

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a cross and four quadrants, topped by a crown. The shield is surrounded by a circular border containing the Latin text "ACADEMIA COACTEMALENSIS" at the top and "ORBIS CONSPICUA CAROLINA" at the bottom. The text "CETTERAS ORBIS" is visible on the left side of the border.

**LA NECESIDAD DE CREAR LA FISCALÍA ESPECIAL EN CONTRA DE DELITOS DE  
RELEVANCIA ELECTORAL**

**ALBA ROSA ASTURIAS REYES**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2017**

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

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**ALBA ROSA ASTURIAS REYES**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, junio de 2017

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

**DECANO:** Lic. Gustavo Bonilla  
**VOCAL I:** Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil  
**VOCAL II:** Licda. Rosario Gil Pérez  
**VOCAL III:** Lic. Juan José Bolaños Mejía  
**VOCAL IV:** Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia  
**VOCAL V:** Br. Freddy Noé Orellana Orellana  
**SECRETARIO:** Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**Primera fase**

**Presidente:** Lic. Jorge Mario Yupe Carcamo  
**Vocal:** Lic. Dixon Díaz Mendoza  
**Secretario:** Lic. Alvaro Abilio Morales

**Segunda fase:**

**Presidente:** Lic. Jaime González Davila  
**Vocal:** Lic. Dixon Díaz Mendoza  
**Secretario:** Lic. Ángel Tepaz

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



**LICDA.SAMARA DEL CARMEN RUIZ ALBANÉS**  
**ABOGADA y NOTARIA**  
14 Calle "A" 10-22 zona 1, 2do Nivel, Ciudad Guatemala  
Telefax: 2220-7916 Y 2253-2482  
e-mail: samararuiz1@gmail.com

Guatemala, 18 de mayo del año 2,011.

**Licenciado:**

**Carlos Manuel Castro Monroy**  
**Jefe de la Unidad de Tesis**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**  
**Su despacho.**

**Licenciado Castro Monroy:**

En atención al nombramiento de fecha veinticuatro de febrero de dos mil once, como Asesora de Tesis de la Bachiller **ALBA ROSA ASTURIAS REYES**, en la elaboración del trabajo titulado "**LA FISCALÍA ESPECIAL EN CONTRA DE DELITOS DE INCIDENCIA ELECTORAL**". Modificando el título debido a que se acopla mejor al contenido del trabajo "**LA NECESIDAD DE CREAR LA FISCALÍA ESPECIAL EN CONTRA DE DELITOS DE RELEVANCIA ELECTORAL**". Habiendo revisado el trabajo, me dirijo a usted, con el objeto de emitir dictamen favorable y referirle lo siguiente:

- a) El contenido abarca el estudio jurídico de la correcta aplicación de la justicia en Guatemala, así como los factores sociales que condicionan de forma negativa **en** la consolidación del Estado de derecho.
- b) La metodología utilizada para la redacción del trabajo comprende fundamentalmente el método jurídico, dada la naturaleza del estudio, complementándolo con el método sociológico en función de la unidad de análisis que ha servido de base para la investigación.
- c) La técnica aplicada fue principalmente la documental, la que sirvió de fundamento para la recopilación de información que fue utilizada de base para la configuración del marco teórico.
- d) El aporte de la investigación se resume en la necesidad de crear un ente del estado que persiga penalmente los hechos ilícitos que pongan en riesgo o afecten el proceso electoral, para garantizar la legalidad y transparencia del mismo, muy conveniente en los actuales momentos de la historia de Guatemala.
- e) De acuerdo a los que preceptúa el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, opino lo siguiente: Es evidente el gran aporte del presente trabajo de tesis en el sentido que proporciona un camino viable para el respeto de los procesos electorales futuros y que se respeten las leyes y se garantice la legalidad de los mismo. La redacción.

LICDA. SAMARA DEL CARMEN RUIZ ALBANÉS  
ABOGADA y NOTARIA  
14 Calle "A" 10-22 zona 1, 2do Nivel, Ciudad Guatemala  
Telefax: 2220-7916 Y 2253-2482  
e-mail:samararuiz1@gmail.com



del tema ha sido el adecuado, en virtud de la sencillez pero efectividad al plantear la temática.

He guiado personalmente a la sustentante durante todas las etapas del proceso de investigación científica, aplicando los métodos y técnicas apropiadas para resolver la problemática esbozada, con lo cual se comprueba la hipótesis planteada conforme a la proyección científica de la investigación.

El trabajo de tesis en cuestión, reúne los requisitos legales prescritos, razón por la cual, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de que el mismo pueda continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

**Atentamente:**

**Samara del Carmen Ruiz Albanés**  
**Abogada y Notaria**

**ASESORA**  
Colegiada. 5822



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veinte de junio de dos mil once.**

Atentamente, pase al (a) LICENCIADO (A) JOSÉ ANTONIO CORO GARCÍA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante ALBA ROSA ASTURIAS REYES, Intitulado: "LA FISCALÍA ESPECIAL EN CONTRA DE DELITOS DE INCIDENCIA ELECTORAL".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, 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, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

  
**LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



cc. Unidad de Tesis  
CMCM/Cpt.



Lic. JOSÉ ANTONIO CORO CARCIA.  
ABOGADO Y NOTARIO  
2da Avenida 4-75 Santa Catarina Pinula  
Teléfono: 24111000

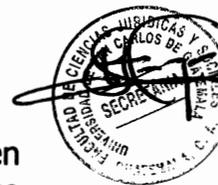
Santa Catarina Pinula, 20 de junio de 2011

Licenciado  
Carlos Manuel Castro Monroy  
Jefe de la Unidad de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala.  
Su despacho.

Licenciado Castro Monroy:

Por solicitud de la bachiller ALBA ROSA ASTURIAS REYES, para la revisión de la tesis con el tema intitulado **“LA NECESIDAD DE CREAR LA FISCALÍA ESPECIAL EN CONTRA DE DELITOS DE RELEVANCIA ELECTORAL”**. De conformidad a lo que preceptúa el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me dirijo a usted, con el objeto de emitir dictamen favorable y ostentar lo siguiente:

- a) En cuanto al contenido se realizó con la Legislación y Marco Jurídico guatemalteco, así los factores sociales que condicionan su negatividad en la consolidación e integración del Estado de Derecho.
- b) La metodología utilizada para la redacción del trabajo comprende fundamentalmente el método jurídico, dada la naturaleza del estudio siendo imprescindible la aplicación del método sociológico en virtud del análisis para desarrollar la fase de la investigación.
- c) La técnica aplicada fue principalmente la documental, la que sirvió de fundamento para la recopilación de información y utilizada para la configuración del marco teórico.



- d) El aporte de la investigación constituye un factor importante en virtud que no se cuenta con ente especial que regule e investigue los ilícitos en material electoral, con el presente trabajo de tesis se analiza la creación e implementación de una Fiscalía.

En la revisión del presente trabajo de tesis se constató que la sustentante aplicó los métodos y técnicas apropiadas para desarrollarlo comprobando la hipótesis planteada conforme a la proyección científica de la investigación.

El trabajo de tesis en cuestión, reúne los requisitos legales prescritos, razón por la cual, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de que el mismo pueda continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación Tribunal Examinador en el Examen Público previo a obtener el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,

Lic. JOSÉ ANTONIO CORO GARCÍA  
Colegiado 8410

*Lic. José Antonio Coro García*  
*Abogado y Notario*



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



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 26 de abril de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ALBA ROSA ASTURIAS REYES, titulado LA NECESIDAD DE CREAR LA FISCALÍA ESPECIAL EN CONTRA DE DELITOS DE RELEVANCIA ELECTORAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.



**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Por la fortaleza física y espiritual que me ha dado. “Isaías 41:10 No temas, porque yo estoy contigo; no te desalientes, porque yo soy tu Dios. Que te fortaleceré, ciertamente te ayudaré, y te sostendré con la diestra de mi justicia”.
- A MI ESPOSO:** Milton Trujillo, por su Amor y apoyo permanente e incondicional.
- A MIS HIJOS:** José Alejandro, Milton Abraham, Andrea Eunice, Nattaly Noemí, por ser la fuente de inspiración para seguir adelante.
- A MIS PADRES:** José Heberto Asturias López, Q. E. D. Por ser el ser más noble que me ha enseñado a aprender mis primeras letras, hoy rindo homenaje póstumo, y Carmelita Reyes, por su amor.
- A MIS SUEGROS:** Humberto Trujillo Franco, Q. E. D. y Margot De Trujillo por su apoyo y cariño.
- A MIS HERMANOS:** Por su afecto.
- A MI ASESORA:** Licda. Samara Del Carmen Ruiz Albanés.
- A MI REVISOR:** Lic. José Antonio Coro García.
- A MIS AMIGOS:** Samara Ruiz, Dixon Días, Imara Herrera, Kenia Paiz De Dubois, Mynor Berganza, Edgar Lemus Orellana, con quienes he compartido muestras de cariño y aprecio.



**A:**

La Tricentaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por abrirme sus puertas y brindarme la oportunidad de cumplir uno de mis sueños anhelados de mi proyecto de mi vida, como una profesional, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales, templo de sabiduría que llevare con mucho orgullo.

