

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



**LAS CONTRIBUCIONES EXTRANJERAS PARA EL FINANCIAMIENTO  
ELECTORAL Y LA NECESIDAD DE SU PROHIBICIÓN**

**HELLEN MAGALY ALEXÁNDRA AJCIP CANEL**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2016**

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

**LAS CONTRIBUCIONES EXTRANJERAS PARA EL FINANCIAMIENTO  
ELECTORAL Y LA NECESIDAD DE SU PROHIBICIÓN**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

**HELLEN MAGALY ALEXÁNDRA AJCIP CANEL**

Previo a conferírsele el Grado Académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, junio de 2016

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

DECANO:	MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic. Héctor René Granados Figueroa
Vocal:	Lic. Moisés Raul de León Catalan
Secretario:	Lic. René Siboney Polillo Cornejo

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. Héctor René Grados
Vocal:	Lic. José Luis Guerrero de la Cruz
Secretario:	Lic. Belter Rodolfo Mancilla Solares

**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 y del Examen General Público).



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 01 de septiembre de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, LEONARDO CAMEY CURUP  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
HELLEN MAGALY ALEXÁNDRA AJCIP CANEL, con carné 200818578,  
 intitulado LAS CONTRIBUCIONES EXTRANJERAS PARA EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL Y LA NECESIDAD  
DE SU PROHIBICIÓN.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

  
**DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 16 109 2014

  
 Asesor(a) **Leonardo Camoy Curup**  
 Abogado y Notario

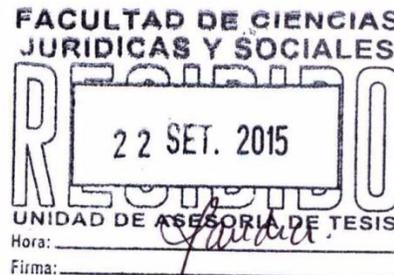


Lic. Leonardo Camey Curup  
8va. Avenida 10-57, zona 1, ciudad de Guatemala  
66296140



Guatemala, 21 de septiembre de 2015

Dr. Bonerge Amílcar Mejía Orellana  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Apreciable doctor:

Respetuosamente a usted informo sobre mi nombramiento como asesor de tesis de la bachiller Hellen Magaly Alexándra Ajcip Canel, la cual se intitula LAS CONTRIBUCIONES EXTRANJERAS PARA EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL Y LA NECESIDAD DE SU PROHIBICIÓN; declarando expresamente que no soy pariente de la bachiller dentro de los grados de ley; por lo que me complace manifestarle lo siguiente:

- a) Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales importantes y de actualidad; ya que trata sobre la importancia de creación de un órgano contralor de las diferentes contribuciones realizadas a los diversos partidos políticos, en especial las realizadas por organizaciones extranjeras.
- b) Los métodos utilizados en la investigación fueron el análisis, la inducción, la deducción, la entrevista y la síntesis; mediante los cuales la bachiller no solo logro comprobar la hipótesis sino también analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes relacionados con la falta de control respecto al financiamiento privado en la actualidad. La técnica bibliográfica permitió recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia.



Lic. Leonardo Camey Curup  
8va. Avenida 10-57, zona 1, ciudad de Guatemala  
66296140

- c) La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, habiendo la bachiller utilizado un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, hizo uso de las reglas ortográficas de la Real Academia Española.
- d) El informe final de tesis es una gran contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca; puesto que es un tema muy importante que no ha sido investigado suficientemente. En todo caso puede servir como material de consulta para futuras investigaciones.
- e) En la conclusión discursiva, la bachiller expone sus puntos de vista sobre la problemática que causan las donaciones extranjeras que perciben los partidos políticos a la soberanía del país, y a la vez recomienda que se cree un marco normativo que regule su prohibición, con el objeto de fiscalizar verídicamente los ingresos obtenidos por los partidos políticos.
- f) La bibliografía utilizada fue la adecuada al tema, en virtud que se consultaron exposiciones temáticas tanto de autores nacionales como de extranjeros.
- g) La bachiller aceptó todas las sugerencias que le hice y realizó las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema; en todo caso, respeté sus opiniones y los aportes que planteó.

En base a lo anterior, hago de su conocimiento que la tesis cumple con todos los requisitos estipulados en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; por lo que apruebo el trabajo de investigación, emitiendo para el efecto **DICTAMEN FAVORABLE**, para que la misma continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,



Lic. Leonardo Camey Curup  
Abogado y Notario

Asesor de Tesis  
Colegiado No. 6204



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 31 de mayo de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante HELLEN MAGALY ALEXÁNDRA AJCIP CANEL, titulado LAS CONTRIBUCIONES EXTRANJERAS PARA EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL Y LA NECESIDAD DE SU PROHIBICIÓN. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

WELM/srrs.

Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas  
 Secretario Académico



Lic. Aridán Ortiz Orellana  
 DECANO





## DEDICATORIA

**A DIOS:**

Por haberme dado la vida, por acompañarme en los momentos más difíciles, en los cuales me levanto, ayudo y restauro.

Por haberme dado una amorosa familia, una buena, sabia y abnegada madre, un buen padre, unas estupendas hermanas, abuelos, tíos y primos.

Por el privilegio de tener en mi vida a verdaderos amigos.

**A:**

La Universidad de San Carlos de Guatemala, por permitirme culminar mis estudios superiores y hacerme acreedora de formar parte del claustro de abogadas y notarias de la tricentenario USAC.

**A:**

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, mi eterno agradecimiento por ser parte de mi formación profesional.



## PRESENTACIÓN

Esta investigación se refiere al análisis y planteamiento de la necesidad de creación de una normativa en cuanto a la limitación de las contribuciones extranjeras derivadas del vacío legal de la Ley Electoral y de Partidos Políticos en cuanto a la limitación de obtención de recursos provenientes del extranjero. Con el objetivo de establecer la problemática actual en cuanto a la falta de transparencia en la presentación del informe del presupuesto erogado dentro de una campaña electoral

El tema investigado pertenece a la rama del derecho constitucional y es de tipo cualitativo, puesto que se analizó lo referente a la falta de limitación y fiscalización de las contribuciones en especial la extranjera.

El aporte académico del tema consiste en la aportación de importantes aspectos a considerar para la elaboración de un marco teórico que pueda regular lo relativo a la defensa de la democracia e independencia nacional de los partidos políticos en materia de financiamiento privado.

## HIPÓTESIS



El Tribunal Supremo Electoral de Guatemala carece de mecanismos que regulen de manera eficaz y efectiva las contribuciones extranjeras otorgadas para el funcionamiento de partidos políticos; ya que esto permite que personas extranjeras financien a los partidos políticos fácilmente, poniendo en primer lugar los intereses extranjeros que los nacionales perjudicando en la toma de decisiones de la política nacional; es por ello que se debe crear una normativa que verdaderamente permita regular y controlar a las personas naturales o jurídicas de derecho publico o privado que contribuyan dentro de un partido político.



## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Luego del análisis investigativo, se constató que es necesario la creación de un ordenamiento o marco jurídico específico en materia de financiamiento de los partidos políticos, con carácter no reglamentario, que fiscalice, audite y evite la dispersión y el poco conocimiento o entendimiento que pueda tener la ciudadanía, especialmente en materia de control, origen, uso y destino de fondos para el financiamiento de procesos políticos, organizaciones partidistas, campañas electorales y candidaturas a cargos de elección popular dentro de la estructura de los partidos políticos, en especial las provenientes del extranjero.

Los métodos utilizados para investigar fueron el análisis inductivo, la entrevista y la síntesis, los cuales permitieron plantear la hipótesis que fue comprobada mediante el análisis y relacionado a la doctrina y la legislación con la realidad actual, para poder establecer el marco teórico sobre el cual debe de crearse una Ley para la defensa de la democracia e independencia nacional de los partidos políticos en materia de financiamiento privado.



## ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

### CAPÍTULO I

1. El proceso electoral.....	1
1.1. Breves antecedentes.....	1
1.2. Concepto del proceso electoral .....	6
1.3. Características del proceso electoral.....	7
1.4. Tipos de elecciones.....	7
1.5. Elementos.....	8
1.6. Etapas del proceso electoral.....	11

### CAPÍTULO II

2. El Tribunal Supremo Electoral.....	15
2.1. Breves antecedentes.....	15
2.2. Estructura organizativa.....	15
2.3. Funciones de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral .....	16
2.4. El secretario general.....	18
2.5. La función del inspector general.....	19
2.6. El auditor electoral .....	21
2.7. Los órganos electorales .....	22



### CAPÍTULO III

3. La importancia del financiamiento de los partidos políticos para la realización de las actividades de propaganda y publicidad.....	23
3.1. Breves antecedentes de la propaganda y su evolución.....	23
3.2. Definición de propaganda electoral.....	26
3.3. Las limitaciones de la propaganda política.....	27
3.4. Marco jurídico del sistema político guatemalteco.....	29
3.4.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	29
3.4.2. Ley Electoral de Partidos Políticos.....	30

### CAPÍTULO IV

4. Las campañas electorales y las consecuencias de su financiamiento.....	49
4.1. Los actos tradicionales de campaña.....	49
4.2. Definición de campaña electoral.....	50
4.3. Componentes de la campaña electoral.....	51
4.4. Financiamientos en las campañas electorales.....	53

### CAPÍTULO V

5. La falta de regulación del financiamiento extranjero en las campañas electorales y la necesidad de que se cree un reglamento.....	57
5.1. Aspectos considerativos.....	57
5.2. La falta de regulación respecto al financiamiento extranjero y sus consecuencias.....	59
5.3. Legislación comparada.....	66



5.3.1.	República de Argentina.....	66
5.3.2	Chile.....	69
5.4.	Necesidad de que se regule la prohibición del financiamiento extranjero en los partidos políticos.....	72
5.4.1	Presentación del trabajo de campo.....	73
5.4.2	Bases para una propuesta de creación de un marco normativo.....	74
	<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>77</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>79</b>



## INTRODUCCIÓN

En Guatemala existe una gran necesidad de normar los procesos de la obtención de recursos financieros de las organizaciones partidarias ya que no existen procesos claros en el desarrollo de los métodos de captación, recolección, distribución, uso y liquidación de fondos; especialmente la de origen extranjero.

Como se sabe a través de los distintos medios de comunicación social los partidos políticos, se mantienen en constante actividad proselitista, en algunos casos más encubierta que otra, con el fin de aumentar su popularidad y ganar más adeptos con miras a las próximas elecciones, sin perjuicio de que se pudiese considerar que aún es muy prematuro, electoralmente hablando, para realizar estas actividades, e inclusive, que deberían estar prohibidas, pues el factor económico, representa para unos ventajas sobre otros y aún más cuestionable resulta el hecho de que para ellos se necesitan de recursos económicos, y siendo probable que muchos de esos recursos no provengan de sus propios integrantes, sino de otros fondos provenientes del extranjero, resalta la necesidad de proponer la regularización de estos aportes.

La hipótesis se comprobó, ya que a pesar de haber regulado pertinentemente los techos de campaña electoral, los partidos políticos seguían recibiendo colaboración por parte de empresas privadas, lo cual acrecientan sus arcas monetarias, dándoles así mas poder económico de lo que en realidad deberían controlar.



Derivado de lo anterior se cumplió con los objetivos esperados, ya que necesario un análisis para establecer la necesidad de controlar o fiscalizar los fondos con que operan los partidos políticos por lo cual si es inminentemente necesaria una reforma a la actual Ley de Partidos Políticos para regular su funcionamiento económico y la obtención de los fondos con que se sostienen las actividades administrativas y proselitistas de los partidos políticos.

La tesis está contenida en cinco capítulos de la siguiente forma: el capítulo I, El proceso electoral, en el capítulo II, El Tribunal Supremo electoral de Guatemala, en el capítulo III, la importancia del financiamiento de los partidos políticos para la realización de las actividades de propaganda y publicidad, en el capítulo IV, Las campañas electorales y las consecuencias en el financiamiento, en el capítulo V, se profundiza en el tema de la falta de regulación del financiamiento extranjero en las campañas electorales y la necesidad de que se cree un reglamento, para una transparencia más eficiente.

De tal manera que se trató de abarcar, los puntos más importantes y susceptibles de reforma, para poder normar y controlar de manera eficaz las contribuciones financieras provenientes del extranjero dadas a los partidos políticos.

# CAPÍTULO I



## 1. El proceso electoral

### 1.1. Breves antecedentes

Al hablar de procesos electorales en el país, y su historia, es importante señalar que estos se manifiestan dentro de un Estado de Derecho, y que se caracteriza por contar con una Constitución, y la vida de Guatemala ha sido bastante accidentada, pues la mayoría de sus años de existencia, se ha caracterizado por ser gobernada por gobiernos militares, y eso significa que no ha habido Constitución y por lo tanto, no ha habido procesos electorales.

Por ello, se puede enfocar la historia en este aspecto, a partir del año mil novecientos ochenta y cinco pues a raíz de la promulgación por la Asamblea Nacional Constituyente de una nueva Constitución, surgen los partidos políticos institucionalizados bajo normativas democráticas propias del Estado de Derecho. Aparte de lo anterior, también resulta importante señalar que a pesar de todo ello, el país se ha caracterizado por haber enfrentado un conflicto armado interno que duró aproximadamente treinta y seis años, es decir, de mil novecientos noventa y dos al año de mil novecientos noventa y seis, en donde ya existía una Constitución y un Presidente, en este caso, Alvaro Arzú.



