del texto de la ley se fijan penas y sanciones para los delitos y faltas electorales, las mismas se consideran inaplicables porque no están comprendidas en la ley penal.

Adicionalmente, es preciso, la regulación en la cual se designe claramente al órgano que tendrá a su cargo la investigación y juzgamiento.

El Acuerdo 019-2007 del Tribunal Supremo Electoral contiene prohibiciones, como las establecidas en los Artículos 14 y 16 referentes a las limitaciones en la aportación. Igualmente la Ley Electoral y de Partidos Políticos los contempla en el Artículo 21 literal a, b y f. Pese a que no estipula sanción alguna para estas prohibiciones, en el mismo Artículo del Decreto Número 1-85 literal g, expresa que el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento conlleva la aplicación de sanciones administrativas o penales que determine la ley, como la eventual cancelación de la personalidad de la organización política respectiva.



Dejarnos guiar por esta norma nos lleva a camino incierto y confuso, ya que tanto el Acuerdo 019-2007 del Tribunal Supremo Electoral, como la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en su estudio no contienen norma alguna que especifique sanciones a las prohibiciones en ellas descritas, por lo que no sigue la regla común de la legislación comparada relativa a esta materia, quienes en la misma estructura normativa establecen la sanción que han de aplicar para cada una de las prohibiciones.

En suma, sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también sanciones que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. De ahí la importancia de introducir las figuras que se derivan del financiamiento ilícito, así como los respectivos procedimientos administrativos y judiciales para sancionarlo. Es básica, la planificación de una estrategia mixta en esta materia, con el fin de combinar, por un lado, los incentivos adecuados que faciliten el acatamiento voluntario de los partidos al reglamento sobre el control del financiamiento pero, por el otro lado, complementado con un riguroso régimen de sanciones en caso de irrespeto a la legislación electoral.

4.2. Corrupción en la financiación de los partidos políticos

Entre las prácticas más comunes de la corrupción, destaca, una amplia gama de formas que van no sólo desde la financiación ilícita de partidos, elecciones y compra de votos, sino también hasta el tráfico de influencias por parte de políticos y funcionarios públicos electos.

En tal sentido, es prácticamente imposible mencionar el tema de la corrupción sin que vengan a la memoria escándalos que involucran compras y negocios del Estado con proveedores privados, relacionándose generalmente a temas como las contrataciones y adquisiciones públicas.

Todos los gastos gubernamentales, ya sea de inversión o de subvenciones, se materializan bajo la forma de pagos a proveedores privados. Los montos involucrados son excesivos, no solo si se toman globalmente, sino también de manera individual.

“La corrupción que se da dentro de las organizaciones políticas, no es vista como tal, debido al alto grado de tolerancia social en un amplio sector de la población, que percibe como necesaria en el proceso de reparto de los bienes por parte del Estado”²².

²² Cepeda Ulloa, Fernando y Humberto de la Calle. **Financiación política y corrupción**. pág.41.

Pero, por otro lado, esa transacción también pone en evidencia la participación de los intereses privados en el proceso de financiamiento de las campañas electorales y la posterior operación de recuperación de esa -inversión-, que se ha traducido en una creciente certeza popularizada de que los países están gobernados por unos cuantos intereses poderosos en beneficio propio. Organización de las Naciones Unidas -ONU- destaca que “sólo en una tercera parte de los países de la región hay reglamentaciones sobre financiación de campañas y partidos políticos, y añade que la competencia entre los partidos políticos es un componente de la democracia multipartidaria y requiere una financiación adecuada”²³.

Expone que la transparencia es un pilar para los sistemas normativos nacionales. Ello permite que las fuentes de financiación, los importes y la índole de las contribuciones, así como las consignaciones de fondos y los gastos de partidos y campañas electorales, se divulguen en un Estado de cuentas certificado, verificado por una autoridad independiente, lo cual debe ir acompañado de una legislación sobre el acceso a la información que permita también un examen pormenorizado por parte del público y de los medios de comunicación.

Esas prácticas se ven alentadas por la ausencia de leyes y reglamentos eficaces que rijan la financiación de los partidos, sus gastos y la transparencia del proceso político. Algunos casos recientes de financiación ilícita de partidos políticos han dado lugar a

²³ <http://www.eluniversal.com.mx/notas/595426.html> (25/03/2013).

una toma de conciencia de los peligros que entraña la corrupción política, por lo que es necesario un régimen regulador más riguroso.