# ÍNDICE



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

## CAPÍTULO I

1. Historia del proceso electoral guatemalteco.....	1
1.1. Análisis a las reformas efectuadas en los últimos diez años a la Ley Electoral y de Partidos Político.....	4
1.2. Diferentes facetas del régimen electoral guatemalteco.....	8

## CAPÍTULO II

2. Convenios y tratados internacionales en materia electoral que surten efectos Jurídicos en Guatemala.....	13
2.1. Los acuerdos mundiales en materia electoral.....	13

## CAPÍTULO III

3. Sistema electoral guatemalteco.....	25
3.1. Pluralismo político.....	27
3.2. Democracia interna.....	28
3.3. Fiscalización del proceso electoral mediante organizaciones políticas.....	28
3.4. Financiamiento estatal.....	28
3.5. Propuestas jurídico-electorales que surgen de los acuerdos de paz.....	29
3.6. Temas relacionados con el evento electoral guatemalteco.....	30
3.7. Representación proporcional de minorías en los comités ejecutivos.....	31
3.8. Elecciones directas y primarias.....	32
3.9. Inclusión de mujeres, representantes de distintos sectores ciudadanos en las candidaturas a cargo de elección popular.....	33
3.10. Del financiamiento de partidos políticos.....	33



3.11. Del límite del financiamiento para las campañas electorales.....	37
3.12. Régimen de constitución de comités cívicos electoral.....	37
3.13. Normas que crean el documento único de identificación personal.....	38
3.14. Elecciones en estado de excepción.....	38
3.15. De la descentralización de las juntas receptoras de votos.....	38

## CAPÍTULO IV

4. Los delitos en el ámbito electoral.....	41
4.1. Delitos electorales.....	42
4.2. Definición de delito electoral y su tipificación.....	44
4.3. Conductas constitutivas.....	46
4.4. Delitos que pudieron cometerse el día de la jornada electoral.....	46
4.5. Omisión del sufragio.....	47
4.6. Violación del secreto del voto.....	49
4.7. Voto múltiple o ilegal.....	50
4.8. Constricción de la libertad del sufragio.....	51
4.9. Incumplimiento de funciones electorales.....	54
4.10. Otras conductas tipificadas.....	56
4.11. Del proceso electoral.....	57
4.12. De los delitos regulados en la legislación guatemalteca.....	58
4.13. La necesidad de crear una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales dentro de la legislación guatemalteca.....	58
4.14. La prevención del delito electoral como parte de la política nacional, a través de la creación de una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales.....	59
4.15. Antecedentes de países que han creado fiscalías para prevenir los delitos electorales.....	59
4.16. La geografía electoral a la luz de la justicia constitucional.....	61
4.17. Hacia una política criminal electoral de estado.....	62



4.18. La prevención del delito electoral como parte de la política criminal.....	63
4.19. Democracia y estado de derecho.....	63

## CAPÍTULO V

5. Prospectiva para la persecución penal en material electoral.....	65
5.1. Delitos de incidencia electoral que deben ser perseguidos por la fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios.....	68
5.2. Del órgano facultado para crear la fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios.....	69
5.3. Propuesta de la estructura de la fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios.....	71
5.4. Funciones de los órganos que integran la fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios.....	72
5.5. Oficina de atención a la víctima.....	73
5.6. Interprete.....	73
5.7. Oficina de atención permanente (OAP).....	73
5.8. Sistema de registros y seguimiento de casos.....	75
5.9. Agencia fiscal de delitos electorales y/o eleccionarios.....	75
5.10. Funciones administrativas del jefe de la fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios.....	75
5.11. Funciones de dirección y supervisión de la agencia fiscal a su cargo.....	77
5.12. Agentes fiscales.....	77
5.13. Auxiliares fiscales.....	80
5.14. Aspectos y circunstancias para el estudio de la escena del crimen electoral.....	81
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>83</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>85</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>87</b>

## INTRODUCCIÓN



La transparencia electoral es una de las inspiraciones más importantes de la sociedad civil guatemalteca, esta investigación la realizaré ya que existe la necesidad de que se implementen los mecanismos administrativos y legales que garanticen el respeto al voto secreto, libre y directo, además que se abra la posibilidad de verificar que los recursos públicos sean destinados exclusivamente para el bienestar social, y no que se utilicen, como ha sido la usanza, para financiar campañas proselitistas en beneficio de intereses particulares o sectoriales.

Por las razones expuestas, es necesario para el pueblo de Guatemala, que se crea dentro del Ministerio Público la fiscalía especializada contra delitos electorales, para que persiga penalmente a quienes no respeten el sufragio, la función electoral estatal y/o municipal, así como a quienes condicionan el servicio público o programas sociales y que utilizan bienes y fondos del Estado de Guatemala para obtener votos o apoyar a un candidato o partido político.

Guatemala afronta actualmente serios problemas en materia electoral, por un lado el hecho de que las personas no tienen costumbre de denunciar las ilegalidades dentro de los procesos electorales, situaciones que se agrava por la ausencia de leyes que efectivamente posibiliten la persecución penal y, por si fuera poco, en los casos en que sí existe denuncia la ley penal vigente aplicable, para perseguir tales conductas, independientemente de que para el pleno proceso electoral son aplicables los delitos eleccionarios, son conocidas extraordinariamente por fiscalías no especializadas en la materia.

En virtud de lo anterior, dentro de la presente investigación, particularmente me ocuparé en determinar los elementos esenciales que pueden ser utilizados en la integración de los delitos electorales o eleccionarios, tomando en cuenta lo relativo a su aplicación positiva, para que con ello se pueda determinar específicamente la creación de la fiscalía especial contra dichos delitos. Con la implementación de la fiscalía especial contra delitos electorales, se resuelve la ausencia de órganos especializados para la



persecución penal de los hechos que afecten la transparencia, legalidad y eficacia del voto durante los procesos electorales, y esta fiscalía debería de funcionar en forma permanente y no exclusivamente durante los procesos de elección general.

En la presente tesis, el primer capítulo desarrolla la historia del proceso electoral guatemalteco; el segundo capítulo, contempla lo referente a los convenios y tratados internacionales en materia electoral que surten efectos jurídicos en Guatemala; el tercer capítulo, se enfoca en el sistema electoral guatemalteco; el cuarto capítulo, aborda lo relativo a los delitos en el ámbito electoral; y, el quinto capítulo versara sobre lo atinente a las prospectiva para la persecución penal en materia electoral.

En el desarrollo de la presente tesis utilizaré el método jurídico, el exegético y el inductivo-deductivo, en virtud de que el principio de primacía constitucional, respecto de la teoría piramidal en el estado constitucional de derecho, nos permite generar interpretación de la norma a través de su exégesis.

Y respecto del método inductivo-deductivo se aplica en el sentido de que parte de la norma general constitucional para la comprensión de una ley ordinaria que pretende desarrollar su contenido.

En ese orden de ideas me auxilie con la técnica de la observación u de la entrevista estructurada para obtener la información que me permitiera confirmar los presupuestos teóricos, mediante los cuales comprendí la nula persecución penal de comportamientos electorales que afectan la transparencia de dicho proceso.

## CAPÍTULO I



### 1. Historia del proceso electoral guatemalteco

La historia del sistema electoral guatemalteco, encuentra sus antecedentes más lejanos con inicio de la vida independiente, dentro de la antigua federación centroamericana; el 15 de septiembre de 1821, y la serie de sucesos políticos posteriores que dieron forma a los actuales estados de centroamericanos, como Repúblicas independientes.

En materia electoral en nuestro país, debo mencionar entre tantos acontecimientos, los siguientes: a) La introducción del voto directo del ciudadano o el principio de no reelección presidencial en Guatemala desde el año de 1879; b) en 1945, el voto de la mujer, el cual fue reconocido e incorporado a la legislación electoral; c) en 1956, supresión del voto público, se instaura el sufragio secreto y obligatorio, tanto para el hombre como para la mujer alfabetos, y de carácter optativo únicamente para los varones analfabetos; d) 1965, se incluye en la Constitución Política de Guatemala, el sufragio universal, secreto y obligatorio para quienes estuvieron en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, es decir, para todos los mayores de dieciocho años, hombres y mujeres y a discreción de los analfabetos de ambos sexos podían emitir el sufragio siempre y cuando a voluntad de cada ciudadano.

Como es de nuestro conocimiento y como ya lo indiqué, según antecedentes históricos de nuestra sociedad; nuestro sistema electoral en Guatemala, arranca con el golpe de estado del 23 de marzo de 1982, dirigidos por un movimiento de los llamados "Oficiales Ejercito"<sup>1</sup>, que tuvo su motivación entre otras cosas el fraude supuestamente cometido recién en las elecciones generales del 7 de marzo de 1982. Como resultado del mismo se instaura una junta militar de gobierno, que suspende las garantías constitucionales, y gobierna al amparo del Decreto Ley 24-82, Estatuto Fundamental de Gobierno.

---

<sup>1</sup> Oficiales jóvenes, Hhttp://www.lexenesis.com/lexenesis/páginas/historia/junta8.htm. (Consultado: enero/2012).

En ese momento, las graves crisis económicas, políticas y sociales que existían desde el inicio de la década de los ochenta, sumando a la política estadounidense del Presidente Reagan relativo a la necesidad de apoyar la instauración de gobiernos democráticos y legítimos, provocó en los militares la necesidad de abandonar el primer plano político del país debido a la presión y costo político que ya para ese momento soportaban por encontrarse el poder. Como consecuencias de las condiciones imperantes, se inicia un proceso de reforma del Estado guatemalteco, el cual queda plasmado en Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, PNSD. En concreto, el mismo creaba los mecanismos legales para elegir a una asamblea Nacional Constituyente, con lo que se regresaría a un orden constitucional, y la creación de un sistema electoral que garantice las elecciones libres y legítimas, y en consecuencia gobiernos legítimos y constitucionales.

Entre las normas que crearon para alcanzar este fin se encuentran las siguientes:

- a. Decreto – Ley 30-83 Ley Orgánica del Tribunal Electoral.
- b. Decreto – Ley 31-83 Ley del Registro de Ciudadanos.
- c. Decreto – Ley 32-83 Ley Organizaciones Políticas.
- d. Decreto –Ley 138-83 Ley de empadronamiento.