El Licenciado Mario Roberto Guerra Roldan<sup>1</sup> lo analiza desde el punto de vista del ser humano desde sus orígenes, diciendo que una de las metas de las personas es la hegemonía sobre sus congéneres, el mando sobre el grupo comunal, lo que en otras palabras significa el poder y dice que desde el alba histórica hasta nuestros días, esa actividad ocupa el primer lugar se ha hecho uso de la fuerza, la habilidad, la maniobra, la persuasión pacífica, y refiere que la historia es bastante ilustrativa acerca de estos hechos que la han marcado, especialmente en naciones desarrolladas.

Refiere el mismo autor que con el apareamiento del Estado se conforma un sistema jurídico dentro de principios de orden democrático y con ello, se fortalecen los sistemas políticos, como emparejados acerca del quehacer dentro de un Estado de derecho, como sucede en el caso de Guatemala. Dentro de los antecedentes también es importante analizar el principio de libertad política, que comprende entre otras cosas, los derechos políticos y civiles de los ciudadanos, y el fundamento precisamente de la democracia representativa, lo constituyen las elecciones y sobre todo las elecciones de voto directo y popular, en que los ciudadanos sin restricciones más que las que lógicamente lo conducen, como en el caso de que se limita a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos, por encontrarse en calidad de reos. Refiere que la vida independiente de Guatemala arranca desde 1821, pero alcanza su plena vigencia institucional y constitucional a partir de la Constitución de 1879. Cuerpo legal supremo que recoge aunque un poco tardíamente los principios e ideas que emergieron a la verdad histórica con los movimientos revolucionarios de 1776 y 1789 en Norteamérica y Francia como producto de corrientes ideológicas de la época, impulsadas por

---

<sup>1</sup> <http://www.wiki.temajuridico/sistemapoliticoguatemalteco>. (Guatemala, 08 de marzo 2015).



pensadores de la talla de John Locke, Montesquieu y los enciclopedistas franceses que fueron la aurora del nuevo amanecer del Siglo de las Luces con el ginebro Rousseau a la cabeza.

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

El 28 de noviembre de 1944, la Junta Revolucionaria de gobierno emitió el decreto número 17, que contiene los principios fundamentales de la Revolución del 20 de octubre, entre los que se encuentran el VIII que contiene “El reconocimiento constitucional de los partidos políticos, de tendencia democrática, organizados conforme la ley, y representación de las minorías, en los cuerpos colegiados, de representación popular”. El XI sufragio obligatorio, y voto secreto para el hombre alfabeto. Sufragio obligatorio y voto público para el hombre analfabeto, limitando su ejercicio a las elecciones municipales, reconocimiento a la ciudadanía a la mujer preparada para ejercerla.

La Constitución de 1945, estableció la ciudadanía para los guatemaltecos varones mayores de 18 años, y para las mujeres de dieciocho años, que sepan leer y escribir. Normo que los guatemaltecos tenían derecho a organizarse en partidos políticos que debían inscribirse de conformidad con la Ley Electoral. La Constitución de 1956



momento, también se reconoce a los partidos políticos como instituciones de derecho público. Se creó el Tribunal Supremo Electoral como órgano administrativo con autonomía en cuanto a sus funciones de tribunal privativo. Integrado por tres magistrados propietarios, dos nombrados por el Congreso de la Republica, y uno por el ejecutivo, con tres suplentes nombrados en la misma forma.

En la Constitución de 1965, se otorgaba la ciudadanía a todos los guatemaltecos, hombres y mujeres mayores de dieciocho años. El sufragio se estableció universal y secreto, obligatorio para los alfabetos y optativo para los analfabetos. Se reconoció el derecho de las minorías a ser representadas en los cuerpos colegiados. Se crearon el Registro y el Consejo Electoral con funciones autónomas y jurisdicción en toda la república.

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

Se creó en esta época la Ley de Registro de ciudadanos, Decreto 31-83, con el propósito de reconocer e inscribir a las organizaciones políticas a realizarse dentro del plan para conducir al país hacia un orden constitucional. Se emite también la Ley de Organizaciones Políticas Decreto Ley 32-83. Tenía como orientación filosófica la



Organizaciones Políticas Decreto Ley 32-83. Tenía como orientación filosófica la necesidad del planteamiento de un dialogo permanente de las diversas corrientes ideológicas, tendente a alcanzar soluciones nacionales por la vía pacífica. En esa época el padrón electoral se registraba en la cantidad de dos millones y medio de ciudadanos inscritos. Seguidamente con la promulgación de la Asamblea Nacional Constituyente que crea la Constitución que actualmente rige, también, crea la Ley Constitucional denominada Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Dentro de la obra “Construyendo la democracia electoral en Guatemala,<sup>2</sup> se ha dicho por sus autores que los procesos electorales apuntan al sostenido intento de construir la democracia en sociedades sin tradición democrática. Aquí argumentan que el contenido de la “democracia” no posee ni el destino ni la fuerza que la misma. Dichos autores presentan una descripción de los veintiún partidos políticos vigentes en su momento y pretendieron dar insumos para el debate político electoral de lo que consideran son los principales protagonistas políticos en el período del 2004 al 2007. Aquí argumentan que el contenido de la “democracia” no posee ni el destino ni la fuerza que la misma exhibe en las sociedades con larga trayectoria de liberalismo político y la tendencia se limita a la generación de “una democracia electoral”. Toman como referencia las experiencias de las dictaduras militares del cono sur, indicando la no existencia de una bibliografía analítica extensa de las dictaduras en Guatemala ni en Centroamérica. Presentan las dificultades en el ejercicio ciudadano de participación en el existente panorama de la estructura de los partidos, el sistema electoral y su administración. El texto fue elaborado con pretensiones docentes de la ingeniería

---

<sup>2</sup>Torres Rivas, Edelberto, **Construyendo la democracia electoral en Guatemala**. Texto para la docencia No. 1 Guatemala, FLACSO 2001 Pág. 160



electoral. Consideran que su aporte se ilustra con la introducción del análisis del voto municipal con la presentación de una metodología de alta sofisticación estadística.

## 1.2. Concepto de proceso electoral

Se ha dicho por diversos autores, enfoques no tan dispares en materia de proceso electoral. Constituye “una serie continua y concatenada de actos complejos y con efecto preclusivo, destinados a instrumentar y facilitar la realización de los comicios y la posterior asignación de cargos y bancas entre las distintas fuerzas políticas participantes en base al resultado por ellas obtenido.”<sup>3</sup>

De acuerdo a la definición anterior, el proceso electoral, es una serie de pasos, procedimientos en materia de elecciones, que mediante regulación de los mismos, intervienen en la vida política los diversos actores, fundamentalmente los partidos políticos, con el fin de que mediante el voto, se logre ocupar puestos de elección popular dentro del gobierno de la República. Esa forma de captar el voto se realiza a través de la propaganda y publicidad previa que se realiza promocionando los valores, principios y planes de trabajo presentados a la ciudadanía por esos grupos políticos que hagan viable ganar el voto de los ciudadanos a su favor.

---

<sup>3</sup> González Llaca, Edmundo. **Teoría y práctica de los sistemas políticos**. Editorial Grijalbo, 1981. Pág. 121



### 1.3. Características del proceso electoral

Dentro de las principales, se pueden señalar las siguientes:

1. Se constituye en una herramienta básica para instrumentar y facilitar la realización de los comicios o elecciones.
2. A través de los procesos electorales, se organiza la asignación de cargos y bancas entre las distintas fuerzas políticas conforme los votos obtenidos.
3. Es la única forma encontrada hasta el momento, por los Estados democráticos para la elección y representación en puestos públicos de ciudadanos que cumplan los requisitos que se exigen para ello.

### 1.4. Tipos de elecciones

#### a) Ordinarias

Son “aquellas emanadas de la norma fundamental de cada Estado, la que al establecer los órganos de gobierno y sus formas de integración, regula también la renovación periódica de las autoridades políticas que los conforman, fijando pautas legales y procesales a seguir a tal fin.”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ramírez Zamora, Victor. **Oica y democracia**. Cuaderno No. 40 CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos de San José Costa Rica, 1996. Pág. 87



## b) Extraordinarias

Son todas las que están destinadas a encauzar procesalmente el ejercicio libre del poder electoral en circunstancias especiales en las que el constituyente o el legislador han considerado adecuado devolver al electorado el libre ejercicio de la soberanía popular cuya titularidad siempre detenta.<sup>5</sup>

### 1.5. Elementos

El proceso electoral se encuentra conformado por cuatro elementos esenciales que son:

#### a) Sujetos del proceso electoral

Por sujetos se entiende a aquellos que tienen parte en el proceso como autoridad o como actores del mismo cumpliendo roles fundamentales para el adecuado desarrollo de los comicios. Unos en cuanto organizadores y directores del proceso, otros como partícipes necesarios y finalmente quienes persiguen a través del mismo su objetivo principal, esto es la obtención de la mayor cuota de poder luego de la elección.

En base a lo anterior, se ha dicho que revisten la calidad de sujetos principales en todo sistema electoral, los siguientes:

---

<sup>5</sup> Ramírez Zamora, Víctor. Ob. Cit. Pág. 88



1. Los organismos electorales: Detentan la calidad de directores del proceso comicial en su doble aspecto, esto es judicial por un lado y administrativo u operativo por el otro. La tarea a desarrollar por estos organismos deberá estar signada por la profesionalidad, objetividad y eficiencia de sus actos y de sus integrantes. En este aspecto, “resulta fundamental la neutralidad que debe presidir toda su actividad, puesto que la falta de una actitud claramente objetiva y ecuánime no hace más que restarle legitimidad a los distintos actos llevados a cabo, disminuyendo su efectividad y transparencia y generando situaciones de desconfianza que repercutirán directamente sobre los mismos organismos electorales, que poco a poco irán perdiendo el control del proceso, con las graves consecuencias institucionales que ello implica.”<sup>6</sup>

2. El cuerpo electoral: Es el conjunto de personas que, cumpliendo con las exigencias requeridas por la normativa electoral se encuentra habilitado para ser incluido en los correspondientes registros electorales (padrones) para ejercer su derecho a sufragio activo (voto), de modo tal que sea computado a efectos de la asignación de cargos y/o bancas de los distintos órganos de gobierno correspondientes a la unidad político-electoral, como es el caso en Guatemala, a nivel municipal, departamental y nacional.

3. Los actores políticos: Entre ellos se encuentran a las fuerzas políticas y sus representantes, las que a través de la postulación de candidatos aspiran a acceder al control de los órganos políticos del Estado.

---

<sup>6</sup> Lauga, Martín. **Publicidad y propaganda electoral**. Tratado de Derecho Electoral Comparado. Fondo de Cultura Económica México, 1998. Pág. 34



En forma paralela a la presencia de las distintas agrupaciones que los promueven, los candidatos adquieren una relevancia intrínseca a su postulación. En ambos casos, unos y otros deben participar de la relación electoral observando pautas básicas e imprescindibles de buena fe, coordinación y colaboración, tanto en lo que respecta a la actividad a desarrollar entre ellos como en su relación con los órganos electorales a cargo del proceso.

## B) Medios de participación

Son los instrumentos y métodos de los cuales se valen el cuerpo electoral y los actores políticos para poder concretar su intervención en el marco del proceso electoral con posibilidades ciertas de cumplir sus objetivos alcanzando la mayor representación posible y su consecuente cuota de poder dentro del gobierno surgido de la elección. En ese sentido, se identifica como medios de participación esenciales, los siguientes:

### 1. Sufragio y sistemas electorales

El electorado se manifiesta a través del voto o sufragio, “entendido éste como el único elemento objetivizador de la voluntad popular capaz de trasuntar las tendencias políticas individuales de cada ciudadano para convertirlas en expresión colectiva destinada a determinar quiénes resultarán depositarios del mandato popular para acceder al gobierno de la cosa pública. Por sistema electoral se entiende los distintos métodos utilizados en procura de interpretar las manifestaciones del poder electoral conformado por la voluntad popular y expresado a través del sufragio libre y soberano de los ciudadanos. Asimismo

poder dentro del sistema constitucional de transmisión de funciones y/o cargos existente.”<sup>7</sup>

## 2. Postulación de Candidaturas

El ejercicio del sufragio pasivo o derecho de ser elegido conforma otro de los medios por los cuales se concreta la participación ciudadana en el proceso electoral y que se instrumenta a través de la postulación de candidaturas.