4.3. Legislación comparada

Regular el financiamiento político en América Latina ha sido de vital importancia para la preservación democrática. “Los sistemas políticos de la región han realizado una gran cantidad de esfuerzos regulatorios en las últimas dos décadas. Aunque sus resultados han sido con frecuencia decepcionantes, estos esfuerzos son un signo de desarrollo democrático, mucho más consolidadas que las de otras regiones, ya que las democracias latinoamericanas están en condiciones de abordar temas de alta complejidad, como la regulación del financiamiento político, que en sí, es un asunto pendiente aún en las democracias más desarrolladas”²⁴.

Desafortunadamente, en la región abundan los ejemplos de leyes mal diseñadas o desprovistas de recursos para ser adecuadamente puestas en práctica, puede ser que se deba a que su creación o reforma no requiere la solución de un problema técnico sino, ante todo, político. Ejemplo de ello, sin contar con la normativa legal guatemalteca, fue “la introducción de reglas de transparencia en el financiamiento privado en Costa Rica en 1996, en la cual elaboraron un marco normativo mal concebido, de cuyos

²⁴ Cepeda Ulloa, Fernando. **Financiación de campañas políticas**. pág. 26.

efectos derivaron la carencia de un mandato explícito para que las autoridades electorales verificaran la contabilidad de los partidos y las estructuras de campaña²⁵.

Así también se verificó la ausencia de responsabilidades claramente individualizadas por el incumplimiento de la normativa, -problema que afecta el marco legal guatemalteco- por lo que la capacidad para regular los abusos en el financiamiento político era limitado. Esto quedó demostrado con toda claridad en la campaña presidencial de 2002, cargada de irregularidades que afectaron en distinto grado a los partidos mayoritarios.

En cambio la experiencia mexicana, por el contrario, muestra cómo una legislación bien diseñada, acompañada del fortalecimiento de las instituciones controladoras y de férrea voluntad política para sancionar incumplimientos, puede conducir a una aplicación creíble de las provisiones legales, capaz de controlar algunos de los peores riesgos en materia de financiamiento político.

En Guatemala la regulación en materia de fiscalización del financiamiento político está contenida en el Reglamento de Control, Fiscalización del Financiamiento Público y Privado, de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de Las Organizaciones Políticas del Acuerdo Número 019-2007 del Tribunal Supremo Electoral. En sí, el reglamento carece de condiciones institucionales suficientes para

²⁵ *Ibid*, pág. 32.



que la ley funcione en la práctica, además de adolecer de una serie de lagunas legales que lo hacen normativamente pobre y propenso a la continuidad de corrupción sin que haya ningún sistema de sanciones que se aplique a quien infrinja la ley.

Latinoamérica se ha visto obligada a introducir la legislación adecuada y efectiva para regular el papel del dinero en la política, es por ello que su regulación es imperativa. Para acometer la tarea de regular es preciso tener claro para empezar, las lecciones de la experiencia internacional, las cuales son abundantes pero poco estudiadas de manera sistemática.

El marco legal para regular el campo relativo al control del gasto electoral y el financiamiento del sector privado y el poder público, varía mucho entre país y país. La mayoría de su regulación está contenida en las leyes electorales y/o de partidos políticos a nivel nacional. En América Latina existen pocos países que se dedicaron a la elaboración de un cuerpo legal específico en materia de control de la financiación política para las campañas electorales. Estos son los que se han constituido en material de estudio y análisis comparativo de la presente investigación.

La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, fue expedida el 22 de marzo de 2000, es el resultado de una consulta popular, y su objetivo es llevar a conocimiento público el financiamiento de los gastos de campaña electoral, prevenir el ingreso de recursos ilícitos a las campañas, establecer límites a los gastos

electorales, así como controlar los ingresos y egresos de los partidos políticos, y desarrollar el mandato constitucional sobre rendición de cuentas de los partidos políticos, movimientos y candidatos independientes que participen en las elecciones.