De este proceso histórico en la sociedad Guatemalteca, se crea el Tribunal Supremo Electoral, entidad autónoma e imparcial, que tendría a su cargo la organización del proceso electoral de 1984, del cual se integra la Asamblea Nacional Constituyente, que finalmente promulga la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, la cual con sus reformas se encuentra vigente actualmente.

Es así como el Tribunal Supremo Electoral, se convierte a partir desde en aquel momento, en una pieza clave para el sistema electoral de los ciudadanos para efectos del sufragio.

Este debía ser imparcial y gozaría de total independencia y autonomía frente a los órganos del gobierno, características de las que carecía el tradicional consejo electoral



órgano ejecutivo y otro del legislativo. Además, se pretendía, “en lo relativo a las organizaciones políticas, que éstas pudieran estar mejor estructuradas y se buscó garantizar su conformación con mayor libertad”<sup>2</sup>

En aquella época, surge la necesidad de crear un documento de identidad confiable, que garantizara las subsiguientes elecciones de forma transparente.

Se buscó la sustitución de la cédula de vecindad y la llamada cédula de ciudadanía por un nuevo documento que incluyera, además a los extranjeros que residieran legalmente en nuestro país.

Esta iniciativa se plasmó en el Decreto Ley 33-83 Ley del Registro General de población. Finalmente esta tentativa tuvo que ser abortada, debido a que no existió certeza de que institución era suficientemente confiable y que fuera con credibilidad para poder encargarse de poner en marcha esta iniciativa de transparencia electoral.

La Asamblea Constituyente, además de promulgar la Constitución Política de la República de Guatemala, en 1985, emitió la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-86 y que figura entre las cuatro leyes de rango constitucional, junto al decreto 1-86 Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

Este puede considerarse el punto de inicio, del actual sistema electoral, ya que en la sistematización jurídica guatemalteca; el régimen electoral cobra una importancia alternativa jerarquizada y se le coloca en la cúspide del ordenamiento jurídico nacional.

La constitución Política de la República de Guatemala, de 1985, establece como derechos y deberes del ciudadano, en su artículo 136:

- Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;
- Elegir y ser electo;
- Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral.

---

<sup>2</sup> Luis Fernando Mack, Paola Ortiz Loanza, Cuadernos de información política No. 2, pág. 13



- Optar a cargos públicos;
- Participar en actividades políticas y defender el principio de alternabilidad y no-reelección en el ejercicio de la presidencia de la República.

La Constitución Política de la República de Guatemala, además garantiza la participación en el sistema electoral a toda la sociedad, como también la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas con las limitaciones que la propia Constitución y la Ley ordinaria determinen, y se remite a la ley constitucional de la materia, y todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades, órganos electorales y procesos electorales.

#### Base legal

- Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente.
- Decreto Ley 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente. Ley Electoral y de Partidos Políticos reformado por los decretos 51-87, 74-87, 10-04, 35-06.
- Acuerdo número 018-2007 Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, reformados el número 41-2011. Del Tribunal Supremo Electoral.
- Acuerdo número 019-2007, reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado, de las actividades permanentes y de la campaña electoral de las organizaciones políticas,
- Y la última reforma del Decreto 26-2016, que se refiere al voto en el extranjero.

### **1.1. Análisis a las reformas efectuadas en los últimos diez a la Ley Electoral y de Partidos Políticos**

En los últimos 10 años el Congreso de la República de Guatemala, se emitieron los Decretos 10-04 y 35-2006, que contenían las mayores y más importantes reformas al Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, los cuales atarcaron en conjunto los cuatro libros de la ley. Incluidas entre las mismas, las del capítulo II del título II del libro dos derechos y obligaciones de los



partidos políticos; el capítulo IV título único del libro cuarto de la ley que trata de la propaganda electoral.

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 fue el primer cuerpo constitucional que históricamente introduce el financiamiento público directo a los partidos políticos. Originalmente en la Ley Electoral y de Partidos Políticos en el inciso f) del Artículo 20, que todo partido político tenía derecho a recibir un financiamiento por parte del Estado de Guatemala, equivalente a dos quetzales por voto válido, siempre y cuando obtuvieran como mínimo el cuatro por ciento de los votos emitidos para la elección de presidente y vicepresidente de la República de Guatemala. El pago de este financiamiento se recibiría en cuatro cuotas pagas anualmente en el mes de julio.

En caso de coalición el financiamiento, se debía repartirse en partes iguales. Este derecho, según el Artículo 21 de la ley, este derecho era renunciable ante el Tribunal Supremo Electoral.

Con las reformas del año dos mil cuatro se modificó dicho monto a dos pesos centroamericanos, es decir, el equivalente a dos dólares de los Estados Unidos de Norte América, por voto, y mediante las reformas del año dos mil seis, se dejó en la cantidad de dos dólares de los Estados Unidos de América. Se estableció además que los partidos políticos, tendrían derecho a financiamiento público, siempre y cuando obtuvieran el cinco por ciento (5%) del total de los sufragio válidos emitidos para los cargos de presidente y vicepresidente, o que tuvieran al menos un diputado. Esta regla fue modificada en las reformas del Decreto 35-2006, donde se estableció que para el cálculo del financiamiento público, se realizara tomando como base el mayor porcentaje de los votos válidos recibidos para los cargos de presidente y vicepresidente de la República o en el listado nacional para los cargos de diputados al congreso de la República. Es decir, que con las últimas reformas del 2006, se amplía la regla y se establece la posibilidad de adquirir el derecho al financiamiento, aquellos que no logren el cinco por ciento (5%) de votos válidos para el cargo de presidente o vicepresidente, obtengan una diputación al congreso de la República, si logran alcanzar el cinco por ciento (5%) de votos en las elecciones para diputados por lista nacional. Respecto a la



formación de coaliciones, el financiamiento debe de disminuirse conforme a lo estipulados en el pacto de coalición, pues, conforme experiencia pasada se puede indicar que la distribución del aporte económico se realizaba en partes iguales.

El pago (es decir, el pago a los partidos políticos) debe hacerse, en cuatro cuotas anuales durante el o los meses de julio. Los partidos políticos, a través de los comités ejecutivos, están obligados a descentralizar a los departamentos y municipios, los fondos públicos que les hagan efectivos.

Según las reformas introducidas al Artículo 21 por los Decretos 10-04 es el Tribunal Supremo Electoral, el encargado de llevar a cabo la fiscalización de los fondos privados que reciban las organizaciones políticas, agregando que esta fiscalización está dirigida para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña, así también lo referente al financiamiento público que se les otorgue, lo que originalmente estaba solamente establecido parcialmente en la ley reformada por el Decreto 10-87, que introdujo la fiscalización de los fondos públicos que recibían. Quedando ampliada la potestad del Tribunal Supremo Electoral (TSE), para fiscalizar las finanzas de los partidos políticos.

Las reformas del Decreto 10-04 además regula: La prohibición de recibir financiamiento de parte de los Estados y personas individuales, personas jurídicas y extranjeras; exceptuando el financiamiento proveniente de entidades académicas o fundaciones que los otorguen para fines de formación, cuyas asignaciones deben reportarse al Tribunal Supremo Electoral (TSE). Con respecto a las contribuciones que se reciban para determinado candidato de una organización política, deben hacerse llegar directamente a los partidos políticos. Se prohibió realizar contribuciones anónimas a cualquier partido político. Sin embargo, dicha disposición es relativa; ya que dichas contribuciones anónimas podrían encontrar mecanismos para ocultar a quien las hace, a través del régimen de personas jurídicas.

Toda organización política se encuentra obligada a llevar un registro público contable de las contribuciones económicas que reciban. Dicho carácter público constituye en



avance trascendental dentro de la normativa electoral, y tiene la obligación de registrar íntegramente por asientos contables su patrimonio, y sin formar parte de éste los títulos al portador. Se establece además con las reformas del año 2004 que nadie puede llevar a cabo aportaciones económicas que sobrepasen el diez por ciento (10%) límite de gastos de la campaña.

Pueden agregarse también otros apoyos que pueden catalogarse como subsidios o financiamientos indirectos, los cuales se contemplan en la reforma electoral, siendo ello:

El derecho otorgado a las organizaciones políticas, para utilizar de manera gratuita salones y otras instalaciones municipales adecuadas para celebrar asambleas, y hasta para una reunión partidaria a cada tres meses, y hacer uso de postes ubicados dentro de la vía pública y de otros bienes de uso común, con el propósito de colocar propaganda electoral, siempre y cuando se compatible para ese fin.

Se considera que los gastos para la campaña electoral tiene un límite máximo, las reformas del Decreto 10-04, estableció este límite en un peso centro americano, equivalente a un dólar estadounidense, por ciudadano empadronado al treinta y uno del mes de diciembre del año anterior de las elecciones. Pero el decreto 35-2006 estableció que el financiamiento sería de un dólar de los Estados Unidos de América.

Además este último Decreto también eliminó el derecho de los comités cívicos al financiamiento, que se calculaba en base al número de empadronados el municipio en el que participen.

Originalmente el Decreto 10-04, establecía el Artículo 21 inciso e), que la fórmula para calcular el número de empadronados con el fin de obtener el límite de los gastos de campaña, podría ser modificado por el Tribunal Supremo Electoral, en sesión conjunta con los secretarios generales de los partidos políticos participantes, para lo cual es obligatorio convocar a sesión quince días posteriores a la convocatoria al proceso electoral. Esta disposición fue derogada por el Decreto 35-2006, por lo que se quedó establecido en definitiva la regla de que el límite máximo de campaña se calcula a



razón de un dólar de los Estados Unidos de América, por ciudadano empadronado hasta el treinta y uno de diciembre del año anterior a las elecciones.

En esta Ley Electoral y de Partidos Políticos permaneció sin cambios, en el Artículo 20, inciso e), respecto a que se mantiene el financiamiento indirecto para los partidos políticos, ya que en su función fiscalizadora de los procesos electorales podrán usar franquicia postal y telegráfica, ampliándose la regulación en cuanto a que cuando estos servicios no los preste directamente el Estado éste deberá responder el monto de los mismos a los partidos políticos que los hayan utilizado.