### 1.6. Etapas del proceso electoral

Son cada una de las fases o “estadios que tienen lugar en el marco de una elección y dentro de los cuales se va dando cumplimiento a los requisitos establecidos por la ley en reaseguro de las condiciones de legalidad, legitimidad e igualdad que deben regir toda actividad comicial.”<sup>8</sup>

Las etapas de todo proceso electoral<sup>9</sup> son:

#### 1. Los actos pre-electorales

Son aquel conjunto de procedimientos y actos preparatorios dispuestos por ley a efectos de facilitar la organización de todas las instancias previas destinadas a la realización de los comicios. Entre ellos se pueden citar la confección de padrones, la oficialización de listas y de las boletas de sufragio, la designación de autoridades de

---

<sup>7</sup> Lauga, Martin. Ob. Cit. Pág. 45

<sup>8</sup> Lauga, Martin. Ob. Cit. Pág. 46

<sup>9</sup> Lauga, Martin. Ob. Cit. Pág. 47



mesa, la preparación y distribución de las urnas, la afectación de escuelas y de fuerzas de seguridad, etc.

## 2. Los actos electorales

Tienen por finalidad receptar la voluntad popular, y se caracterizan por su capacidad de trasuntar el mandato individual de cada ciudadano para convertirlo en expresión colectiva destinada a determinar quienes resultarán depositarios de la soberanía popular durante un período determinado de tiempo.

## 3. Los actos post electorales

Conforman la tercer y última etapa del proceso electoral, y son aquellos que procuran descifrar y dar cumplimiento a la voluntad popular, generando los espacios necesarios para corregir los posibles errores y desvíos que, durante la manifestación de la misma, se hubiesen producido. Esta etapa del proceso tiene por finalidad inmediata el control de legalidad definitivo de la elección, previo a las operaciones de adjudicación de cargos y proclamación de los electos, con la que lo que la tarea electoral llega a su fin.

## 4. Plazos electorales

Conforman el término o espacio de tiempo dentro del cual deberán producirse determinados actos destinados a cumplimentar los requerimientos fijados por la ley de fondo, o para el ejercicio o el decaimiento de la vía recursiva prevista por la ley adjetiva. Los plazos electorales cuentan con algunas notas características que les confieren un perfil propio. Por naturaleza son derivados y retroactivos, exiguos e improrrogables, a la vez que su vencimiento produce efectos jurídicos de carácter preclusivo y en



consecuencia resultan determinantes para la prosecución de los fines de cada uno de los actores y del proceso electoral mismo. Es por esta razón que su cómputo es de suma importancia.

Entre sus principales características, se pueden destacar las siguientes:

#### 1. Son derivados y retroactivos

Se definen derivados porque su determinación se produce a consecuencia de la fecha establecida para que tenga lugar la elección que dio origen al proceso. Esto se traduce en una línea de tiempo generalmente denominada cronograma electoral, y en la que es posible advertir todos los vencimientos legales que operan durante el proceso en cuestión.

#### 2. Son exiguos e improrrogables

Por hebrecho de la naturaleza misma del proceso comicial que es la que impone la brevedad de los plazos utilizados en las distintas etapas del mismo. Meses, días y, en casos extremos, algunas pocas horas, son el marco temporal dentro del cual deberá desarrollarse una compleja gama de operaciones materiales y procesales como así también numerosas medidas administrativas y judiciales con miras a la consecución del objetivo principal, esto es la elección. A su vez y a diferencia de los procesos judiciales, los plazos electorales resultan improrrogables, dado que el aplazamiento de unos no se traduce en la correlativa dilatación de los restantes, sino en su disminución, puesto que la fecha fijada para que tenga lugar la elección resulta inmodificable.



### 3. Son de carácter preclusivo

Se dice así, porque los plazos electorales en su faz ordenadora u operativa cuentan con una particularidad que reviste la condición de característica esencial, esto es el efecto preclusivo que acarrearán sus vencimientos. Esto significa que el vencimiento de los términos previstos por la normativa electoral cierra definitivamente esa etapa, sin posibilidades de ingresar nuevamente a la misma.

### 4. En cuanto al cómputo

A diferencia del resto de las causas de índole judicial, en el derecho electoral los plazos se configuran como una serie de períodos parciales de tiempo fijados por la ley a partir de la fecha designada para la elección, en base a los distintos vencimientos van siendo precisados por el ordenamiento legal.

### 5. Cronograma electoral

Básicamente se puede afirmar que un Cronograma Electoral es una línea de tiempo en la cual se encuentran expresados todos los actos que han de cumplirse desde el inicio y hasta la finalización de un proceso electoral.

Contiene los plazos y vencimientos previstos por la ley para cada fase del acto electoral.



## CAPÍTULO II

### 2. El Tribunal Supremo Electoral de Guatemala

#### 2.1. Breves antecedentes

Esta institución 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 Congreso de la República de Guatemala.

“Esta 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 de Guatemala, que será cada cuatro años, así como de organizarlas adecuadamente para transparentar los votos que emitan la ciudadanía.<sup>10</sup>

#### 2.2 Estructura organizativa

Según el Artículo 123 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el Tribunal Supremo Electoral se integra con:

- Cinco Magistrados Titulares; y
- Cinco Magistrados Suplentes.

---

<sup>10</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, y La Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala.



Estos son electos por el Congreso de la República de Guatemala 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.

### **2.3. Funciones de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral**

Según el artículo 125 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el Tribunal Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones y obligaciones:

- 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;
- ñ) 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.

#### **2.4. El secretario general**

El Artículo 143 de la Ley Electoral menciona que el Tribunal Supremo Electoral tendrá un Secretario General, quien debe reunir las mismas calidades que se requieren para ser Magistrado de la Corte de Apelaciones y tendrá iguales prerrogativas, inmunidades y prohibiciones.



Dentro de las actividades que debe realizar, se encuentran:

- a) Ser el encargado administrativo de las oficinas del Tribunal Supremo Electoral.
- b) Asistir a las sesiones del Tribunal Supremo Electoral.
- c) Elaborar las resoluciones y acuerdos que le correspondan, así como velar porque se practiquen las notificaciones pertinentes.
- d) Formular las minutas respectivas, redactar y firmar las actas correspondientes.
- e) Ser el responsable de la organización y manejo del archivo del tribunal.
- f) Extender las credenciales que correspondan.
- g) Formular y ordenar las publicaciones que ordene la ley.
- h) Ser el responsable de los sellos de seguridad;
- i) Ser responsable de la ejecución y cumplimiento de las funciones que le sean asignadas por el Tribunal Supremo Electoral.

## **2.5. La función del inspector general**

Es la persona encargada de llevar a cabo las investigaciones designadas por el Tribunal Supremo Electoral, tendrá la misma calidad que el Secretario General.



Las funciones del Inspector General son las siguientes:

- a) Vigilar el estricto cumplimiento de la presente ley, de sus disposiciones reglamentarias y cualesquiera otras que se dicten en materia político electoral.
- b) Vigilar el funcionamiento de las organizaciones políticas y desarrollo de la propaganda electoral.
- c) Vigilar y supervisar el buen funcionamiento de las dependencias y oficinas del Tribunal Supremo Electoral.
- d) 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.
- e) 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.
- f) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos que constituyan delitos o faltas electorales; y,
- g) Las demás atribuciones que le fije el Tribunal Supremo Electoral.



## 2.6. El auditor electoral

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.

Las funciones son las siguientes:

- a) Verificar las actividades, materiales, elementos y operaciones de los órganos electorales dentro del proceso electoral, de conformidad con el reglamento respectivo, a fin de garantizar la pureza del mismo.
- b) Comprobar que la papelería y demás elementos, destinados a elecciones, satisfagan los requisitos de ley.
- c) Realizar auditorías constantes para establecer todo lo relativo a materiales, documentos, equipos e instrumentos de seguridad de los órganos electorales.
- d) Elaborar, de conformidad con la ley, las actas correspondientes cuando ocurra destrucción de materiales.
- e) Informar trimestralmente al Tribunal Supremo Electoral de las actividades desarrolladas y rendir los informes que el tribunal le ordene.



f) Informar por la vía más rápida al Tribunal Supremo Electoral, con copia al Inspector General, de cualquier anomalía que observe en el desarrollo del proceso electoral.

g) Fiscalizar las operaciones financieras y contables del Tribunal Supremo Electoral y sus dependencias, así como realizar auditorías ordinarias y extraordinarias de lo concerniente al financiamiento de las organizaciones políticas; y,

h) Rendir los informes pertinentes para los efectos de ley, a la Contraloría General de Cuentas y al Ministerio Público.

## **2.7. Los órganos electorales**

Estos son:

- a) El Registro de Ciudadanos;
- b) Las Juntas Electorales Departamentales;
- c) Las Juntas Electorales Municipales;
- d) Las Juntas Receptoras de Votos.



## CAPÍTULO III

### **3. La importancia del financiamiento de los partidos políticos para la realización de las actividades de propaganda y publicidad**

#### **3.1. Breves antecedentes de la propaganda y su evolución**

La propaganda o publicidad es indispensable para promocionar a un candidato de un partido político o agrupación política que tenga como fin dar a conocer de sus objetivos para cuando llegue al poder y de esa manera obtener votos que lo hagan ganar las elecciones para el puesto que está aplicando. Por ello, resulta ser de mucha importancia para las agrupaciones políticas, la captación de recursos que conlleve precisamente sus fines.

Estas circunstancias se manejan desde la antigüedad, en el caso de “Los griegos, que fueron los primeros maestros de la humanidad en Occidente, no concebían que alguien pudiera dedicarse a los asuntos de la polis si no conocía la retórica, el arte de persuadir. Como lo advirtió Loewenstein: La propaganda política, en una o en otra forma, ha existido ciertamente desde el principio de la sociedad estatal organizada. Su influencia, sin embargo, en la mentalidad individual, núcleo del alma de la masa, se ha hecho arrolladora cuando se ha apropiado de los medios de comunicación colectiva”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Herreros Arconada, Mario. **Teoría y técnica de la propaganda electoral**. Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, España, 1994. Pág. 195.



Como lo advierte Domenach:<sup>12</sup> “La propaganda política es uno de los fenómenos dominantes en la primera mitad del siglo XX. Sin ella, serían inconcebibles las grandes conmociones de nuestra época, la revolución comunista y el fascismo. Fue en gran parte gracias a ella que Lenín pudo establecer el bolchevismo: y esencialmente a ella Hitler debió sus victorias, desde la toma del poder hasta la invasión del 40. Lo principal, dijo Lenín, es la agitación y la propaganda en todas las capas del pueblo, Hitler por su parte, afirmó, la propaganda nos permitió conservar el poder y nos dará la posibilidad de conquistar el mundo”.<sup>13</sup>

Para otros autores, esas opiniones resultan exageradas. “Según Urcuyo: ...solamente un sector de la población es el que resulta influido por la propaganda electoral. El grueso de los ciudadanos toma su decisión desde antes del inicio de la campaña electoral. En el mismo sentido considera Ramírez que: “Si el electorado tiene arraigada una determinada creencia, o posición, no existe propaganda alguna que sea capaz de cambiarla”. Sin embargo, no se puede negar que esta herramienta social constituye una manifestación del poder que intenta influir en la libre voluntad del destinatario para que éste se sienta inducido a actuar según las directrices de los que controlan el aparato de propaganda. Su influencia, en situaciones electorales muy parejas, adquiere carácter decisivo.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Citado por Herreros, Mario. Ob. Cit. Pág. 195

<sup>13</sup> Herreros, Mario. Ob. Cit. Pág. 196.

<sup>14</sup> Ob. Cit. Pág. 198



Desde la perspectiva de los medios, la propaganda político electoral ha evolucionado desde el contacto personal o con escritos y panfletos, como se dio en la primera época del Constitucionalismo, hasta la actual que, sin renunciar totalmente a la relación directa con los electores, utiliza esencialmente los medios de comunicación colectiva. Los periódicos, frente a la radio y a la televisión, también han disminuido su influencia, si se toma en cuenta que la lectura exige un mayor esfuerzo de concentración y disciplina que la actividad pasiva frente a la televisión. Incluso en países de alto nivel de analfabetismo, la televisión resulta un medio idóneo para transmitir el mensaje, vender un producto y promocionar a un candidato.

Dirigida a las masas, la propaganda política intenta ejercer su influjo con efectos emotivos y no con razones. Exagerando las cualidades y escondiendo defectos de los candidatos, como en los productos, la propaganda política, elaborada por especialistas calificados y asesores extranjeros, pretende interpretar y responder a las encuestas, estudiar diversos aspectos del comportamiento electoral, para ofrecerle al pueblo lo que éste desea oír. “Aquel que unte el pastel político con la más rica miel, es el que cazará más moscas”, o, parafraseando la ley Lade Sir Harold Mackinder “el que domina los medios de comunicación de masas, domina el proceso político”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Guinsber, Enrique. **Publicidad: manipulación para la reproducción**, Editorial Plaza y Valdés, 1987. Pág. 42



### 3.2. Definición de propaganda electoral

De acuerdo al diccionario, la palabra propaganda proviene del latín propagare<sup>16</sup>, que significa reproducir, plantar, lo que, en sentido más general quiere decir expandir, diseminar o, como su nombre lo indica, propagar. Persigue influir en la opinión de los ciudadanos para que adopten determinadas conductas; supone un conjunto de acciones que, técnicamente elaboradas y presentadas, particularmente por los medios de comunicación colectiva, influyen en los grupos para que piensen y actúen de determinada manera.