Ley Orgánica de Control del Gasto y Propaganda Electoral N°. 2000-5 de Ecuador dicha ley, se constituye en el tercer lado de un triángulo compuesto por la Ley de Partidos y a Ley de Elecciones. Además, se tiene como la más completa de la región, cuyas regulaciones son viables y acordes a su realidad nacional. “En el diseño jurídico adoptado en 1978, el control de los gastos de campaña, por mandato de la Ley, se normaba a través de un Reglamento de Propaganda Electoral, que fue expedido mediante Decreto ejecutivo en 1983, por solicitud de la máxima autoridad electoral, y luego declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, hecho que impidió el efectivo control y la rendición de cuentas de las campañas electorales durante muchos años”²⁶.

La ley regula la presentación de cuentas de partidos políticos, movimientos, organizaciones, candidatos independientes y alianzas electorales; controla monto, origen y destino de los fondos para campañas electorales; obliga a notificar al Tribunal Supremo Electoral, La Constitución, estructura y organización de cada campaña electoral de toda candidatura en una elección; establece la designación de un responsable del manejo económico de la campaña electoral, que rinde cuentas al tribunal; fija los límites máximos del gasto electoral; establece los mecanismos de

²⁶ <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/regulacionjuridica.pdf> (25/03/2013)

cálculo del gasto electoral; determina qué aportes son legales y de quiénes; establece los procedimientos y requisitos del proceso de rendición de cuentas de los gastos de campaña; controla a los medios de comunicación colectiva, y establece normas para garantizar el acceso de todos los partidos políticos a los medios de comunicación.

La Ley se ha aplicado en tres elecciones, la realizada en octubre de 2000, para elegir alcaldes, prefectos, consejeros provinciales y concejales municipales, elección de carácter seccional; la efectuada en octubre de 2002, de carácter nacional, para elegir presidente y vicepresidente de la República, parlamentarios andinos, diputados, minorías de consejeros provinciales y concejales municipales, y la llevada a cabo en octubre de 2004, para elegir alcaldes, prefectos, consejeros provinciales y concejales municipales de mayoría.

Ley N°.19.884-2003 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral de Chile fue publicada en el año 2003; estableció normas sobre la Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. Esta legislación fue aprobada gracias al consenso logrado entre los partidos políticos y el Poder Ejecutivo para elaborar esta legislación que demoró años en su tramitación, dada la falta de acuerdo sobre dicho tema.

“Con posterioridad, en el año 2004, se dictaron dos leyes modificatorias de la Ley N°.19.884 que son las Leyes N°.19.963 y N°.19.964, publicadas en agosto de dicho año. Lo anterior refleja la estrechez de los plazos para que esta legislación se pudiera

aplicar en su integridad para las elecciones municipales del 31 de octubre de ese año²⁷.

La legislación regula el financiamiento público para aquellos que presentaron candidatos a la elección de concejales y las candidaturas independientes, ellos tienen derecho a que el Estado pague en su favor. El Fisco financia y reembolsa los gastos electorales en que incurran los candidatos y los partidos políticos durante la campaña electoral. El monto del anticipo de financiamiento estatal que corresponde a cada partido político es una cantidad de dinero igual a los votos obtenidos por el partido en la última elección de igual naturaleza, multiplicado por el equivalente en pesos a diez milésimos de Unidad de Fomento.

4.4. Financiamiento de los partidos políticos en Guatemala de acuerdo al límite máximo de los gastos de campaña electoral establecidos por el Decreto Número 35-2006 del Congreso De La República De Guatemala

El financiamiento privado está regulado en la Ley y está sujeto a varias restricciones, por ejemplo: ninguna persona, ni individual ni jurídica y en una misma campaña electoral, solo podrá hacer aportaciones que no sobrepasen el diez por ciento del límite de gastos de la campaña electoral; durante el período de campaña electoral, ningún candidato o partido político podrá recibir, por concepto de aportes anónimos, ni

²⁷ <http://biografias.bcn.cl/alegislativo/pdf/cat/docs/4696-06/788.pdf> (26/03/2013)

más del diez por ciento del límite de gastos electorales definidos en la Ley como se estableció anteriormente.