Así mismo, se mantiene el derecho de las organizaciones políticas a usar los medios para comunicación estatales, radiales y televisivos; ampliándose dicho derecho para efectuar propaganda, así como que el tiempo mínimo es de treinta minutos por semana.

Como otra reforma de control del financiamiento de los partidos políticos, las reformas del 2004 se estableció que cada organización política debe contar en su estructura organizativa, entre los órganos nacionales, el órgano de fiscalización financiera, Artículo 24 de la Ley Electoral y lo Partidos Políticos. El cual es una adición a la estructura original establecida en la ley.

## **1.2. Diferentes facetas del régimen electoral guatemalteco**

La llamada etapa independiente, en nuestro país, arranca formalmente el 15 de septiembre de 1821; época desde la cual ha tenido una agitada vida política, y cuyas vicisitudes incluyen golpes de estado, rompimientos del orden constitucional, revoluciones y elecciones fraudulentas.

Los eventos anteriormente mencionados no han desgastado totalmente el orden jurídico-electoral, porque es posible afirmar, que el devenir histórico ha dejado algunos avances en la materia, como la introducción del voto directo ciudadano y el principio de no-reelección presidencial desde el año de 1879. Otra reforma que se puede destacar,



con algún júbilo, es el voto de la mujer, que fue reconocido e incorporado a la legislación electoral en 1945; además, no menos importante en esa legislación, fue la introducción del sufragio secreto y obligatorio, tanto para hombre como para mujeres alfabetos, pero quedó optativo para los varones analfabetos; circunstancia que llevó a la supresión del voto público en el año de 1956.

Por otro lado, en 1965, a casi una década de distancia, nuestra Constitución incluyó lo relativo al sufragio universal, secreto y obligatorio, para quienes estuvieran ya en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, es decir todos los mayores de dieciocho años hombres y mujeres, y a discreción de los analfabetos.

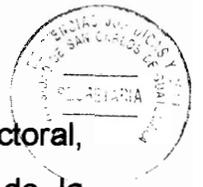
Fue hasta el año 1982, cuando arrancó la nueva etapa de democratización del Derecho Electoral Guatemalteco; para el estudio de esa etapa, es conveniente recordar lo sucedido el 23 de marzo de ese año, cuando se produjo un golpe de Estado de corte militar, provocado por un movimiento de autollamados "jóvenes oficiales del ejército"<sup>3</sup>, este rompimiento constitucional se produce después de una elección de carácter general, calificada de fraudulenta, de la que había salido electo como Presidente de la República de Guatemala el general Ángel Aníbal Guevara; los inconformes (jóvenes oficiales) se alzaron en asonada, con el claro objetivo de impedir el ascenso del nuevo presidente electo.

En ese golpe militar, el general Romeo Lucas García, fue depuesto como Presidente Constitucional de la República, y en consecuencia no fue posible la toma de posesión del cargo del presidente electo; en seguida, un triunvirato militar, al mando de Efraín Ríos Montt, conduciría el gobierno de facto, como ya indique anteriormente, grupos de militares con interés personales y es mas fuera de los grupos militares también existían civiles, que integraban dichos grupos militares.

"El triunvirato suspendió la vigencia de la Constitución promulgada en 1965 y declaró su

---

<sup>3</sup> El 23 de marzo, de 1982, la insurrección de los llamados "Oficiales jóvenes", integrado por el general Efraín Ríos Montt, el general Horacio Maldonado Schaad y el coronel Jorge Luis Gordillo, dan golpe de Estado. Días después esta junta queda desintegrada, dejando al mando al general Ríos Montt. "Historia: Junta Militar de Gobierno (1982)". Hhttp://www.lexenesis.com/lexenesis/paginas/historia/junta8.htm.



propósito de conducir al país hacia la instauración de un sistema democrático electoral, concebido como alternativa necesaria, frente a las legítimas reclamaciones de la expresión popular, que había tomado la ruta de la revolución armada para la búsqueda del poder político; “su gobierno se prolongó hasta el 8 de agosto de 1983”<sup>4</sup>. Se produce un segundo golpe militar, en donde toma la jefatura de Estado el propio ministro de la Defensa, el general Oscar Humberto Mejía Víctores.

Los antecedentes dados a conocer la comisión surgida dentro de los acuerdos de paz guatemaltecos, para recuperar la memoria histórica, del esclarecimiento histórico, permitió conocer los altos niveles de masacre a los que recurrió el ejército, para detener la insurgencia, que se alzaba exigiendo mayor participación política; lo que me permite afirmar que la reforma electoral derivada de este suceso, fue utilizada como un mecanismo de contrainsurgencia, porque si bien es cierto el espectro de participación se abrió a nuevos partidos de izquierda de corte demócrata, debe reconocerse que la izquierda revolucionaria siguió proscrita a la posibilidad de participar electoralmente.

Con estos antecedentes, se puede comprender que el sistema electoral anterior a estos golpes militares, no respondía a las necesidades fundamentales de un amplio sector de la ciudadanía, quienes propugnaban por una participación libre en el proceso eleccionario, con pluralismo y con resultados confiables. Circunstancia que sirvió de fundamento para la sustitución de las anteriores estructuras electorales.

A través del Estatuto Fundamental de Gobierno, el poder de facto encargó al consejo de estado tareas del Organismo Legislativo, facultándole para promulgar las nuevas leyes que, de manera transitoria, permitirían al país el retorno al régimen constitucional y democrático; este consejo de estado emitió los primeros normativos jurídicos relativos a la materia electoral, constituyendo, como dije, leyes de tránsito para luego dar paso al proceso de integración de la Asamblea Nacional Constituyente que promulgaría la nueva Constitución Política y la Ley Electoral Constitucional, entre otras.

---

<sup>4</sup>Terrorismo Made in USA en las Américas <http://www.terrorfileonline.org>, 23\_de\_Marzo de 1982. (Consultado: abril, 2012)



En ese sentido, en el año de 1983, fue promulgado el Decreto-Ley 30-83 que creó el Tribunal Supremo Electoral; como también la Ley del Registro de Ciudadanos Decreto-Ley 31-83, que sirvió para reconocer e inscribir a las organizaciones políticas que participarían en las nuevas elecciones; reitero mi coincidencia, con quienes piensan que este escenario se desarrollaba dentro del plan que respondía a detener el avance de las fuerzas revolucionarias, alzadas en armas, que para ese entonces contaban con amplio respaldo popular; el objetivo del gobierno de facto se perfiló creando una alternativa que contuviera el descontento popular y llevara al país a un nuevo orden constitucional que pusiera fin a la guerra.

Dentro de esta estrategia fueron muy importantes las funciones asignadas al Registro de Ciudadanos, relativas a la elaboración del padrón electoral, proyectando la consolidación de uno nuevo y confiable, que serviría de base al pretendido sistema electoral democratizador, para garantizar la legitimidad y control del futuro sufragio.

Asimismo, se puso en vigencia la Ley de Organizaciones Políticas, mediante el Decreto-Ley 32-83, cuya orientación estaba dirigida a viabilizar la propuesta contenida en el *“planteamiento de un diálogo permanente entre las diversas corrientes ideológicas, tendientes a alcanzar soluciones nacionales por la vía pacífica”*; se cifraba la esperanza de que traería aparejada la estimulación del voto ciudadano y promovería la participación democrática, libre y pacífica en la actividad política nacional; específicamente que incentivaría a las organizaciones políticas para la práctica de la democracia interna.

Es preciso indicar que, a diferencia del sistema electoral anterior, donde se requería de cincuenta mil ciudadanos afiliados para la constitución de un partido político, en la nueva ley se exigió únicamente la cantidad de cuatro mil afiliados; puede decirse que, como resultado de esta circunstancia (facilidad), se inicia en Guatemala el multipartidismo.

No obstante la ausencia de la participación política electoral de los grupos alzados en armas, en estas nuevas normas electorales, posibilitaron la elección de la Asamblea



Nacional Constituyente, que fue convocada para realizarse en el mes de julio de 1984.

La mecánica de ese proceso electoral quedó regulada por medio del Decreto-Ley 3-84, como Ley específica para esas elecciones, en la cual contendieron electoralmente diecisiete partidos políticos y tres comités cívicos electorales.

El padrón electoral registró más de dos millones y medio de ciudadanos inscritos, suma muy significativa si se toma en cuenta que la fase de empadronamiento duró seis meses, quizás porque era un régimen de empadronamiento y emisión de sufragio obligatorio para los trabajadores del Estado.

No es difícil aceptar que este hecho y la participación masiva de los ciudadanos ejercitando su derecho a elegir, hicieron vivir a la población la fantasía del reto democrático planteado.

Llevándose a cabo el primer evento electoral organizado por el Tribunal Supremo Electoral en forma ordenada y pacífica, con el reconocimiento nacional e internacional que la elección se realizó con toda libertad y transparencia, y que los resultados fueron el fiel reflejo de la voluntad popular.



## CAPÍTULO II

### **2. Convenios y tratados internacionales en materia electoral que surten efectos jurídicos en Guatemala**

A partir de la segunda guerra mundial la convicción por la defensa de los derechos humanos se expande en el mundo. Junto a este fenómeno se desarrolla un fuerte interés por concretar los derechos políticos del hombre; que a su vez, marcan el eje sobre el cual gira actualmente el interés por consolidar la democracia a nivel mundial.

Tanto las Naciones Unidas como las instituciones financieras internacionales han tomado el tema de la democracia y los derechos políticos como banderas para promover y permear en el mundo.

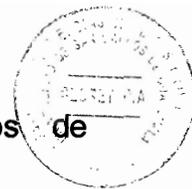
La democracia dejó de ser un tema circunscrito al territorio nacional para formar parte de los temas que la globalización también abarca.