La propaganda electoral está íntimamente ligada a la campaña política de los respectivos partidos que compiten en el proceso para aspirar al poder. La campaña electoral comprende tanto el proselitismo, como la propaganda. En ese sentido, la propaganda es uno de los mecanismos de los partidos políticos para dar a conocer sus programas, sus ideas. En algunos códigos electorales se intenta definir estos conceptos. Así por campaña se entiende “toda actividad política de partidos, frentes, alianzas o coaliciones destinadas a la promoción de candidatos, difusión y explicación de programas”. Entre sus actos están: “reuniones públicas, asambleas, marchas, etc., así como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, etc.”.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, Edición 21. Pág. 876

<sup>17</sup> Herreros, Mario. Ob. Cit. Pág. 210.



### **3.3. Las limitaciones de la propaganda política**

Existen limitaciones en materia electoral, y lo establece la misma legislación. En cuanto a la propaganda política, las organizaciones políticas tienen derecho a difundir toda clase de propaganda; así como a realizar reuniones u otras actividades en sitios y recintos privados, sin necesidad de autorización. Sin embargo, para la realización de actividades propagandísticas, se establecen diversos límites: unos referidos a los sujetos (extranjeros, funcionarios públicos y clérigos); otros, a la actividad (desfiles y manifestaciones); algunos, al contenido de la información (encuestas); y en algunos casos relacionados con determinados sitios o lugares y a los plazos.

En cuanto a los sujetos se prohíbe hacer propaganda a los extranjeros, los cuales carecen de derechos políticos. Existen normas que prohíben hacer propaganda y participar en los procesos electorales a determinados funcionarios públicos y a los integrantes de la fuerza armada y a los de la policía. También expresamente se impide a los clérigos realizar desde el púlpito propaganda política o invocar motivos religiosos.

Para la difusión de propaganda electoral pueden establecer plazos o períodos en los cuales se prohíbe. En algunos países se prohíbe hacerlo durante la Navidad, en los casos en que las elecciones se realicen durante los primeros meses del respectivo año. También caben reglas referentes a la duración de la campaña misma, que deben respetar los partidos políticos.



Las manifestaciones, desfiles u otras actividades en vías públicas, plazas o parques normalmente deben contar con el permiso de las autoridades correspondientes. Los miembros de los partidos políticos no podrán celebrar reuniones o mítines en zonas públicas, en un mismo distrito electoral, el mismo día. Asimismo, no podrán reunirse en puentes, intersecciones de vías públicas ni frente a templos religiosos, estaciones de bomberos a menos de 200 metros de hospitales o dependencias de la Autoridad de Policía ni de centros educativos cuyas funciones normales puedan resultar perjudicadas. Por razones obvias tampoco se permiten actos públicos similares en favor de dos o más partidos en el mismo lugar y dentro de las mismas horas de modo que pudiera dar motivo a desórdenes públicos.

La propaganda política, "inicialmente concebida como el arte de la retórica para persuadir, ha evolucionado por su técnica, su constancia y su contenido hacia una forma que difiere poco de la publicidad comercial, como si se tratara de la venta de un producto. Aparece en la radio, la televisión, periódicos, revistas, carreteras, en afiches y pancartas, así como en grandes avisos publicitarios. Es una realidad casi omnipresente. Penetra los hogares, las oficinas, los negocios, las tiendas. Su realización se encarga a agencias publicitarias, con sus técnicas y métodos. Aunque se discute su influencia, sí constituye un factor que adquiere el carácter decisivo cuando las fuerzas políticas están parejas. Esta circunstancia, unida a otros bienes jurídicamente tutelables, justifican su regulación."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Herreros, Mario. Ob. Cit. Pág. 212



### **3.4. Marco jurídico del sistema político guatemalteco**

#### **3.4.1. Constitución Política de la República de Guatemala**

El régimen Político electoral de Guatemala, entonces, tiene su fundamento en el artículo 223 de la Constitución Política de la Republica que dice: “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”.

Cuando esta norma constitucional, se refiere a que una ley constitucional de la materia regulará todo lo relativo al sufragio, derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales, así como el proceso electoral, se refiere a la Ley que más adelante se analizará, contenida en el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

### 3.4.2. Ley Electoral y de Partidos Políticos

#### a) Aspectos generales del contenido de la ley

En el artículo 1 se regula lo relativo al ejercicio de los derechos políticos; los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas, y lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral. Se indica también que la ley tiene rango constitucional y de allí su importancia respecto a los procesos electorales y las elecciones de las autoridades de gobierno.

#### b) Aspectos relacionados con la ciudadanía

Para poder ejercer los derechos al voto y a elegir y ser electo, como lo regula la Constitución Política de la República de Guatemala, se tiene que adquirir la calidad de ciudadano. Al respecto, el Artículo 2 de la ley objeto de este análisis refiere: Ciudadanía. Son ciudadanos todos los guatemaltecos mayores de dieciocho años.

En el siguiente artículo, se regulan los derechos y deberes de los ciudadanos. Son derechos deberes inherentes a los ciudadanos y éstos son:

- a. Respetar y defender la Constitución Política de la República.
- b. Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;
- c. Elegir y ser electo,
- d. Ejercer el sufragio;
- e. Optar a cargos públicos;
- 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.

Se suspenden estos derechos ciudadanos, en los siguientes casos, de acuerdo al artículo 4 de la ley:

- a. Por sentencia condenatoria firme, dictada en proceso penal;
- b. Por declaratoria judicial de interdicción.

Se recupera esa calidad de ciudadano, si se suscitan los siguientes supuestos, regulados en el Artículo 5 de la Ley:

- a. Por cumplimiento de la pena impuesta en sentencia;
- b. Por amnistía o por indulto
- c. Por rehabilitación judicial en el caso de interdicción.

c) El ejercicio al derecho de votar

El Artículo 12 al respecto señala: Voto. El voto es un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único, personal y no delegable.

De igual manera, el Artículo 13 refiere: Libertad de voto. Los ciudadanos gozan de absoluta libertad para emitir su voto y nadie podrá, directa o indirectamente, obligarlo a votar, o a hacerlo por determinado candidato, planilla o partido político y, en el caso del procedimiento consultivo contemplado en el Artículo 173 de la Constitución, a pronunciarse en determinado sentido.



Existen prohibiciones para ejercer el derecho al voto, de acuerdo al Artículo 15 y dice que existen prohibiciones cuando se suscitan los siguientes supuestos:

- a. Los ciudadanos que se encuentren en servicio activo en el Ejército Nacional o en los cuerpos policíacos y quienes tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar;
- b. Quienes estén suspendidos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos o hayan perdido la ciudadanía.

Para el cumplimiento de estas disposiciones, las autoridades correspondientes deberán enviar la nómina respectiva al Registro de Ciudadanos, antes del cierre de inscripción de cada proceso electoral, a efecto de que sean excluidos del padrón.

El derecho al voto es un derecho político, que no solamente se encuentra regulado en la Carta magna y desarrollado a través de esta normativa, sino en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual Guatemala, es parte.

#### d) Las organizaciones políticas

Se define como organizaciones políticas a las que regula el Artículo 16 de la ley y son:

- a. Los partidos políticos y los comités cívicos para la constitución de los mismos;
- b. Los comités cívicos electorales;
- c. Las asociaciones con fines políticos.

En cuanto a los partidos políticos en si, el Artículo 18 indica: 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.

Los requisitos para que subsistan los partidos políticos, de acuerdo al Artículo 19 de la ley, son:

- a. Que de conformidad con el último censo oficial de la República, cuente con el mínimo de un afiliado por cada dos mil habitantes, que estén en pleno goce de sus derechos políticos e inscritos en el Registro de Ciudadanos. Por lo menos la mitad de estos afiliados deben saber leer y escribir;
- b. Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece;
- c. Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones;
- d. Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.

Respecto a los derechos de los partidos políticos, el Artículo 20 refiere:

- a. Postular candidatos a cargos de elección popular;
- b. Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral por medio de los fiscales que designen de conformidad con la ley,
- c. Designar dentro de los ocho días siguientes a la fecha de convocatoria a una elección, a sus respectivos fiscales nacionales ante el Tribunal Supremo Electoral, quienes tienen el derecho de asistir a las sesiones que éste celebre.
- d. Denunciar ante el Tribunal Supremo Electoral o el Inspector Electoral, cualquier anomalía de la cual tengan conocimiento y exigir que se investiguen las



actuaciones que vulneren las normas y principios de legislación electoral y de partidos políticos;

- e. Usar franquicia postal y telegráfica en su función fiscalizadora del proceso electoral. Este derecho sólo se podrá ejercer, desde el día siguiente a la convocatoria de elecciones hasta un mes después de concluido cada evento electoral, y será normado por el reglamento respectivo, el que deberá indicar quienes de los personeros de los partidos podrán usar la franquicia postal y telegráfica dentro del territorio de la República y las responsabilidades en que éstos incurran por el uso indebido de dicha franquicia;
- f. Gozar del financiamiento estatal, a razón de dos quetzales por voto legalmente emitido a su favor, siempre que partido haya obtenido no menos del cuatro por ciento del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales. El cálculo se hará con base en el escrutinio realizado en la primera elección para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. El pago de financiamiento se efectuará dentro del período presidencial correspondiente, en cuatro cuotas anuales y durante mes de julio de los primeros cuatro años. En caso de coalición de partidos políticos, el financiamiento obtenida se distribuirá en partes iguales entre los coaligados;
- g. Corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control fiscalización de los fondos públicos, destinados a financiamiento de los Partidos Políticos, de conformidad con la Ley; para tal finalidad dispondrá de una revisión permanente a través del órgano de auditoria correspondiente que podrá proceder de oficio, o a petición de parte interesada) Los partidos Políticos, que se hicieron acreedores a financiamiento estatal, deberán permitir en cualquier momento la revisión



ordenada por el Tribunal Supremo Electoral, llevarán una contabilidad conforme a la ley, de todos los gastos y en general del destino que diere a los fondos públicos percibidos.

- h. El Tribunal Supremo Electoral velará porque de las asignaciones correspondientes a los Partidos Políticos antes de hacer entrega de la subsiguiente remesa conforme a la Ley, cada partido deberá informar detalladamente al Tribunal de la situación en que se encuentra la remesa anterior.
- i. Cualquier órgano de un partido político, podrá solicitar en cualquier momento, ante el Tribunal Supremo Electoral, que se inicie una investigación sobre los fondos recibidos, cuando tuviere dudas con relación al buen uso que se estuviere dando a éstos.
- j. Para el caso, en que comprobase algún manejo irregular de los fondos públicos provenientes del financiamiento estatal, el Tribunal Supremo Electoral deberá hacer la denuncia al Tribunal competente.
- k. Realizar con apego a la ley las actividades que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Las obligaciones de los partidos políticos se regulan en el artículo 22 que dice que son las siguientes:

- a. Entregar al registro de Ciudadanos, copia certificada de todas las actas de sus asambleas e informar sobre la integración de sus órganos permanentes;



- b. Inscribir en el Registro de Ciudadanos, toda modificación que sufra su escritura constitutiva y sus estatutos, así como informar de los cambios que ocurran en la integración de sus órganos permanentes,
- c. Llevar un registro de sus afiliados en hojas de afiliación preparadas por el propio partido y autorizadas por el Registro de Ciudadanos;
- d. Desarrollar sus actividades de proselitismo, formación ideológica, captación de recursos y de participación en procesos electorales, conforme a la ley y con apego a los principios que sustentan.
- e. Fomentar la educación y formación cívico-democrática de sus afiliados;
- f. Someter sus libros y documentos a las revisiones que en cualquier tiempo el Tribunal Supremo Electoral o sus órganos consideren necesarias para determinar su funcionamiento legal;
- g. Promover el análisis de los problemas nacionales;
- h. Colaborar con las autoridades correspondientes y fiscalizar los procesos electorales a efecto de que los mismos se desarrollen ajustados a la ley;
- i. Abstenerse de recibir ayuda económica, trato preferente o apoyo especial del Estado o sus instituciones, en forma que no esté expresamente permitida por la ley.

En cuanto a cómo se debe conformar o estructurar un partido político, el Artículo 24 refiere la siguiente:

- a. Órganos nacionales:
  - 1. Asamblea Nacional;
  - 2. Comité Ejecutivo Nacional.
- b. Órganos departamentales:
  - 1. Asamblea Departamental;
  - 2. Comité Ejecutivo Departamental.
- c. Órganos municipales:
  - 1. Asamblea Municipal;
  - 2. Comité Ejecutivo Municipal.

Podrá tener de conformidad con sus estatutos, órganos de consulta, ejecución y fiscalización.

e) La organización partidaria

El Artículo 49 de la ley en referencia, indica que para que exista organización partidaria se requiere como mínimo:

- a. En el municipio. Que el partido cuente con más de quince afiliados que sean vecinos de ese municipio, que se haya electo, en Asamblea Municipal, al Comité Ejecutivo Municipal y que todos los integrantes de éste, estén en posesión de sus cargos;
- b. En el departamento. Que el partido cuente con organización en más de tres municipios del departamento, que se haya electo en Asamblea Departamental al Comité Ejecutivo Departamental y que todos los integrantes de éste, esté en posesión de sus cargos:



- c. Nacional. Que el partido cuente con organización partidaria como mínimo, en cincuenta municipios y en por lo menos doce departamentos de la República; que se haya electo en Asamblea Nacional a los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional y que éstos, estén en posesión de sus cargos. Los partidos a través de la Secretaría General están en la obligación de comunicar al Registro de Ciudadanos, la integración de todos los órganos permanentes. Se adicionó el siguiente párrafo según Artículo 11 del Decreto 74-87. En los departamentos en donde no haya organización partidaria y en los municipios en donde la organización partidaria no tenga más de quince afiliados, no podrán celebrarse asambleas departamentales, ni municipales en su caso.