Por ahora, no hay modelo del sistema de financiamiento que funcione de manera eficaz, para todos los países, ya que se tiene que considerar las circunstancias políticas, sociales, culturales y económicas de cada uno. En algunos países latinoamericanos que han sido gobernados por partidos hegemónicos el financiamiento público es vital para contrarrestar las desventajas en los recursos de las campañas políticas. En sentido contrario, otros países como Estados Unidos de Norte América no necesitan los recursos públicos para tener una contienda electoral equitativa. Por las causas señaladas no es posible crear un solo modelo de financiamiento, sin embargo, cabe hacer unos señalamientos elaborados desde una perspectiva ecléctica sobre lo que conviene a los sistemas de financiamiento de los partidos:

- a) Equilibrio entre las fuentes de financiamiento público y privado.

- b) Reparto equitativo del financiamiento público entre las fuerzas políticas representativas y apoyo a las nuevas políticas corrientes y minorías.

- c) Facilitar a los partidos políticos en tiempo ordinario y electoral, espacios en los medios de comunicación para que puedan exponer sus tesis ideológicas o dejar claro su pronunciamiento sobre los problemas que atañen a la ciudadanía. Con ello

contribuye al fortalecimiento de la cultura política del ciudadano y le permite tener un canal de comunicación permanente. En tiempo electoral estas facilidades representan un ahorro a los partidos y es una forma de equilibrio que otorga las mismas oportunidades a las fuerzas políticas contendientes.

d) Estimular el financiamiento privado. Para tal efecto los partidos deben ser representantes cabales de las necesidades y derechos de sus simpatizantes, con lo que crearán una cultura que haga sentir al militante, que su contribución ayuda al fortalecimiento del partido y del país. Una forma adicional son los estímulos fiscales a las contribuciones de los particulares.

e) Limitar los gastos de campaña. Se evita el dispendio que hacen los partidos y además disminuye su endeudamiento. También es un mecanismo que acepta condiciones, aunque a veces mínimas, de igualdad en la contienda electoral.

f) Mecanismos de control. Para que un esquema de financiamiento funcione, debe observarse los pilares fundamentales, los cuales son los sistemas de fiscalización y control. Es necesario que la legislación defina en forma clara y concisa las reglas a las que se tienen que someter los que intervengan en el proceso de fiscalización y gasto de partidos políticos.

Todo esto tiene que coincidir con una autoridad que garantice el cumplimiento de su ordenamiento legal. Por último se debe incluir los medios para lograr la transparencia



total de los ingresos y gastos de los partidos, con el fin de que sean los mismos ciudadanos los guardianes permanentes que impidan que grupos con potencial económico se infiltren con sus recursos financieros en las determinaciones de los partidos y así influir en las decisiones gubernamentales. De esta forma se permite al electorado denunciar irregularidades o juzgar con su propio derecho con un voto adverso en las elecciones”²⁸.

Los medios de control del financiamiento son los mecanismos que se utilizan para hacer cumplir las disposiciones del financiamiento y gastos de los partidos políticos. Constituye un engranaje principal en todo sistema de financiamiento, ya que ellos dependen que los medios utilizados para la campaña y origen se apeguen al ordenamiento legal.

En el sistema guatemalteco el órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas es el Tribunal Supremo Electoral, persona jurídica de derecho público que goza de autonomía administrativa y económica.

La vida jurídica de un partido se inicia con su inscripción en el registro correspondiente, previo reconocimiento por el Tribunal Supremo Electoral.

El Tribunal Supremo Electoral controla la legalidad de las reformas estatutarias de los partidos políticos y los cambios que se produzcan en sus organismos directivos.

²⁸ **ibid.** pág. 253.



También al Tribunal Supremo Electoral le corresponde juzgar las cuentas que rindan los partidos sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales, revisar el registro de donaciones a los partidos y recibir el informe que anualmente debe rendir el tesorero de un partido político sobre el empleo de las subvenciones otorgadas por el Estado para su financiamiento.