Es por ello que, en diferentes oportunidades históricas se han creado múltiples instrumentos jurídicos, políticos y económicos internacionales.

El proceso democratizador guatemalteco y la consecuente evolución de sus instituciones electorales coincide con el creciente énfasis internacional por instaurar principios democráticos en los países del orbe.

#### **2.1. Los acuerdos mundiales en materia electoral**

La carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). En la primera, se expresa que los estados tienen igualdad de derechos y gozan de una libre determinación, por tanto el derecho de decidir sobre su condición política y procurar su desarrollo político, económico, social y cultural. Además todos los estados deben respetar estos principios en los demás estados miembros.



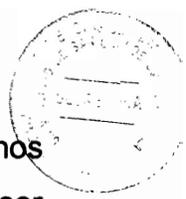
Aunado a ello, se resaltan los principios de derecho internacional que son los de amistad y cooperación entre los estados.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Artículo 21 expresa:

- 1.- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- 2.- Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 3.- La voluntad de pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta autoridad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

Existen otros instrumentos internacionales como La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer que fue firmada en la ciudad de Nueva York en 1953. Esta Convención básicamente desarrolla el derecho a votar, ser elegida para ocupar cargos públicos en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

El pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se abrió a firma en la ciudad de Nueva York en 1966, el cual contempla el compromiso de adoptar la taxonomía de derechos que se derivan del mencionado Pacto, y que se refleja en su Artículo dos, párrafo segundo, "que al respecto establece que cada Estado parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter". El Pacto a su vez, contempla la formación de un Comité de Derechos Humanos, con el propósito de examinar los informes que presenten los Estados respecto del cumplimiento del mismo.



Mediante este instrumento de adhesión se conviene facultar al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el pacto y que se encuentren en jurisdicción del Estado parte.

En 1996 la Asamblea General de la ONU, aprobó el protocolo respectivo. Y En la década de los noventas aumentó exponencialmente la firma de tratados internacionales en materia electoral.

La asamblea General de Organización de Naciones Unidas, emitió quince resoluciones en materia electoral, en correspondencia al proceso democratizador que se vivía en el mundo de occidente.

Sobresalen las resoluciones denominadas, respecto a los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales. Éstas son: 45/151 (1990); 45/130 (1991); 47/130 (1993); 48/124 (1994); 49/180 (1995); 50/152 (1996); 52/119 (1998); y en el mismo sentido aunque fue firmada en el 2000 la resolución 45/168.

Las resoluciones citadas, se basa en la Carta General de la Organización de Naciones Unidas.

Es importante destacar que internacionalmente se ha reconocido que no hay un sistema político o modelo electoral único que se pueda aplicar homogéneamente a las naciones, toda vez que éstos se ven afectados y formados por factores históricos, políticos, culturales y religiosos endógenos.

Sólo a cada Estado le incumbe determinar su método y las instituciones que se relacionen con el proceso electoral así como los medios para ponerlos en práctica, de acuerdo a su constitución y legislación ordinaria.

Como se observa, en estas resoluciones se enfatiza que los procesos electorales de cada Estado entran dentro del ámbito de su soberanía nacional.



La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, emitió otras resoluciones que se apartan de la actitud de no intromisión a los asuntos electorales los estados miembros; conocidas bajo el nombre fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas, las que se identifican bajo la siguiente numeración: 45/150 (1990); 46/137 (1991); 47/138 (1993); 48/131 (1994); 49/190 (1995); 50/185 (1996).

En estas resoluciones se expresa que la actividad de la Organización de las Naciones Unidas, (ONU), de verificación electoral debe ser de carácter excepcional y de clara importancia internacional. Para ello las Naciones Unidas, reunió un cuerpo de expertos y observadores internacionales con la finalidad de prestar asistencia técnica y ayudar a la verificación de los procesos electorales.

La asistencia internacional en materia electoral ofrecida por la Organización de las Naciones Unidas, (ONU), tiene su sustento en el derecho al disfrute efectivo de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

Se requiere de un proceso electoral que proporcione a los ciudadanos, con iguales oportunidades para presentarse como precandidatos, exponer opiniones políticas individuales o colectivamente.

El objetivo de la asistencia técnica es la de asegurar la consolidación y/o continuación del proceso de democratización de los países que solicitaren asistencia.

En 1993, se incrementó el número de solicitudes de asistencia electoral, por lo que se crea un departamento de asistencia electoral dependiente de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y un fondo fiduciario de Asistencia Técnica para el proceso electoral.

La asistencia en materia electoral será prestada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se fue diversificando a medida que las solicitudes de los estados miembros se incrementaron.



Se ha llegado a incluir el envío al país solicitante del alto comisionado en materia de derechos humanos, el asesoramiento para el fortalecimiento y reforma del Poder Judicial, la asistencia para la reforma legislativa e instituciones nacionales de derechos humanos, así como servicios de asesoramiento sobre la adhesión de tratados, presentación de informes y obligaciones internacionales relacionados con los derechos humanos.

También se comenzó a prestar asesoramiento para la reforma de la administración pública y el gobierno, en particular para fortalecer la participación de los sectores de la sociedad civil, en cuanto al vínculo de éstos con el gobierno. De nuestro especial interés resalta la ayuda de los expertos para fomentar la capacidad de las instituciones electorales.

En 1998, la ONU, reconoció que estas asistencias facilitaron la celebración sin contratiempos de elecciones en varios estados miembros, a raíz de las cuales las autoridades asumieron sus cargos de manera ordenada, no violenta, observándose un respeto al resultado de las elecciones, en las cuales se verificó el carácter libre y limpio de las mismas.

En la década que va del dos mil, resaltan las resoluciones denominadas fortalecimiento del Estado de Derecho 57/142 (1999); 55/99 (2001) y 57/221 (2003).

En éstas, se menciona que el Estado de Derecho es esencial para la protección de los derechos humanos y la comunidad internacional. En concreto señala que los estados deben prever en sus ordenamientos jurídicos y judiciales nacionales, los recursos civiles, penales y administrativos adecuados en caso de violación de los derechos humanos.

Por otra parte la declaración del milenio, firmada en Nueva York, en el año 2000, en la sección V, párrafos 24 y 25 establece:

V.- Derechos humanos, democracia y buen gobierno.



24. No debo de escatimar de algunos ciudadanos por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho así como y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidas, incluido el derecho al desarrollo.

25. Indica que: ... aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías.

En septiembre de 2001 la Asamblea General de la OEA firmó la Carta Democrática Interamericana, en ella se “define a la democracia como un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos”, por lo que se entiende que es un derecho y los gobiernos tienen la obligación de promoverla y defenderla.

El artículo 23 especifica, que los estados miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar los procesos electorales libres y justos.

Como es de observar, dicho artículo establece que los estados miembros, son responsables de organizar y garantizar los eventos electorales.

Por su parte el artículo 26 establece que la Organización de Estados americanos (OEA), continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio.

El 27 de febrero de 1995, se suscribe el acuerdo de constitución del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, con sede en Estocolmo, cuyo objetivo es promover la democracia, consolidar los procesos democráticos y brindar asistencia técnica, así como promover la transparencia y los servicios de información. Otra resolución emanada de la Asamblea General de la Organización de Naciones



Unidas, es la 55/96 (2001), denominada “Promoción y consolidación de la democracia”

Dentro de su contenido resalta lo siguiente:

... “la promoción del pluralismo, la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

Así también la promoción de la independencia y la integridad del poder judicial. La creación, el fomento y el mantenimiento de un sistema electoral que permita la expresión libre y fiel de la voluntad del pueblo mediante elecciones genuinas y periódicas, en particular: Garantizando, mediante la legislación, las instituciones y los mecanismos adecuados, de la libertad de formar partidos políticos democráticos que puedan participar en elecciones, así como la transparencia y la justicia del proceso electoral, incluso dando acceso apropiado con arreglo a derecho a financiación y a medios de información libres, independientes y pluralistas.

Esta resolución garantiza mediante la legislación, las instituciones y los mecanismos adecuados, de la libertad de formar partidos políticos democráticos que puedan participar en elecciones, así como la transparencia y la justicia del proceso electoral, e incluso dando acceso apropiado con arreglo a derecho a financiamiento y a medios de Información libres, independientes y pluralistas.

El sistema de Naciones Unidas cuenta con distintos frentes que trabajan en torno al desarrollo democrático de los países miembros, entre ellos Guatemala, y estos son:

- El Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (DAP);
- La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH);
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
- El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES);
- El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP);
- El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM);
- El sistema de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas a nivel nacional;



- La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz.
- La Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, entre las más importantes.

Por otra parte, sumado a la presión política de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales han variado los objetivos y requisitos para otorgar créditos, tal es el caso del Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, puesto que en el pasado “.se ocupaban únicamente de la estabilidad tecnocrática macroeconómica y el desarrollo económico, hace que han ampliado su enfoque par incluir **“el apoyo a la gobernabilidad en general”**”. Como podemos observar, el orden jurídico guatemalteco en lo atinente a la materia electoral, está fuertemente enriquecido por normativa de carácter internacional, basta mencionar por ejemplo, las diferentes jurisdicciones internacionales en materia de los derechos humanos, por ende por tanto de derechos políticos- a las que Guatemala está sujeta:

La Corte Interamericana de Justicia,  
La Corte Interamericana de Derechos Humanos,  
La Corte Penal Internacional  
Y la Corte Penal de Arbitraje.

Como se puede establecer, en materia electora, Guatemala cuenta con un cumulo de instituciones e instrumentos jurídicos internacionales que deberían permitir la transparencia del evento electoral.