Existen partidos políticos como organizaciones de carácter político, pero también los denominados en la ley como comités y el Artículo 51 al respecto refiere: Formación de comités. Cualquier grupo que reúna a más de cincuenta ciudadanos que sepan leer y escribir, podrá organizarse como comité para la constitución de un partido político, de conformidad con esta ley. Para el efecto y como paso inicial, el grupo deberá elegir una junta directiva provisional del comité, formada por un mínimo de siete de ellos, elección que deberá constar en acta notarial, la cual se presentará al Registro de Ciudadanos para su inscripción. La función de dicha directiva provisional, será de preparar y completar toda la documentación necesaria para el otorgamiento de la escritura constitutiva del comité.

En cuanto a la constitución de este tipo de organizaciones políticas, el Artículo 52 de la ley refiere lo siguiente: Formalización de los comités. La organización de un comité para

la constitución de un partido político, se formalizará en escritura pública, la que deberá contener los siguientes requisitos:

- a. Comparecencia personal de por lo menos las dos terceras partes de los integrantes del grupo promotor, quienes deberán poner a la vista el documento de identificación personal de cada uno de ellos;
- b. El nombre, emblema o símbolo que identificará al partido por constituirse;
- c. La declaración de principios que regirán al partido político por formarse y que contendrá como mínimo:
  1. Obligación de observar y respetar las leyes de la República.
  2. Exposición clara y completa de los fundamentos ideológicos que sustenta y de los postulados económicos, políticos, sociales y culturales que se propone realizar.
  3. Juramento de desarrollar sus actividades por medios pacíficos, por la vía democrática y respetando los derechos de las demás organizaciones políticas dentro de un espíritu pluralista.
  4. Juramento de respeto a toda expresión democrática y particularmente, a las que se produzcan internamente para la integración de sus órganos y la selección libre y democrática de sus candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con la ley y los estatutos partidarios.
- d. Proyecto de los estatutos del Partido a constituirse,
- e. La integración de la junta directiva del comité, determinando los nombres de quienes la forman y los cargos que desempeñarán; todo de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de esta ley;



- f. La manifestación clara y expresa de que se propone constituir un partido político;
- g. La designación de su representante legal especial, para los trámites de inscripción del comité;
- h. El señalamiento de su sede provisional.

f) Las sanciones y medidas disciplinarias

Las sanciones y demás medidas disciplinarias que adopte el Tribunal Supremo Electoral en contra de las organizaciones partidarias resulta ser muy importante, además del carácter imparcial que deben tener sus miembros, es decir, los magistrados del Tribunal Supremo Electoral. Derivado de ello, el Artículo 88 refiere Sanciones. El Tribunal Supremo Electoral o Director General del Registro de Ciudadanos, podrán imponerles los partidos políticos, por infracción a las normas legales que rigen constitución y funcionamiento, las siguientes sanciones:

- a. Amonestaciones;
- b. Multa
- c. Suspensión temporal;
- d. Cancelación.

En cuanto a las amonestaciones, el Artículo 89 refiere: La amonestación privada o pública, procederá en caso de que un partido político incumpla o desobedezca algún mandato escrito, del Tribunal Supremo Electoral. La amonestación se hará por escrito y explicando las causas que la justifiquen.



Con relación a las multas, el artículo 90 indica: Multas. Se sancionará con multa al partido político que:

- a. No presente al Registro de Ciudadanos, dentro del término fijado en el artículo 27, inciso h ) de esta ley, para su inscripción, copia certificada del acta de toda asamblea nacional, departamental o municipal;
- b. Reincida en el incumplimiento o desobediencia de algún mandato, escrito, del Tribunal Supremo Electoral, después de haber sido amonestado;
- c. Incumpla o desobedezca cualquier disposición emitida por el Tribunal Supremo Electoral, después de haber sido amonestado;
- d. No presente, dentro de los quince días hábiles siguientes la documentación necesaria para inscribir la fusión de que sea parte. Todos los partidos políticos participantes en fusión, serán solidariamente responsables por la multa que se imponga por razón de este inciso;
- e. No presente para su inscripción, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la escritura pública respectiva, cualquier modificación a su escritura constitutiva o a sus estatutos; y
- f. Utilice libro de actas que no estuviere autorizado por Registro de Ciudadanos, en relación a cualquiera de sus órganos colegiados. Las actas registradas en el libro no autorizado, serán nulas.

Las multas deberán ser pagadas en la Dirección General de Rentas Internas, dentro del plazo de quince días contados a parte de la fecha en que haya sido notificada su imposición o resolución que declare sin lugar la impugnación que hubiere sido presentada. El monto de las multas imponibles será de cien a mil quetzales de acuerdo



con la gravedad del hecho cometido y podrán ser impugnadas mediante los recursos de ley.

g) Procedimiento para la cancelación de un partido político

En este ámbito la ley es clara, cuando indica en el Artículo 93 que para que proceda la cancelación de un partido político se deben suscitar los siguientes supuestos:

- a. Si por acción propia o de acuerdo con funcionarios electorales ocasiona fraude que cambie los resultados verdaderos de las votaciones o la adjudicación de cargos, en un proceso electoral, vulnerando la voluntad popular expresada en el mismo, sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondan a las personas involucradas;
- b. Si en las elecciones generales no hubiese obtenido, por lo menos, un cuatro por ciento de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República. Si el partido ha participado en dichas elecciones como parte de una coalición, se procederá para determinar el porcentaje de votos en la forma que señala el Artículo 86 de esta ley
- c. Si transcurrido el plazo de seis meses que señala el Artículo 92 de esta ley, el partido político sancionado no hubiera presentado al Registro de Ciudadanos prueba fehaciente de que las causales de suspensión mencionadas en dicho artículo, han sido corregidas; y
- d. Si participa, en actos que tiendan a reelegir a la persona que ejerce el cargo de Presidente de la República, a vulnerar el principio de alternabilidad, o aumentar el



período fijado constitucionalmente para el ejercicio de la Presidencia de la República.

#### h) Los comités cívicos electorales

En cuanto a la personalidad jurídica de los comités cívicos que también forman parte de las organizaciones políticas de acuerdo a la ley, el Artículo 100 indica: Todo Comité Cívico Electoral, debidamente constituido e inscrito en la delegación departamental o subdelegación municipal del Registro de Ciudadanos, tendrá personalidad jurídica para el objeto que señala el artículo anterior.

Se establecen los derechos que les asisten a este tipo de organizaciones políticas, y el Artículo 102 indica los siguientes derechos:

- a. Postular candidatos para integrar corporaciones municipales
- b. Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral en que participen, por medio de los fiscales que designen;
- c. Denunciar ante el Inspector Electoral, cualquier anomalía de que tengan conocimiento y exigir que se investiguen cualesquiera actuaciones reñidas con las normas y principios de la legislación electoral y de organizaciones políticas.
- d. Las demás que la ley les confiere.



Las obligaciones según el Artículo 103 son las siguientes:

- a. Inscribirse en la delegación o subdelegación del Registro de Ciudadanos que corresponda;
- b. Inscribir en la respectiva delegación o subdelegación del Registro de Ciudadanos, a los integrantes de su Junta Directiva y a su Secretario General, Presidente o su equivalente
- c. Cumplir las demás obligaciones que le imponen las leyes.

i) La función del Tribunal Supremo Electoral

Como se dijo en el capítulo anterior, el Tribunal Supremo Electoral es la entidad rectora de la política en el país, a través de hacer que se cumplan las normas en esta materia. El Artículo 121 de la ley se refiere a que el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y de consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. Su organización, funcionamiento y atribuciones están determinados en esta ley

j) El inspector general del Tribunal Supremo Electoral

Conforme el Artículo 146 el Inspector General del Tribunal Supremo Electoral tendrá las mismas calidades y gozará de las mismas prerrogativas e inmunidades que el Secretario General.

Sus atribuciones son:



- a. Supervisar el funcionamiento y la conducta de todos los empleados del Tribunal Supremo Electoral y sus dependencias;
- b. Investigar de oficio, los hechos que constituyan transgresiones a la ley, a los reglamentos y a las disposiciones de las autoridades electorales;
- c. 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;
- d. Vigilar el estricto cumplimiento de la presente ley, de las disposiciones que se dicten y el funcionamiento de las organizaciones políticas;
- e. Las demás atribuciones que le fije el Tribunal Supremo Electoral;
- f. Denunciar los hechos que constituyan faltas electorales constituirse como acusador en los casos de delitos, perjuicio de las funciones que le corresponden al Ministerio Público.

#### k) Funciones del Registro de Ciudadanos

Se trata de un órgano técnico del Tribunal Supremo Electoral, y de conformidad con el Artículo 155 tiene las siguientes funciones:

- a. Todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos;
- 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 postulados a cargos de elección popular;



- f. Conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas;
- g. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos o el Tribunal Supremo Electoral.

l) El Departamento de Organizaciones Políticas

En cuanto a esta dependencia, el Artículo 166 refiere: El Departamento de Organizaciones Políticas se integra con un jefe y el personal subalterno necesario El jefe de dicho departamento debe reunir las mismas calidades y gozará de las inmunidades establecidas en esta ley para el Director General del Registro de Ciudadanos.

Sus atribuciones son:

- a. Supervisar y coordinar las funciones, en asuntos de su competencia, de las delegaciones y subdelegaciones de Registro de Ciudadanos;
- b. Elaborar el proyecto, para su aprobación por el Tribunal Supremo Electoral, de la papelería correspondiente a la inscripción de comités cívicos electorales y de candidatos
- c. Autorizar los libros de actas de los órganos permanentes de las organizaciones políticas;
- d. Llevar los registros de inscripciones, funcionamiento, fusiones, coaliciones y sanciones de las organizaciones políticas, así como los demás que sean necesarios;



- d. Llevar los registros de inscripciones, funcionamiento, fusiones, coaliciones y sanciones de las organizaciones políticas, así como los demás que sean necesarios;
- e. Las demás funciones que le señalen esta y otras leyes, reglamentos o disposiciones.

m) El padrón electoral

El Artículo 224 se refiere con respecto al padrón electoral, que con los ciudadanos que se hayan empadronado conforme a la ley, de cada municipio de la República se elaborará un padrón electoral municipal, el cual contendrá la lista de ciudadanos residentes en el mismo. Cada uno de los padrones municipales se identificará con el código del departamento y del respectivo municipio, uno a continuación del otro, estampados en la parte superior de cada hoja. La lista de ciudadanos se hará en orden rigurosamente correlativo con arreglo el número de empadronamiento asignado a cada uno. El Registro de Ciudadanos preparará el padrón electoral, con base en los datos de inscripción de ciudadanos y deberá mantenerlo actualizado.





## CAPÍTULO IV

### 4. Las campañas electorales y las consecuencias en el financiamiento

#### 4.1. Los actos tradicionales de campaña

La campaña política o campaña electoral constituye un esfuerzo de un grupo de personas organizado que llevan a cabo actividades planificadas previamente para influir en la decisión de un proceso en un grupo, que tiene una determinada meta, objetivos para determinada fecha decisiva que es el tiempo de las elecciones.

En “las democracias, las campañas a menudo se refieren a las campañas electorales, donde representantes son escogidos o se decide un referéndum. Una campaña política también incluye esfuerzos para alterar la política o ideología de cualquier institución. La política es tan vieja como la humanidad, y no está limitada a instituciones democráticas o gubernamentales. Algunos ejemplos de campañas políticas son: el esfuerzo para ejecutar o desterrar de Atenas a Sócrates en el Siglo V a C, el levantamiento de la nobleza contra Juan I de Inglaterra en el Siglo XIII, o la puja para desbancar a Michael Eisner de la dirección de la Walt Disney company.”<sup>19</sup>

Durante muchos años ha sido muy tradicional la forma en que se accesa al voto por parte de los ciudadanos comunes y corrientes, así también, tradicional ha sido la forma en que se producen las campañas electorales o la publicidad, sin embargo, a raíz de la

---

<sup>19</sup> Lauga, Martin. **Publicidad y propaganda, periodo de prohibiciones**. Tratado de Derecho Electoral Comparada. Fondo de Cultura Económica, México, 1998. Pág. 456



introducción de sistemas automatizados, y de los montos de dinero que se invierten en estos procesos electorales, hacen incurrir a los candidatos en actos que podrían caer en lo ilegal, como sucede en el caso del financiamiento extranjero.