CONCLUSIONES

1. El Tribunal Supremo Electoral, tiene limitada su capacidad sancionadora, ya que en el reglamento no se regulan las acciones que ha de seguir el órgano de control electoral en caso de encontrar anomalías o irregularidades que no sean de forma, es decir, no está preparado ni legal ni técnicamente para hacer frente a los problemas de fondo que presenta la financiación política en Guatemala.
2. El sistema de sanciones relativo al financiamiento de los partidos políticos es exiguo, debido a que aun cuando se ha regulado algunas prohibiciones, no establece que sanción recae para cada una de ellas; y es que todavía las funciones sancionatorias que le corresponde al Tribunal Supremo Electoral, no figuran dentro de las prioridades de su actuación.
3. La mayoría de la población guatemalteca desconoce la existencia del derecho a la participación ciudadana contenido en La Constitución Política de la República de Guatemala, el cual se ejerce por medio de distintos mecanismos en ejercicio del poder soberano y permite la intervención directa de los habitantes en la actividad estatal, con el objeto de alcanzar una democracia participativa.
4. La regulación del gasto en el Decreto Número 35-2006 le otorga una herramienta al Tribunal Supremo Electoral, el cual reduce a algunos límites a las aportaciones y quienes aportan, pero carece de estímulos o incentivos para que los candidatos



reduzcan el gasto, y transparenten sus acciones tanto en las actividades permanentes como en la campaña electoral.

RECOMENDACIONES

1. Es necesaria la creación de nuevas disposiciones que tengan cuyo contenido sea más completo, funcional y acorde a sus objetivos, los cuales se integren con principios e instituciones básicas del financiamiento partidario y establezcan mecanismos de control y transparencia de la actividad de campaña electoral de las organizaciones políticas.
2. La estructura de faltas y sanciones, es carente y ninguna está relacionada directamente con alguna violación al financiamiento público o privado, por lo que se debe crear un sistema disciplinario y de sanciones complejo a fin de asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa relativa al financiamiento político, imponiendo penas pecuniarias, penales y administrativas a candidatos, partidos y donantes.
3. El Estado de Guatemala debe de poner en práctica políticas que le permitan a los ciudadanos conocer la existencia del derecho a la participación social, para que la toma de decisiones constituya la expresión de la voluntad general de la población, con el objeto de fortalecer la participación directa de los gobernados en la búsqueda del bien común.



4. Con respecto a los límites a los gastos de campaña, se debe incorporar un índice estandarizado del monto ya sea por candidato o partido político y establecer el techo económico para las campañas electorales. Además, el Tribunal Supremo Electoral debe obligar a cada organización política a rendir cuentas con calidad de informe sobre los fondos privados que perciben.



BIBLIOGRAFÍA

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**, 1999 Ed. Heliasta, ed. 26^a, Buenos Aires, Argentina.

CALDERÓN MORALES, Hugo H. **Derecho administrativo**, 2006, Ed. Estudiantil Fénix tomo I, ed. 4^a, corregida y aumentada, Guatemala.

DE LEÓN CARPIO, Ramiro. **Catecismo Constitucional**, 1989, Ed. ICAT, (s.f.), Guatemala.

DE PINA, Rafael. **Diccionario de derecho**, 1989, Ed. Porrúa, S. A.ed. 16^a, México:

JIMÉNEZ DE ASUA, Luis. **La ley y el delito**, 1973, Ed. Sudamericana, ed. 6^a, Buenos Aires, Argentina.

MORGAN SANABRIA, Rolando. **Material de apoyo para el curso planeación del proceso de la investigación científica**, 1999, Ed. Universitaria, ed. 2a, Guatemala.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**, 1996, Ed. Heliasta, ed. 3a, revisada, corregida y aumentada, Buenos Aires, Argentina.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**, 1986, Ed. Espasa Calpe, S.A. ed. 18a, Madrid, España.

SALVAT, **La enciclopedia**. 2004, Ed. Salvat, Revisada, corregida y aumentada, Madrid, España.

VISOR, **Diccionario enciclopédico ilustrado visor**, 2000, Ed. Anselmo Morvillo, revisada, corregida y aumentada, Buenos Aires, Argentina.



Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto Ley Número 1-85, 1985.

Reforma la Ley Electoral y de Partidos Políticos. El Congreso De La República De Guatemala Decreto número 35-2006, 2006.

Código Penal. Congreso de la República, Decreto número 17-73, 1973.

Código Procesal Penal. Congreso de la República, Decreto número 51-92, 1992.

Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Congreso de la República, Decreto número 89-2002, 2002.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Congreso de la República, Decreto número 31-2002, 2002.

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República, Decreto número 114-97, 1997.

Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Congreso de la República, Decreto número 63-94, 1994.