Ha este conjunto de normas internacionales se le debe añadir las normas de carácter nacional, que vienen a ser el reflejo puro de la soberanía, es decir, la voluntad legítima del pueblo para poder elegir a sus autoridades, mismas que idealmente en su momento deben de satisfacer las necesidades del pueblo que las eligió.

En relación a esto último, se debe de tomar en consideración en primer lugar a la Asamblea Nacional Constituyente, que además de promulgar la Constitución Política de la República de Guatemala, en 1985, se emitió también la Ley Electoral y de Partidos



Político, decreto 1-85 y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de constitucionalidad, Decreto 1-86, entre las más importantes de rango constitucional, y que garantizan la validez y vigencia de toda elección popular, pues en ella están plasmadas las normas y principios básicos de un estado de derecho.

Y en atención a lo anterior, puedo decir que el sistema jurídico guatemalteco, reconoce al régimen electoral con una importancia altamente jerárquica y lo coloca en su cúspide del ordenamiento jurídico nacional en cuanto a la elección de autoridades del gobierno central, departamental y municipal.

En la nueva Constitución Política de la República de Guatemala se establecieron los deberes y derechos políticos del ciudadano, en su Artículo 136 se establecen estos deberes y derecho, siendo los mismos:

- 1.- Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;
- 2.- Elegir y ser electo;
- 3.- Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;
- 4.- Optar a cargos públicos;
- 5.- Participar en actividades políticas y
- 6.- Defender el principio de alternabilidad y no-reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

En la legislación guatemalteca: Se garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, con las limitaciones que la propia Constitución y la ley ordinaria determinen, y se remite a la ley constitucional de la materia, como lo establece el Artículo 1 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos al señalar que en lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral.

Lo anterior, ha dado una relativa estabilidad al sistema, porque incluso, para su reforma se necesita mayoría calificada en el Congreso de la República y la opinión favorable de la Corte de Constitucionalidad.



El ordenamiento legal de rango constitucional, revela la existencia de bienes jurídicos electorales que deben ser tutelada y protegidos con alta preocupación, porque son columna vertebral para el mantenimiento del régimen democrático, razón que me permita afirmar categóricamente, desde ya, que la transparencia y pureza de los procesos electorales deben ser protegidos, indudablemente, por normas sustantivas y adjetivas de carácter penal, que contemplen sanciones drásticas y que se deberán de imponer a los infractores luego de ser sujetos del proceso penal pertinente, el cual deberá de ser promovido por la fiscalía especializada contra delitos electorales de relevancia, y cuyo objeto será perseguir penalmente a quienes no respeten el sufragio, la función electoral estatal y/o municipal, así como a quienes condicionan el servicio público o programas sociales y que utilizan bienes y fondos del Estado de Guatemala para obtener votos o apoyar a un candidato o partido político.

También se debe de tomar en cuenta como medio para el ordenamiento jurídico electoral transparente a la ideología que propugna por la democracia, pues esta se convierte en un bien jurídico, alternativa para una vida mejor a la mayoría, cuya tutela penal sería de interés general.

Por otro lado, podemos tomar como soporte legal y debidamente enfocado a la lógica de la razón suficiente, ya que puede considerarse que acompañado al régimen electoral democrático deben crearse una serie de normas penales que prevengan a los ciudadanos a no cometer acciones que puedan afectar la pureza y transparencia del proceso electoral porque entrañan a la vez un valor cuya prevención general y especial, Y puede causar en la ciudadanía una actitud de abstención para no ejecutar comportamientos que alteren los procesos electorales.

“Así que la persecución de los hechos y actos que configuran delitos o faltas electorales, debe ser parte de una política criminal democrática, por supuesto en concordancia con lo que fue una reforma constitucional participativa”.<sup>5</sup> La referida

---

<sup>5</sup> Moccia, Sergio, **El derecho penal entre ser y valor**, editorial Bde F, Montevideo-Buenos Aires, 2003  
Pág. 11 (Consultado: junio 2012)



política criminal democrática debe plantearse en consonancia de las libertades electorales.

En este sentido, la selección de los tipos penales, para definir delitos de carácter electoral, deben ser dispuestos tendencialmente, es decir en tutela de esos valores fundamentales según el sistema que impulsa la ideología demócrata.

Lo anterior es una referencia clara a considerar los valores que, por acción de integración de un derecho que construya la democracia social, se han convertido en bienes jurídicos y que pueden ser tutelados por el derecho penal.

Al tenor de todo lo expuesto, y haber definido claramente que Guatemala si tiene los mecanismos jurídicos para un proceso transparente de elección popular y desde este punto de vista, en lo que concierne al significado y las finalidades de las sanciones criminales, la vinculación con la opción ideológica de fondo es necesaria para el sostenimiento de un modelo de Estado social y democrático de derecho que cumpla con las expectativas del pueblo.



## CAPÍTULO III



### 3. Sistema Electoral Guatemalteco

La Asamblea Nacional Constituyente, además de promulgar la Constitución Política de la República, en 1985, emitió la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86, entre las más importantes de rango constitucional.

De la manera descrita anteriormente, la sistemática jurídica guatemalteca, reconoce al régimen electoral una importancia altamente jerarquizada y la coloca en la cúspide del ordenamiento jurídico nacional.

En la nueva Constitución Política de la República de Guatemala, se establecieron los derechos y deberes del ciudadano: "Inscribirse en el Registro de Ciudadanos; elegir y ser electo; velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; optar a cargos públicos; participar en actividades políticas y defender el principio de alternabilidad y no-reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República".

Es importante resaltar que en la legislación guatemalteca: se garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas con las limitaciones que la propia Constitución política de la República de Guatemala y la ley ordinaria determinen, y se remite a la ley constitucional de la materia, *"todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral"*<sup>6</sup>.

Lo anterior, ha dado una relativa estabilidad al sistema, porque incluso, para su reforma se necesita mayoría calificada en el Congreso de la República y la opinión favorable de la Corte de Constitucionalidad.

---

<sup>6</sup> Ley Electoral y de Partidos Políticos.



Dicho ordenamiento legal revela la existencia de bienes jurídicos electorales que deben ser tutelados y protegidos con alta preocupación, porque son columna vertebral para el mantenimiento del régimen democrático; razón que me permite afirmar categóricamente, desde ya, que la transparencia y pureza de los procesos electorales deben ser protegidos, indudablemente, por normas de última *ratio*, es decir sustantivas penales; porque la ideología que propugna por la democracia, se convierte en un bien jurídico, alternativa para una vida mejor a la mayoría, cuya tutela penal sería de interés general.

En este orden de ideas y apoyado en la lógica de la razón suficiente, puede considerarse que acompañando al régimen electoral democrático deben crearse una serie de normas penales que prevengan a los ciudadanos a no cometer acciones que puedan afectar la pureza y transparencia del proceso electoral, porque entraña a la vez un valor cuya prevención general y especial, puede causar en la ciudadanía una actitud de abstención para no ejecutar comportamientos que alteren los procesos electorales. Así que la persecución de los hechos y actos que configuran delitos o faltas electorales, debe ser parte de una política criminal democrática, por supuesto en concordancia con lo que fue una reforma constitucional participativa.<sup>7</sup> La referida política criminal democrática debe plantearse en consonancia de las libertades electorales.

En este sentido, la selección de los tipos penales, para definir delitos de carácter electoral, deben ser dispuestos tendencialmente, es decir en tutela de esos valores fundamentales -según el sistema que impulsa la ideología demócrata-. Me refiero a valores que, por acción de integración de un derecho que construya la democracia social, se han convertido en bienes jurídicos y que pueden ser tutelados por el derecho penal.

Desde este punto de vista, en lo que concierne al significado y las finalidades de las sanciones criminales la vinculación con la opción ideológica de fondo es necesaria para el sostenimiento de un modelo de Estado social y democrático de Derecho.

<sup>7</sup> MOCCIA, Sergio, **EL DERECHO PENAL ENTRE SER Y VALOR**, Editorial B de F, Montevideo-Buenos Aires, 2003, Pág. 11



En conclusión, a continuación se destacan los siguientes fundamentos y principios democráticos que se perfilaron en el nuevo derecho electoral guatemalteco, nacido de este proceso<sup>8</sup>.

### **3.1. Pluralismo político.**

Principio democrático entendido como la coexistencia dentro del Estado de grupos, asociaciones, entidades autónomas e institutos políticos públicos, que cumplen objetivos concretos y que promueven la defensa y el desarrollo de los bienes sociales y de instituciones político-democráticas, condicionando incluso, la actividad estatal misma, en el sentido de limitarla a una labor subsidiaria de promoción democrática, que debe respetar la actuación de dichos grupos y asociaciones.

La existencia de una estructura política pluralista se contrapone a una visión unitaria, centralizada y totalitaria del poder y de la sociedad. Verbigracia el viejo monismo de los estados absolutistas; más recientemente ejemplificados por los estados fascistas y totalitarios.

En Guatemala, el pluralismo político, surge como producto de la facilitación otorgada para la inscripción de partidos políticos nacionales y comités cívicos electorales; como resultado de la reducción al número de afiliados requeridos para constituir un partido político.

Independientemente de que reformas actuales han endurecido el número de afiliados exigidos para la inscripción de partidos políticos, lo que posiblemente resulta del gran número de inscritos.

---

<sup>8</sup> Opinión tomada de la conferencia dictada por el Licenciado Gabriel Medrano (ex magistrado al Tribunal Supremo Electoral), dentro de las jornadas de estudio de Derecho Electoral-Constitucional, presentadas a la comunidad de juristas guatemaltecos, por la asociación Alianza Renovadora de Abogados y Notarios –ARAN-, en el mes de junio del año dos mil siete.



### **3.2. Democracia interna.**

Reflejada a través de la participación de las bases partidarias en la elección y proclamación de candidatos a cargos de elección popular, así como en otras decisiones importantes, tales como aprobación de convenios de coalición y modificación de estatutos.