#### 4.2. Definición de campaña electoral

Puede definirse “como campaña electoral al conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizada por los candidatos y partidos que tienen como propósito captación de votos. Estas actividades están sujetas a normas y pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos. En muchos países, estas actividades son financiadas, directa o indirectamente por fondos públicos.”<sup>20</sup>

La campaña electoral comprende dos aspectos básicos: uno de proselitismo político tradicional y otra a través de los medios de comunicación. En el primero de los casos, se manifiesta un contacto más próximo y directo entre candidatos y electores. Por ello, su impacto es más reducido. En el segundo caso, la emisión de los mensajes políticos utilizando los medios de comunicación permite la recepción de miles o millones de electores, por lo que la comunicación es impersonal, pero su impacto mayor. A nivel económico, los costos son menores en el primer caso que en el segundo, que ha visto incrementar los suyos de forma importante debido, principalmente, a la televisión. A nivel organizativo, en el llamado proselitismo político tradicional encuentra en el aparato

---

<sup>20</sup> Ramírez Zamora, Victor. **Opinión pública y democracia**. Instituto Interamericano de Derechos Humanos San José de Costa Rica. 1996. Pág. 156



partidario y en la organización local el centro de su actividad y toma de decisiones. En cambio, la campaña a través de los medios de comunicación se encuentra en manos del aparato central del partido y de profesionales de las comunicaciones.”<sup>21</sup>

### 4.3. Componentes de la campaña electoral

La campaña se compone<sup>22</sup> principalmente de tres elementos:

#### a) Mensaje

El Mensaje es una oración concisa que dice por qué los votantes deben elegir a un candidato. Simples ejemplos incluyen:

- es un hombre de negocios, no un político. Sus antecedentes en finanzas ayudarán a crear una disciplina fiscal al Estado."
- "Como nuestra sociedad experimenta un rápido aumento de criminalidad, y además dispone de un sistema educativo paupérrimo, necesitamos un líder que mantenga nuestras calles seguras y restablezca la dignidad en nuestras escuelas. Juan Pérez es ese líder."
- "En los últimos cuatro años, Alonso Gómez ha faltado a más de cincuenta reuniones del Consejo de la Ciudad. ¿Cómo puedes liderar si no apareces? Juan Pérez no hará la vista gorda con el gobierno."

<sup>21</sup> [www.goesjuridica.com.html](http://www.goesjuridica.com.html) (consulta 26/7/2014).

<sup>22</sup> Lauga, Martin. Ob. Cit. Pág. 190

El mensaje es uno de los aspectos más importantes de una campaña política. En una campaña moderna, el mensaje debe ser cuidadosamente creado antes de ser propagado. Las mayores campañas gastarán cientos de miles de euros en focus groups o encuestas de opinión, para saber cuál es el mensaje que se necesita para llegar a la mayoría de votantes en el día de la elección.

#### b) Dinero

Entre las técnicas para recaudar fondos se incluyen reuniones entre el candidato y grandes donantes en potencia, solicitud directa por correo a pequeños donantes y el “cortejo” de grupos interesados que podrían terminar donando millones. Un ejemplo de éste último caso es la polémica que surgió en las elecciones presidenciales argentinas de 1989, en las que hubo sospechas de que el candidato peronista, Carlos Menem, recibió un gran soporte financiero para su campaña por parte de grupos islámicos a cambio de armamento.

#### c) Activismo

Por último, el activismo, está representado por el capital humano, la infantería leal a la causa, los verdaderos creyentes que llevarán el mensaje voluntariamente. Usualmente las campañas tienen un dirigente encargado de tomar decisiones tácticas y estratégicas para hacer de esta fuerza humana una herramienta altamente beneficiosa.

En épocas muy recientes el uso de las nuevas herramientas digitales en el activismo político ha demostrado gran potencial, haciendo que comience a hablarse de la Ciberpolítica, como una posibilidad cada vez más cercana.

El equipo de campaña, que puede consistir en un individuo inspirado o en un grupo de experimentados profesionales, debe pensar cómo comunicar el mensaje, recaudar fondos y reclutar voluntarios. La propaganda suele estar limitada por la ley, los recursos disponibles y a menudo, de la imaginación de los responsables.

Entre las técnicas de propagación más comunes se encuentran:

- El uso de los medios públicos de comunicación, mediante la franja electoral.
- Los medios de comunicación pagos: diarios, televisión, radio, vía pública y, cada vez más, Internet.
- Organizar protestas, maratones, disertaciones o cualquier tipo de evento.
- Escribir directamente a miembros del público.
- Recorrer centros urbanos, generalmente pequeños, durante un periodo de tiempo.
- Destacar los puntos negativos o débiles de la competencia.
- Distribución de folletos u otros medios similares.
- Apariciones públicas, en las que se suelen dar gestos de unión con el pueblo.

#### **4.4. Financiamiento en las campañas electorales**

Derivado del interés de los miembros de los partidos políticos por mantener un funcionamiento continuo y permanente, de llegar al electorado a base de nuevos y más costosos medios y estrategias propagandísticas, motivó que la recaudación de fondos se convirtiera en un problema en la actualidad, no solo en el caso del financiamiento interno, sino más bien, con mayor énfasis en el caso del financiamiento extranjero y sus consecuencias.



Actualmente, las regulaciones sobre la financiación de las campañas electorales pueden realizarse a través de recursos públicos, privados o mixtos. El financiamiento público se refiere a los recursos brindados por el Estado rigiéndose por una serie de factores como en el caso de Guatemala.<sup>23</sup>

El financiamiento con recursos del Estado permite evitar que las agrupaciones o candidaturas accedan a fuentes de financiamiento extrañas, tales como empresas u otros sectores que más tarde intentarán cobrar el apoyo.

El financiamiento privado se obtiene de diferentes fuentes como el aporte de los afiliados de sus partidos o agrupaciones políticas, el financiamiento con donaciones, el aporte de los propios candidatos o por las actividades que realizan las organizaciones políticas. En cambio, el financiamiento mixto consiste en un sistema en el que participan el Estado y las propias agrupaciones políticas. En este caso, el financiamiento estatal se realiza por la propaganda gratuita en medios de comunicación del Estado y por la publicación de los planes de Gobierno en el diario oficial.

Recientemente en el año dos mil siete, el Tribunal Supremo Electoral, creó el denominado Reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas, contenido en el Acuerdo 19-2007, además, se elaboró un “Instructivo para la presentación de información financiera de las organizaciones políticas”, contenido en el Acuerdo 112-2007. Este es el instrumento jurídico legal que establece los límites y

---

<sup>23</sup> Álvarez Díaz, Luis *Análisis sobre el financiamiento de los partidos políticos*. Pag.57

financiamiento en el tema de los partidos políticos, sin embargo, como se verá más adelante, no se regula nada en cuanto al financiamiento extranjero.

En conclusión, se puede decir que los partidos para la recaudación de los recursos económicos que necesitan para su funcionamiento recurren a cuatro formas:

1. Financiamiento interno: que se recauda por aporte de funcionarios y dirigentes, sus afiliados y de simpatizantes (mensuales, anuales o eventuales). Lo que en opinión de los dirigentes partidarios resulta insuficiente por la composición social de sus cuadros, en su mayoría son de recursos limitados.

2. Financiamiento externo: Privado: el cual proviene de donaciones y aportes de personas individuales, sectores o entidades distintas a los miembros del partido. Restricciones: “Queda prohibido recibir [...] contribuciones de cualquier índole de los Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras. Se exceptúan las contribuciones que entidades académicas o fundaciones otorguen para fines de formación, las que deberán reportarse al Tribunal Supremo Electoral en informe circunstanciado, dentro de los treinta días siguientes de recibidas”. El artículo 21 de la ley refiere: Cooperación internacional: el cual proviene de organismos, instituciones y organizaciones públicas o privadas.

3. Privado: el cual proviene de donaciones y aportes de personas individuales, sectores o entidades distintas a los miembros del partido. Restricciones de aportaciones. “Ninguna persona individual o jurídica, podrá hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento del límite de gastos de campaña. Se indica en el Artículo 21 de la ley y 14 del reglamento en cuestión que toda persona individual o jurídica, que efectúe aportaciones de DIEZ MIL DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (\$.10, 000.00) en adelante o su



equivalente en quetzales, deberá presentar declaración jurada en acta notarial sobre la procedencia de tales recursos.

4. Financiamiento del Estado: Se trata de fondos públicos y de esta forma sólo los partidos políticos (no los candidatos) que obtienen más del 5% del voto popular tienen acceso al financiamiento o los que colocan por lo menos un diputado al Congreso de la República. El procedimiento que se utiliza para definir el financiamiento a los partidos a través de establecer un monto por voto, es el método más común. Se desembolsa su financiamiento público en cuatro cuotas, una por año. El cual solo puede ser utilizado para gastos de organización y no con fines electorales. A este respecto Kelvin Casas Zamora considera: “Esta es una anomalía entre los sistemas presidencialistas, que casi siempre coexiste con subvenciones orientadas hacia las elecciones”.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Casa Zamora, Kelvin. **La regulación de las finanzas políticas en Guatemala**. Publicación del Consejo coordinador de la Comisión nacional, integridad y transparencia. No. 6 Febrero 2004. Pág. 7



## CAPÍTULO V

### **5. La falta de regulación del financiamiento extranjero en las campañas electorales y la necesidad de que se cree un reglamento**

#### **5.1. Aspectos considerativos**

Como se ha venido analizando, existe un marco normativo que deben respetar los Partidos Políticos en cuanto al financiamiento. En el análisis, este se refiere a:

1. La existencia de un marco normativo definido a través de lo que indica el Artículo 21 de la Ley respecto al financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales, en donde se permiten fondos públicos y privados.
2. Que los montos que corresponden al financiamiento público no son representativos en comparación con los gastos que se realizan en las campañas electorales, lo que motiva a sus dirigentes a solicitar financiamiento privado.
3. El financiamiento privado obliga a que se realice mediante un procedimiento lo cual forma parte de la fiscalización y transparencia en la captación de los recursos de los partidos políticos.
4. No existe una forma o mecanismo de control respecto al financiamiento privado en la actualidad, y existen cifras alarmantes si se comparan estas con los gastos que se han efectuado durante las campañas electorales de los distintos partidos políticos y lo que obtienen del financiamiento público.

5. El Acuerdo 19-2007 del Tribunal Supremo Electoral referido al reglamento en esta materia, tiene como objetivo el control y fiscalización del monto, origen y destino de los recursos dinerarios y no dinerarios públicos y privados, que reciban las organizaciones políticas, para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña electoral; así como uniformar la presentación de información financiera requerida por el Tribunal Supremo Electoral y su oportuna verificación.

6. En cuanto a las actividades de fiscalización no establece en que consisten y como deben realizarse, lo cual deja en el limbo a los ciudadanos, porque no establece obligaciones y sanciones por incumplimiento de las mismas.

7. Para el financiamiento privado, lo mínimo que se regula es el hecho de que interviene la Superintendencia de Administración Tributaria, y la forma en que deben llevar sus cuentas los partidos políticos, y la intervención por parte de Auditoría Electoral del Tribunal Supremo Electoral.

8. Dentro de las limitaciones, el artículo 14 refiere Restricción de aportaciones. Ningún organismo, entidad o dependencia del Estado y municipalidades, ni sus empresas, podrán efectuar aportes, dinerarios o no dinerarios, fuera de lo que establece la Ley, a favor de organizaciones políticas. Asimismo, ninguna persona individual o jurídica, podrá hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento (10%) del límite de gastos de campaña, que fija el artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Aún si se trata de coaliciones, se dará un único aporte, para la coalición.

9. Debe prevalecer una declaración Jurada de conformidad con el Artículo 15 del reglamento que dice: Toda persona individual o jurídica, que efectúe aportaciones a organizaciones políticas de DIEZ MIL DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$.10, 000.00) en adelante o su equivalente en quetzales, deberá prestar



declaración jurada en acta notarial sobre la procedencia de tales recursos. La organización política beneficiada, conservará estas declaraciones juradas, para efectos de fiscalización.

10. Con relación a los aportes anónimos, el Artículo 16 dice: Si la Auditoría Electoral del Tribunal Supremo Electoral, determina que no hay documentos de soporte en los registros de las cuentas bancarias, los recursos que allí aparezcan, se tendrán por aportaciones anónimas. La Auditoría lo comunicará inmediatamente, al Tribunal Supremo Electoral, para los efectos de Ley.

## ***5.2. La falta de regulación respecto al financiamiento extranjero y sus consecuencias***

Ha quedado establecido que existen fondos privados y públicos los cuales utilizan los diversos partidos políticos en los procesos electorales, y que dentro de los privados, se regulan aspectos relacionados con aportaciones de personas individuales o jurídicas, y para ello se encuentran limitaciones, además de que se deben cumplir con procedimientos que se describieron y se encuentran regulados en la ley y en el reglamento respectivo.

Además, resulta evidente de que no existe claridad en la ley en cuanto a prohibir o no prohibir el dinero proveniente del extranjero, de personas individuales o jurídicas extranjeras, sin embargo, como se señala a continuación lo que ha representado en los últimos años con relación a los recursos que emplean los partidos políticos que exageran



toda esfera de lo normal, tomando en consideración lo que sucede en otros países, y derivado de los análisis realizados por diversas instituciones guatemaltecas y no guatemaltecas en cuanto a los procesos electorales y el financiamiento para los mismos, resulta evidente de que es posible que se obtengan financiamiento extranjero, por no ser suficiente el interno, o por no reunir las condiciones para que una persona individual o jurídica guatemalteca, haga erogaciones propias de montos tan elevados sin reclamar nada a cambio.