Esto con el objeto de que sean las propias bases de los partidos las que tomen las decisiones importantes y estas no sean tomadas por la cúpula de poder.

Lo que se pretende es que la toma de decisiones se lleve a cabo mediante la obligada celebración de asambleas en el ámbito nacional, departamental y municipal, por considerarse que estos órganos son la máxima autoridad dentro de los partidos políticos.

### **3.3. Fiscalización del proceso electoral mediante organizaciones políticas.**

Este principio se manifiesta con la asistencia y participación de fiscales, ante el Tribunal Supremo Electoral a nivel nacional, como ante las juntas electorales.

Gracias a este mecanismo los partidos políticos y comités cívicos pueden ejercer control directo para transparentar el libre ejercicio del derecho al voto.

### **3.4. Financiamiento estatal.**

Este principio es alternativo al financiamiento privado, debido a que a los partidos políticos que obtienen más del cinco por ciento del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales, el Estado les otorgará financiamiento a razón de dos pesos centroamericanos o su equivalente en quetzales, por cada voto emitido a favor del respectivo partido o coalición o en todo caso a los comités cívicos, participantes.



### **3.5. Propuestas Jurídico-Electorales que surgen de los acuerdos de paz de 1996.**

Previo a la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996, se firmó en Estocolmo, Suecia, el 7 de diciembre del año 1996, uno de los últimos Acuerdos de Paz, que abordó lo concerniente a reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala y al régimen electoral. Las partes firmantes, el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, consideraron que: Las elecciones constituyen el instrumento esencial para la transición que vive Guatemala hacia una democracia funcional y participativa, reconocieron la imparcialidad y prestigio del Tribunal Supremo Electoral como factor fundamental para garantizar y fortalecer el régimen electoral y también consideraron que los procesos electorales adolecen de deficiencias específicas que dificultan el goce efectivo del derecho al voto, y que incluyen la falta de documentación confiable de los ciudadanos, la ausencia de un padrón electoral técnicamente elaborado, la dificultad de acceso al registro y a la votación, las carencias en la información y la necesidad de una mayor transparencia de las campañas electorales.

Por las consideraciones anteriores, se pretendió que con la suscripción del acuerdo se propiciarían las reformas legales e institucionales, para corregir las deficiencias y limitaciones del sistema electoral guatemalteco, con la expectativa de que en forma conjunta con los demás acuerdos de paz se contribuiría a mejorar el régimen electoral.

Para llevar a cabo la reforma electoral pretendida, se solicitó al Tribunal Supremo Electoral conformar y presidir una comisión de reforma que estaría integrada por delegados de la misma entidad y de los partidos políticos con representación parlamentaria, entre ellos: Partido de Avanzada Nacional, Frente Republicano Guatemalteco, Frente Democrático Nueva Guatemala, Democracia Cristiana Guatemalteca, Unión del Centro Nacional, Movimiento de Liberación Nacional y Unión Democrática, lo cual fue aceptado y ejecutado en el mes de abril de 1996.

En el acuerdo de Estocolmo se sugirieron los siguientes temas:

a) Documentación



- b) Empadronamiento
- c) Votación
- d) Transparencia y publicidad
- e) Campaña de información, y,
- f) Fortalecimiento institucional

Al integrarse la referida Comisión de Reforma Electoral, dio como resultado un transparente debate; puesto que se invitó a la sociedad civil organizada para que presentara propuestas de modificación, lo que constituyó un sano ejercicio de democracia participativa, sobre todo, por haberse logrado un proyecto de reforma electoral consensuado, que permitiría introducir novedades a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, propiciando el surgimiento de un informe final denominado Guatemala, Paz y Democracia, que fuera presentado, al Congreso de la República de Guatemala en agosto de 1998.

Sin embargo, transcurrió el tiempo sin conocerse y emitirse las pretendidas reformas, y fue hasta en mayo de 2004, después de celebrados dos procesos electorales de 1999 y de 2003, que se aprobó la reforma electoral que, a pesar de haber mutilado y modificado la ley, constituye un avance para el régimen electoral guatemalteco.

### **3.6. Temas relacionados con el evento electoral guatemalteco**

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, ley que previamente fue reformada mediante los Decretos 51-87, 74-87, 10-89, 35-90 y 10-04 del Congreso de la República de Guatemala; sin embargo todas las reformas no satisfacen a cubrir las expectativas plasmada y firmadas en los acuerdos de paz de Estocolmo relacionado en el punto anterior.

Algunos de los aspectos políticos que aún deben ser mejorados en la legislación guatemalteca son:

- 1) Partidos políticos
- 2) Financiamiento a los partidos políticos



- 3) Financiamiento de campañas electorales
- 4) Comités cívicos
- 5) Tribunal Supremo Electoral
- 6) Documento de identificación personal
- 7) Proceso electoral; y,
- 8) Propaganda electoral

### **3.7. Representación proporcional de minorías en los comités ejecutivos**

Atendiendo al principio de representación proporcional de minorías, para minimizar el efecto de los conflictos que se dan dentro de las organizaciones políticas; se estipuló que los comités ejecutivos de los partidos políticos se integrarán a nivel nacional obligatoriamente, al existir más de una planilla en competencia, pues cuando se llevan a cabo elecciones internas, sin respetar la amplia participación, su efecto inmediato es el divisionismo del partido de que se trate.

Para la existencia y funcionamiento de los partidos políticos, se requiere contar con un número mínimo de afiliados, equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, que corresponda a las últimas elecciones generales realizadas en nuestro país, y que al menos la mitad deben ser alfabetos. Tal mínimo corresponde a quince mil quinientos veinte afiliados.

Con la disposición anterior, se pretende lograr que los partidos políticos cuenten con afiliados suficientes para abrir verdaderos debates políticos internos; que se encuentren activos, que puedan ser oídos y que tengan voz y voto; pretendiendo evitar afiliados adherentes o presta-firmas, usados únicamente para completar y mantener vigente la membresía.

Es importante señalar que inicialmente, se regulaba, en cuanto a la organización municipal de los partidos políticos que, era suficiente reunir la cantidad de dieciséis



personas afiliadas en cualquiera de los trescientos treinta y tres municipios del país, sin tomar en cuenta su extensión territorial o la densidad demográfica. Seguidamente se conoció una propuesta de reforma, aplicando una tabla respecto a la cantidad de personas empadronadas que existieran en cada uno de los municipios del país; propuesta que no corrió con suerte y fue desechada por el Congreso de la República de Guatemala, optando por incrementar el número a cuarenta afiliados por municipio.

Respecto al hecho de contar con una organización departamental de partidos políticos, es preciso indicar que la ley de la materia expresa que es suficiente contar con organización municipal en más de tres municipios. Si analizamos el número de municipios aludido anteriormente, para el caso del departamento de Izabal la cantidad resulta muy alta, ya que se encuentra integrado por 5 municipios, en comparación con el departamento de Huehuetenango, donde dicha cantidad resulta mínima o irrelevante, debido a que lo integran 32 municipios.

Los partidos políticos deben tener presencia en el interior de la república en por lo menos 50 municipios de conformidad con la ley, para contar con organización nacional.

### **3.8. Elecciones Directas y Primarias**

Las asambleas nacionales de los partidos políticos, están facultadas para convenir que la elección de sus autoridades internas y la proclamación de candidatos a cargos de elección popular, se lleve a cabo a través de elecciones en forma directa, debiéndose, en tal caso, convocar a todos los afiliados. Lo anteriormente indicado demuestra que, a través de dicho procedimiento, puede lograrse la participación directa de sus convocados para la toma de decisiones importantes, siempre que se realicen verdaderas elecciones primarias, conforme al Artículo 26 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y no tomándola como un mero requisito. Toda organización política debe contar, entre otros órganos, con la fiscalización financiera, de conformidad con el Artículo 24 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.



### **3.9. Inclusión de mujeres, representantes de distintos sectores ciudadanos en las candidaturas a cargos de elección popular**

En el Artículo 22, inciso e), se enuncia que los partidos políticos velarán por la inclusión de la mujer y otros sectores sociales en la política nacional; a quienes deben incluirse de la misma manera en listados de candidaturas para cargos de elección popular; esta obligación constituye un verdadero desafío para las organizaciones políticas, pero se pretende fortalecer y consolidar la equidad de género, la participación real del pueblo maya, garífuna, xinca y ladino, así como la participación de la juventud, ancianos y discapacitados.

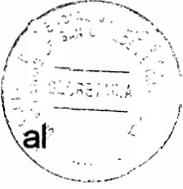
### **3.10. Del financiamiento de partidos políticos**

En la historia guatemalteca, fue en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, donde se reguló por primera vez lo atinente al financiamiento público directo a los partidos políticos.

Inquieta abordar reflexivamente lo anterior, puesto que este tema debe discutirse, científica y académicamente, en el sentido que la construcción del estado social y democrático de derecho, que en Guatemala deriva de la constitución del 85, debe lograr que los partidos políticos únicamente subsistan por un aporte institucional del Estado.

Este sistema, ha constituido el mejor aliciente para las democracias que aún se encuentran en proceso de consolidación en América Latina, como el caso de México, Nicaragua y Colombia. Descartando a futuro los males que trae consigo el financiamiento privado y de capitales de dudosa procedencia.

Al respecto del Artículo 21 de La Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece que el Tribunal Supremo Electoral será el encargado de llevar a cabo la fiscalización de los fondos privados que reciban las organizaciones políticas, para el financiamiento de sus



actividades permanentes y de campaña, así como también lo referente al financiamiento público que se les otorgue.

Inicialmente el Estado guatemalteco venía contribuyendo económicamente con los partidos políticos, por la cantidad estipulada en ley, correspondiente a dos quetzales por voto, encontrándose actualmente en dos pesos centroamericanos, es decir, el equivalente a dos dólares de los Estados Unidos de América, por voto. Se considera que es necesario contar con éste financiamiento económico para el logro de la modernización de los partidos políticos en Guatemala, así como para el desarrollo de actividades transparentes.