El pago de la factura política en ese sentido, no se ha definido y corresponde a los guatemaltecos indagar sobre este aspecto que a todas luces se mantiene en la oscuridad por parte de las autoridades que han logrado su propósito en tiempos electorales de llegar al poder.

De acuerdo al financiamiento de los partidos políticos, se consultaron diversas fuentes, y en base a ello se tiene la siguiente información:

1. La entidad "Acción Ciudadana desarrolló un monitoreo del gasto de campaña en medios de comunicación masiva durante el proceso electoral del 2007. El monitoreo permitió conocer cuándo y cuanto gastan los partidos políticos en televisión, radio, prensa escrita y publicidad exterior. El monitoreo arrojó una serie de conclusiones y recomendaciones, como el peso del financiamiento público directo para el año 2003 fue de 0.2 por ciento y para el 2007 de 0.28 por ciento del total. En otras palabras, las campañas electorales han estado financiadas en un alto porcentaje por recursos privados.



2. Diecisiete de los 18 partidos o comités pro formación de partidos que figuraban antes de la convocatoria del proceso electoral, efectuaron gasto de precampaña en al menos un medio de comunicación masiva, sumando en conjunto un total de Q204.8 millones.
3. El gasto en televisión en campaña efectuado por los partidos ascendió a Q254.7 millones equivalente al 90.8 por ciento del total, colocando al país como una de las democracias más caras de la región, donde cada voto tiene el valor de US\$3.33 en comparación con Chile y Brasil, donde el valor del voto es de US\$0.014 y US\$0.084, respectivamente.
4. El límite de duración de campaña en Guatemala es de 129 días, solo debajo de México (180 días), arriba de Nicaragua (75 días) y muy por encima de países como Francia y Japón (20 y 12 días, respectivamente).
5. Aumentar el peso del financiamiento público directo con relación al privado mediante el aumento de la deuda política, con el objeto de mejorar las condiciones de equidad en la competencia electoral y evitar que los sectores económicamente poderosos posean una desmedida influencia en los partidos políticos.
6. Es imprescindible mejorar las condiciones estructurales que en la actualidad encarecen las campañas electorales, al grado de hacerlas altamente costosas y financiadas con dineros privados, para devolverle el poder al ciudadano y reducir el poder del dinero de cara al fortalecimiento de la democracia en Guatemala.
7. Debe impulsarse un proceso de fortalecimiento institucional que dote al Tribunal Supremo Electoral de los sistemas, mecanismos y herramientas idóneas para hacer un efectivo control y fiscalización del gasto de campaña y así evitar un efecto



aditivo para reducir el impacto de los disparadores del gasto, estableciendo un sistema de sanciones pertinente, eficaz y efectivo.<sup>25</sup>

8. Por otro lado, se ha establecido que de acuerdo a otros estudios, en donde se clasifica “el financiamiento público en directo e indirecto. El primero está constituido por las contribuciones dinerarias que el Estado otorga directamente a las organizaciones políticas una vez se satisfagan determinados requisitos (por ejemplo obtener un número mínimo de votos en elecciones generales, como es el caso de Guatemala).
9. El segundo está conformado por las diversas ventajas y beneficios de los que gozan los diputados y miembros de los gobiernos municipales, entre otros, que ellos ponen al servicio de su organización partidaria. Como uso de franquicias postales y telegráficas, el disponer de determinado número de asesores pagados con fondos públicos, el acceso a viáticos y fondos de caja chica, el uso de personal de servicio y de diversos medios de comunicación (vehículos, teléfonos, correo electrónico, Internet), las dietas que la autoridad electoral reconoce a los fiscales partidarios al asistir a sesiones de coordinación, La desgravación impositiva de las donaciones hechas a las organizaciones políticas y el acceso gratuito a los medios de comunicación públicos en época electoral.
10. En cuanto al financiamiento público directo, este estudio se refiere a que la reforma electoral tuvo injerencia en el tema del financiamiento estatal, al pasar de dos quetzales (Q.2.00) por voto obtenido en las elecciones presidenciales a dos dólares de los Estados Unidos de América (US.\$2.00) por voto. a) El legislador

---

<sup>25</sup> El periódico, 17 de diciembre del 2010, Pág. 14



subió el umbral para gozar de ese derecho al cinco por ciento (5%). b) Confirió dicho derecho a los partidos que por lo menos obtuvieran una diputación ante el Congreso de la República. Importante para el desarrollo institucional de los partidos políticos es el texto legal por el cual los comités ejecutivos nacionales tienen la obligación de descentralizar los fondos públicos que reciban trasladando a los comités ejecutivos departamentales y municipales un porcentaje

11. Se busca conseguir un apoyo a las organizaciones partidarias que se encuentran en el interior de la República, que son órganos permanentes y a la vez instrumentos para hacer operativas las decisiones de los órganos principales, centrales o departamentales, lo que se suma a que son aquellos los que están más en contacto con los afiliados y por ende con la ciudadanía en general. La disparidad de los distritos electorales, plurinominales en su mayoría, hacen que el umbral resulte aplicable conforme datos de la última elección pero incluso aquellos partidos que no participan en la contienda presidencial, aunque sí en las elecciones de diputados y corporaciones municipales podrían lograr un financiamiento estatal.
12. Respecto al financiamiento público indirecto se refiere que los partidos tienen derecho para usar los salones y otras instalaciones municipales de forma gratuitas para reuniones cada tres meses. Las deducciones del impuesto sobre la renta a favor de quienes hacen donaciones en efectivo o en especie a los partidos, al final de cuentas constituye un sacrificio fiscal para el Estado de aquí surge la necesaria intervención de la SAT, para el control y fiscalización en los fondos donados por particulares, como lo pide el Reglamento específico. El uso de la Radio Nacional TGW de la Radio Faro Cultural del Ministerio de Cultura, y del diario oficial

constituyen un aporte en función del interés general de los partidos para dar a conocer a sus postulados y programas políticos.<sup>26</sup>

13. Así también, se estableció que “los partidos políticos de Guatemala gastaron unos 689 millones de quetzales (89,5 millones de dólares), durante la campaña electoral de este año, lo cual la convierte en la “más cara de la historia”, según un informe presentado en la fecha en que se hizo la publicación.

El estudio sobre el gasto de la campaña electoral, realizado por el Mirador Electoral, una coalición de organizaciones locales que vigilan el proceso de elecciones en este país centroamericano, señala que lo más preocupante es que no se conoce el origen de la financiación. El director de Acción Ciudadana, una de las organizaciones que integra el Mirador Electoral, se refirió a que durante la presentación del estudio que “los informes publicados (por los partidos políticos) no son ni la sombra de la verdad”. La legislación electoral guatemalteca obliga a los partidos políticos a presentar un presupuesto sobre los recursos de su campaña, y a publicar de forma periódica los gastos en que han incurrido, así como los nombres de sus patrocinadores, sin embargo no todos han cumplido con esos requisitos, y según esta entidad, el estudio realizado por el Mirador Electoral, el cual estuvo a cargo de una empresa de auditoría de renombre, difiere de los datos aportados por los partidos porque “refleja una realidad diferente a lo que divulgaron” las agrupaciones que participaron en los comicios generales.

---

<sup>26</sup> Análisis Jurídico. Asies. Consulta electrónica: 27-7-2014. [www.asies.org.gt/st](http://www.asies.org.gt/st).

El estudio señala que los partidos que más dinero han invertido en la campaña electoral son el derechista Partido Patriota (PP), que ha invertido unos 143 millones de quetzales (18,5 millones de dólares). Le siguen la socialdemócrata Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) con 130 millones de quetzales (16,8 millones de dólares), y la gobernante Gran Alianza Nacional (GANA), con 101 millones de quetzales (13,2 millones de dólares). Según los cálculos de Mirador Electoral, el izquierdista partido Alianza Nueva Nación ANN, cuyo candidato presidencial era Pablo Monsanto, quedó en uno de los últimos lugares, fue el que más invirtió por cada voto. Cada uno de los sufragios obtenidos por la ANN, según el dinero invertido en la campaña electoral, le costó unos 280 dólares, según el informe. El Partido de Avanzada Nacional, habría invertido 104 dólares en cada voto logrado; mientras que el PP, 24 dólares, y la UNE 18 dólares.

14. Se destacó que las cifras del estudio les hacen concluir que “este proceso electoral ha sido el más caro de la historia” política de Guatemala, aunque no proporcionó, por no contar con ellos, los datos de los procesos anteriores. El estudio no contempla los gastos en que han incurrido el PP y la UNE en la campaña de la segunda vuelta electoral. Los candidatos Álvaro Colom de la UNE, y Otto Pérez Molina del PP, se disputarán la Presidencia del país en elecciones de segunda vuelta programada para el próximo 4 de noviembre.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> El Mirador Electoral 2011. Gasto en Campaña. Consulta electrónica: [miradorelectoralguatemala.org.worldpress.com.html](http://miradorelectoralguatemala.org.worldpress.com.html). consulta: 28-7-2014.

### 5.3. Legislación comparada

Se ha señalado que existen países en donde no se permite el financiamiento de los partidos políticos privado, sino únicamente el público, en otros, únicamente el privado, y en otros el privado y público, como sucede en el caso de Guatemala, y tienen regulado en su mayoría la prohibición de fondos extranjeros. A continuación se presentan estos aspectos a considerar derivado de lo que establece la legislación comparada.

#### 5.3.1. República de Argentina

Se ha efectuado un estudio bastante completo de legislaciones de diferentes naciones relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos.<sup>28</sup> Dentro de estos aspectos conviene hacer énfasis en los siguientes:

1. Refiere el informe que en el marco de sistemas presidencialistas con referencias político partidarias claras, hasta hace dos décadas, la gran mayoría de los países latinoamericanos introdujo la subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos de campaña y, en ciertos casos, a sus actividades permanentes. Así, las agrupaciones políticas fueron transitando un camino hacia las fronteras de lo estatal y alejándose de su naturaleza sólo asociativa. Junto a estas normas se elaboraron también otras tendientes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado y se establecieron mecanismos para ejercer un mayor control sobre las transacciones financieras de aquellas agrupaciones.

---

<sup>28</sup> Zovatto, Daniel. **Financiamiento de los partidos políticos en América Latina**. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie de Doctrina Jurídica número 594.

2. En Argentina, desde 1957 rige el modelo de financiación mixta, que procura un equilibrio tendiente a evitar la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado, por un lado, y la influencia de ciertos sujetos o grupos de interés, o presión, sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, por el otro. La reforma constitucional llevada a cabo en 1994 contempló en forma expresa a los partidos políticos en el artículo 38, reconociéndoles el carácter de “instituciones fundamentales del sistema democrático” y estableciendo que “el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y a la capacitación de sus dirigentes”. A tales efectos, la regulación legal prevé, en el orden federal, la existencia de un fondo permanente de recursos, mediante el cual el Estado hace efectivo el principio constitucional.

3. La Cámara Nacional Electoral, al referirse a las características del financiamiento público en nuestro medio, explicó que es, como se dijo, “mixto”; “completo”, porque “comprende no sólo aportes destinados a solventar las campañas electorales sino también la actividad permanente de aquellas agrupaciones” y que también es “forzoso”, pues los partidos reciben sus ingresos con cargo a los presupuestos generales del Estado,

4. En 2009, la Ley 26.571 incorporó nuevas modificaciones. Además de establecer la regulación relativa al financiamiento de las campañas para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (Artículos 5o., inciso c, y 34, tercer párrafo) e introducir el “módulo electoral” (Artículo-los 30, 45 y 68 bis), como unidad de medida monetaria para determinar los límites de gastos autorizados por la ley, las reformas más trascendentes son probablemente la prohibición (Artículo 43) de contratar espacios de publicidad privada en medios masivos de comunicación —debiendo utilizarse



exclusivamente los espacios públicos otorgados—, y la prohibición de recibir -para campañas- aportes de personas jurídicas (Artículo 44 bis).

5. En cuanto al financiamiento privado, si bien la Ley 26.215 autoriza a los partidos políticos a obtener financiamiento privado, establece algunas pautas a las que las agrupaciones deben dar cumplimiento. Básicamente, fija una doble restricción. Por un lado limita el monto de las contribuciones y, por otro, establece una serie de prohibiciones en cuanto a su origen. Prohibiciones en cuanto al origen del aporte. Los partidos políticos no pueden aceptar o recibir, directa o indirectamente, contribuciones o donaciones: a) anónimas; b) de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires; c) de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad de Buenos Aires; d) de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar; e) de gobiernos o entidades públicas extranjeras; f) de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país; g) de personas que hubieran sido obligadas por sus superiores jerárquicos o empleadores; h) de asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

6. Como se vio, en Argentina la ley fundamental prevé principios rectores en la materia, como son el de la contribución estatal y la divulgación de las fuentes y el destino de los recursos partidarios.



### 5.3.2. Chile

En este país, también se hizo el estudio relacionado y citado anteriormente, y dentro de los aspectos importantes de resaltar, se encuentran los siguientes:

1. Entre 2003 y 2005 se ha producido un avance relevante en lo concerniente al financiamiento de la actividad en Chile, particularmente en materia de financiamiento de campañas electorales. Hasta comienzos de la década de los 2000 era uno de los países más atrasados en materia de financiamiento de campañas y partidos en el hemisferio pues no existía un marco normativo que regulase la relación entre dinero y política en procesos electorales.
2. El 20 de mayo de 2003 el Congreso Nacional de Chile aprobó un proyecto de ley denominando “sobre transparencia, límite, y control de gasto electoral” (Ley 19.884) que subsanó algunos de los problemas y vacíos en la materia.
3. El financiamiento permanente de los partidos políticos está regulado por la ley de carácter orgánico constitucional núm. 18.603 que establece en su título V que los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. Las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan a favor de los partidos políticos están exentas de impuestos hasta por un monto de 30 Unidades Tributarias Mensuales<sub>1</sub> (1880 dólares al 31 de enero de 2009). El artículo 33 prohíbe el financiamiento de partidos con fondos de origen foráneo.



4. La ley establece que los partidos deberán llevar un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario, y uno de balance. El director del Servicio Electoral, con consulta al Tribunal Calificador de Elecciones debe dictar instrucciones generales para realizar dicho balance. Los partidos políticos tienen la obligación de generar un balance para cada año calendario que debe remitirse al Servicio Electoral. El Servicio Electoral puede solicitar aclaraciones e informaciones adicionales si lo considerase prudente. El director del Servicio Electoral puede rechazar dicho documento cuando el balance no se ajuste a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestas. Dicho balance es publicado en el diario oficial a costa de los partidos. No existe para el caso de Chile una figura de ley que establezca financiamiento permanente para los partidos políticos.

5. La ley establece una serie de límites dependiendo del cargo al que se esté postulando y de una fórmula matemática asociada al número de inscritos a modo de considerar el tamaño de la circunscripción (en el caso de senadores), distritos (en diputados) o municipios (en el caso de alcaldes y concejales). Para el caso de candidaturas a senador el límite del gasto en campaña electoral será de 3000 Unidades de Fomento (UF) más la suma que resulte de la multiplicación por 0.04 UF para los 200 000 primeros electores inscritos en su circunscripción, por 0.03 UF para los siguientes 200 000 inscritos y 0.02 UF para los restantes por sobre este número. Para el caso de candidaturas a diputado el gasto electoral no podrá exceder las 1500 UF más la suma que resulte de la multiplicación por 0.03 UF por cada elector inscrito en el distrito. Para el caso de candidaturas a alcalde el límite se encuentra fijado en 120 UF más la suma de la multiplicación por 0.03 UF por cada uno de los inscritos en la respectiva comuna. Para el caso de candidaturas a concejal el límite se establece en la mitad de la suma permitida para el gasto del candidato a alcalde correspondiente a la comuna. Para el caso de candidaturas a

presidente de la República el límite al gasto se obtendrá de la multiplicación por 0.03 UF por cada uno de los inscritos en los registros electorales del país. En el caso que se produzca lo previsto en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, esto es, la denominada segunda vuelta, la nueva campaña electoral tendrá como límite la cifra que resulte de multiplicar a cada uno de los inscritos en los registros electorales por 0.01 UF, reduciendo en un tercio dicho gasto.

6. La Ley 19.884 define y estatuye tanto el financiamiento privado de las campañas electorales como el financiamiento público que el Estado realice en dichas campañas. Los aportes pueden ser hechos por personas naturales o jurídicas de Chile. En el caso de que dicho aporte sea efectuado por personas jurídicas con fines de lucro, esta donación podrá ampararse en la reserva de identidad del donante que se establece en esta misma ley. Personas jurídicas sin fines de lucro (sindicatos, asociaciones gremiales, etcétera) están impedidas de realizar donaciones de acuerdo a esta norma.

7. Toda donación efectuada en forma privada se encontrará liberada del trámite judicial de insinuación y exenta del pago del Impuesto a las Herencias y Donaciones establecidos en la Ley 16.271

8. La ley establece tres tipos de aportes al gasto electoral, estos pueden ser anónimos, reservados o públicos. Podrán ser anónimos todos los aportes privados que no superen 20 UF. Sin embargo estos aportes no podrán exceder al 20% del límite al gasto electoral definido en esta ley. Tendrá el carácter de reservado todo aporte que supere el 20% del gasto electoral autorizado y que no exceda el 30% de dicho gasto, es decir, tendrá el carácter de reservado el tramo de 10% por sobre el aporte de carácter anónimo; eso si, cuando éste no exceda de 600 UF para un candidato o 3000 UF por partido político o el conjunto de sus candidatos Se entiende por carácter de reservado todos aquellos aportes



que se efectúen directamente en una cuenta única del Servicio Electoral en la cual se acreditará la identidad del donante, siendo esta última garantizada en los mismos términos que los contenidos por las normas sobre secreto bancario de la Ley General de Bancos.

9. Todo otro aporte que no tenga el carácter de anónimo o reservado será público, siendo el Servicio Electoral quien determinará la forma en que se hará efectivo este carácter.

10. Se prohíben los aportes a campañas electorales provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras a excepción de los extranjeros habilitados legalmente para ejercer en Chile el derecho de sufragio, como asimismo aportes directos o indirectos de órganos de la administración del Estado, de las empresas del Estado ni de aquellos en que el fisco, sus empresas, sociedades o instituciones tengan participación.

#### **5.4. Necesidad de que se regule la prohibición del financiamiento extranjero en los partidos políticos**

Un grave problema en el Estado, es el de la corrupción, la cual tiene sus orígenes desde la creación misma de los partidos políticos, que llegan luego a gobernar, ya que su financiamiento en gran parte proviene de fuentes privadas de dudoso origen; el problema derivado del financiamiento ilícito, es que un setenta y cinco por ciento de los fondos vengan de la corrupción, resulta en que los políticos que llegan al poder se obligan a “retribuir” a sus financistas con prebendas y beneficios totalmente dañinos para el erario nacional y para la población en general.

Como sabemos, la democracia de un país se construye mediante y sobre la existencia de partidos políticos, los que para su sostenimiento deben contar con recursos financieros que les permita subsistir y cumplir su función, tanto en periodos ordinarios como en los periodos de campaña proselitista. Esos recursos pueden venir de dos fuentes: públicas o privadas. Ambas opciones deben ser transparentes, con techos definidos e informados a la población.

No hay a la fecha en el mundo democrático un modelo único de financiamiento a los partidos políticos. La fórmula que en la mayoría de países ha demostrado ser más adecuada es la de una mezcla que equilibre los aportes públicos y privados; eso sí, con restricciones en cuanto al monto de cada sector.

En síntesis, se trata de poner un límite a los aportes; transparentarlos mediante información pública; establecer multas y sanciones estrictas y contabilizar detalladamente los anuncios y medios de promoción política de cada partido

#### **5.4.1. Presentación del trabajo de campo**

Se realizaron entrevistas por medio de un cuestionario con preguntas cerradas y directas dirigidas a abogados y notarios en general, de los cuales se tuvo conocimiento que la mayoría participa activamente en partidos políticos.

Como resultado de las entrevistas realizadas, la cual se puede observar en la parte de anexos, se pudo confirmar que las personas no se sienten representadas por las personas que lideran un partido político; que el mayor ingreso de capital monetario que mantiene a los partidos políticos es de origen privado y una gran parte de ellos de origen extranjero; todo esto como consecuencia de la falta de creación de una norma jurídica reguladora.



#### 5.4.2. Bases para una propuesta de creación de un marco normativo

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, y tomando en consideración los resultados del trabajo bibliográfico, documental y de campo, se hace necesario que se regule lo relativo al financiamiento privado dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, y que esta regulación tenga carácter ordinario y no reglamentario dada la naturaleza de la misma, en cuanto al financiamiento privado.

Dentro de los aspectos a considerar para ello, se deben tomar en consideración los siguientes:

1. Se debería denominar Ley para la Defensa de la Democracia e independencia nacional de los partidos políticos en materia de financiamiento privado.
2. Se debe tomar en consideración los principios y valores que la Constitución Política de la República de Guatemala establece en el preámbulo de la misma y de la forma de gobierno. Resaltando lo relativo a la soberanía del Estado.
3. Debe tener por objeto proteger el ejercicio de la libertad política y la autodeterminación nacional ante cualquier injerencia extranjera a través de ayudas económicas o aportes financieros que puedan estar destinados a atentar contra la estabilidad y funcionamiento de las instituciones democráticas legalmente constituidas, así como, normar la protección del Estado ante la participación de connacionales o extranjeros en el territorio nacional que, bajo el patrocinio de guatemaltecos, organizaciones con fines políticos u organizaciones para la defensa de los derechos políticos, puedan irrespetarse, o agraviar a las instituciones del Estado, su funcionamiento y a sus representantes.

4. Que debe existir un ordenamiento o marco jurídico específico en materia de financiamiento de los partidos políticos, con carácter no reglamentario, que evite la dispersión y el poco conocimiento o entendimiento que pueda tener la ciudadanía, especialmente en materia de control, origen, uso y destino de fondos para el financiamiento de procesos políticos, organizaciones partidistas, campañas electorales y candidaturas a cargos de elección popular, entre otros, lo que impone la existencia de un instrumento legal integrador que llene ese vacío en la legislación nacional, siendo un tema relevante para la sociedad guatemalteca, en cuanto a que se debe prohibir este tipo de financiamiento.
5. No debe escapar a la fundamentación que justifica la presentación de éste Proyecto de Ley, la peligrosa situación que entraña la penetración de recursos provenientes del narcotráfico, así como de otras actividades ilícitas, destinadas al financiamiento de actores u organizaciones con fines políticos, circunstancia que desnaturaliza y corrompe el accionar de los actores u organizaciones que los reciben subordinándolos a su agenda política específica con su consabido, y a veces irreparable, daño a la sociedad que los sufre tanto en el medio público como en el privado.
6. El ámbito de aplicación de esta disposición debe ser con relación a las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado organizadas para desarrollar actividades con fines políticos o actividades para la defensa de derechos políticos, que atenten contra la soberanía, la independencia del país, el ejercicio de las instituciones o de las autoridades legalmente constituidas.
7. Se encuentra plenamente justificado este accionar, derivado de lo que se pudo observar en el derecho comparado, en donde se encontraron previsiones



constitucionales y legales que en materia de financiamiento de fondos extranjeros y la prohibición de ello, por las naturales y lógicas consecuencias.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Guatemala, cuenta con un sistema político tradicional, que se basa en los principios de representatividad, soberanía, libertad e independencia, contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Existe normas que regulan lo relativo al financiamiento tanto público como privado, pero en las cuales existe un gran vacío legal ya que no estipulan el órgano contralor específico que verifique, fiscalice, limite y sancionen los aportes dinerarios obtenidos por el sector privado, ya que estos aportes en un gran porcentaje es obtenido por instituciones extranjeras.

Es de suma importancia la fiscalización de las contribuciones extranjeras, ya que solo realizando un eficaz control de ello se puede detener en un gran porcentaje de corrupción dentro de los partidos políticos, dando como resultado la transparencia en presentación de su presupuesto, es por ello la importancia de creación de un marco normativo que regule su prohibición, tal y como sucede en la legislación comparada que se describió en este trabajo.





## BIBLIOGRAFÍA

ANSALDI, Walk. **Gobernabilidad y seguridad democrática**. Estudio No. I Comisión Sudamericana de la Voz.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES 1991. **El estado de derecho y condiciones para su eficacia**.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Tomo Doceava Edición 1979, Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina.

CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl Antonio. **Apuntes de derecho administrativo**. Colección de Textos Jurídicos Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1991.

<https://es.wikipedia.org/wiki/Justicia>, Hans Kelsen, Consultado: (12/05/2015).

<https://es.wikipedia.org/wiki/Justicia>, Norberto Bobbio. Consultado: (12/05/2015).

<https://es.wikipedia.org/wiki/Justicia>, Consultado: (12/05/2015).

<https://es.wikipedia.org/wiki/Justicia>, Platon, **LA REPÚBLICA** /Consultado: (12/05/2015).

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Tema de derecho administrativo**. Folleto No. 2 y 4 Área de Derecho Político, Universidad de San Carlos de Guatemala.

LIMA SOTO, Ricardo Enrique. **La realidad nacional, aspectos social y económico**. Universidad Rafael Landívar, año 1985.

MALDONADO AGUIRRE, Alejandro. **Convicción de justicia, proyecto para el desarrollo de la justicia constitucional y los derechos en la República de Guatemala**. Enero año 1988.



MAYORA ALVARADO, Eduardo. **Teoría constitucional para una sociedad libre.**  
año 1997.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.**  
Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires Argentina, 1981.

### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional  
Constituyente 1996.

**Ley Electoral y de Partidos Políticos.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto  
Numero 1-85, Guatemala, 2007.

**Ley del Organismo Judicial.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto  
Número 2-89.

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

**Código Procesal Penal.** Decreto No. 51-92, Congreso de la República de Guatemala  
1992.