Para que una organización política sea acreedora del financiamiento público, debe obtener, por lo menos, el 5% del total de sufragios válidos o haber logrado obtener una diputación.

Respecto a la formación de coaliciones, el financiamiento debe distribuirse conforme a lo estipulado en el pacto de coalición, pues conforme experiencia pasada se puede indicar que la distribución del aporte económico se realizaba en partes iguales.

Se utiliza como base para el cálculo del financiamiento a los partidos políticos, el escrutinio realizado en la primera elección para los cargos de presidente y Vicepresidente de la república, cuyos pagos deben hacerse en proporciones iguales, en cuatro cuotas anuales.

Los partidos políticos, a través de los comités ejecutivos, están obligados a descentralizar a los departamentos y municipios, los fondos públicos que les hagan efectivos.

Existe la prohibición de recibir financiamiento de parte de los Estados y personas individuales o jurídicas extranjeras; exceptuando el financiamiento proveniente de entidades académicas o fundaciones que los otorguen para fines de formación, cuyas asignaciones deben reportarse al Tribunal Supremo Electoral.



Respecto a las contribuciones que se reciban para determinado candidato de una organización política, deben hacerse llegar directamente a los partidos políticos.

Asimismo, existe la prohibición de realizar contribuciones anónimas. Sin embargo, dicha disposición es relativa; ya que dichas contribuciones anónimas podrían encontrar mecanismos para ocultar a quien las hace, a través del régimen de personas jurídicas.

Toda organización política se encuentra obligada a llevar un registro público contable de las contribuciones económicas que reciban. Dicho carácter público constituye un avance trascendente dentro de la normativa electoral.

Para culminar, puede decirse que las organizaciones políticas tienen la obligación de registrar íntegramente por asientos contables su patrimonio, y sin formar parte de éste los títulos al portador.

### **3.11. Del límite del financiamiento para las campañas electorales**

Se considera que los gastos para la campaña electoral tienen un límite máximo, y este será de un peso centroamericano, equivalente a un dólar estadounidense, por ciudadano empadronado al treinta y uno del mes de diciembre del año anterior de las elecciones.

Es oportuno citar que al treinta y uno de diciembre, previo a las elecciones del año dos mil siete, el número de ciudadanos empadronados ascendió a la cantidad de cinco millones cuatrocientos sesenta y siete mil ochocientos catorce (5,467,814), deduciéndose que el límite para la campaña electoral fue de cuarenta y un millones ocho mil seiscientos cinco quetzales (Q.41,008,605.00). Respecto a los comités cívicos, el cálculo se realizará en base al número de empadronados del municipio en el que participen. Sin embargo, el límite anterior puede ser modificado por el Tribunal Supremo Electoral, en sesión conjunta con los secretarios generales de los partidos políticos participantes, para lo cual es obligatorio convocar a sesión quince días posteriores a la convocatoria al proceso electoral. Respecto a ello, los partidos políticos



se enfrentan con el desafío de respetar los límites que se establezcan, y si se modifica el factor deben obrar razonablemente; en ese sentido, lo ideal sería que utilizaran correctamente esta facultad, que se les otorga por vez primera, para tener voto en decisiones que podrían ser competencia exclusiva de las autoridades del Tribunal Supremo Electoral.

Ninguna persona individual o jurídica puede realizar aportaciones económicas que sobrepasen el 10% del límite de gastos de la campaña. En ese sentido, la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece en el Artículo 20, literal e), que se mantiene el financiamiento indirecto para los partidos políticos, ya que en su función fiscalizadora de los procesos electorales podrán usar franquicia postal y telegráfica, ampliándose la regulación en cuanto a que cuando estos servicios no los preste directamente el Estado éste deberá reponer el monto de los mismos a los partidos políticos que los hayan utilizado.

Existe también el derecho de las organizaciones políticas a usar los medios de comunicación estatales, radiales y televisivos; ampliándose dicho derecho para efectuar propaganda, así como que el tiempo mínimo es de treinta minutos por semana.

Pueden agregarse también otros apoyos catalogables como los subsidios o financiamientos indirectos, siendo ellos los siguientes:

- El derecho otorgado a las organizaciones políticas, para utilizar de manera gratuita salones y otras instalaciones municipales adecuadas para celebrar asambleas, y hasta para una reunión partidaria a cada tres meses.
- Hacer uso de postes ubicados dentro de la vía pública y de otros bienes de uso común, con el propósito de colocar propaganda electoral, siempre y cuando sea compatible para ese fin.

El incumplimiento de la normativa que regula el financiamiento a los partidos políticos



conlleva la aplicación de sanciones administrativas, sin embargo, es de hacer notar que los partidos políticos han presionado dentro del Congreso de la República de Guatemala, para no regular figuras penales que sancionen dichas ilegalidades, así como la eventual cancelación de la personalidad jurídica de la organización política respectiva. Es importante hacer notar que no se encuentra establecida ninguna gradación de las sanciones administrativas antes relacionadas.

### **3.12. Régimen de constitución de comités cívicos electorales**

La Ley Electoral y de Partidos Políticos preceptúa que para constituir comités cívicos electorales, se debe aplicar una tabla conforme a la densidad de personas empadronadas por municipio, la que va de municipios con hasta cinco mil empadronados, que requieren cien afiliados, hasta aquellos municipios que cuenten con más de cien mil empadronados, en donde se requieren un mil quinientos ciudadanos afiliados, la referencia que se hace en cuanto al número de empadronados es en relación al padrón electoral, el cual haya sido utilizado en la última elección general.

Al Tribunal Supremo Electoral, como autoridad máxima en materia electoral, conforme al inciso u) del Artículo 125 de dicha ley, se le asigna la obligación de diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación cívica electoral, así como campañas de empadronamiento de carácter permanente, conforme al Artículo 125, inciso t) de dicha ley, y de la misma manera a las delegaciones y subdelegaciones del Registro de ciudadanos se les asigna la competencia para llevar a cabo, de manera permanente, campañas de educación cívica y divulgación electoral, conforme a lo preceptuado en los Artículos 169 y 170 de dicho cuerpo legal.

### **3.13. Normas que crean el documento único de identificación**

Conforme a la reforma sugerida en los Acuerdos de Paz, se hizo la propuesta sobre la emisión, control y administración del documento único de identificación personal, que debería estar a cargo del Tribunal Supremo Electoral, quien debía encargarse de



expedirlo, coordinarlo y fiscalizarlo; el propósito era considerar que a un mediano plazo la autoridad electoral absorbería los registros civiles.

El Congreso de la República de Guatemala, al emitir las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 2004, de manera novedosa aprobó, mediante un Artículo transitorio, que todo lo relativo al documento personal identificación, será regulado por la ley ordinaria de la materia, que creará la institución que será integrada entre otros, por el Tribunal Supremo Electoral y que emitirá y administrará dicho documento, fijándole al Congreso de la República un plazo de 90 días después de que este Decreto cobre vigencia, para que lo emita.

Posteriormente, en el mes de noviembre de dos mil cinco, el Congreso de la República, emitió el Decreto 90-2005, cuyo documento contiene la Ley del Registro Nacional de las Personas, cuyo directorio también se encuentra conformado por un magistrado del Tribunal Supremo Electoral, a quien le compete presidirlo.

### **3.14. Elecciones en estado de excepción**

El Artículo 194 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece que no obstante la declaratoria de un estado de excepción no se puede suspender un proceso electoral, así como que la Ley de Orden Público debe garantizar la vigencia de los derechos y libertades constitucionales necesarios, de manera que no pueda afectarse el proceso electoral, así como que tampoco debe incidir en sus resultados.

### **3.15. De la descentralización de las juntas receptoras de votos**

La normativa electoral conferirle potestad y obligación al Tribunal Supremo Electoral y las Juntas Electorales, para que descentralicen la instalación de las juntas receptoras de votos a nivel nacional, garantizando que las mismas puedan instalarse con atención a los principios de acceso, distancia, seguridad, residencia y condiciones necesarias adicionales, conforme al criterio de la autoridad electoral responsable de dicha descentralización.



La ley ordena para aquellos ciudadanos que viven en centros urbanos, que el Tribunal Supremo Electoral deberá formular el padrón electoral conforme a la zona en que residen; indica además que los electores se distribuirán conforme al número de su inscripción en el registro de ciudadanos.

En cuanto al ámbito rural, existe la obligación de instalar juntas receptoras de votos tanto en las cabeceras municipales, como en aldeas, caseríos, cantones u otros lugares donde existan más de quinientas personas empadronadas, tomando en cuenta únicamente el criterio de población debidamente empadronada.

Al respecto, el Tribunal Supremo Electoral ha mantenido el criterio, y ha insistido, en que la descentralización de las Juntas Receptoras de votos debe ejecutarse en forma técnica.





## CAPÍTULO IV

### 4. Los delitos en el ámbito electoral

La existencia de diversos factores han obligado al ser humano a vivir en sociedad, quien desde su origen ha encontrado en esta, vínculos que lo integran a una comunidad que le otorga protección y la posibilidad de subsistir mediante la división del trabajo.

Como consecuencia del surgimiento de las primitivas formas sociales, se dio la necesidad de establecer un liderazgo que garantizara la supervivencia del grupo social y en esos momentos, era indispensable contar con una persona que guiara al grupo y determinara los límites de la actuación individual prevaleciendo el interés de la colectividad. Junto con el hombre, surgen las instituciones jurídicas, como la propiedad y la familia, que demandan reglas que permitan salvaguardar esos derechos aún en los sistemas donde ha imperado el absolutismo de sus gobiernos.

En Grecia y Roma, surge los conceptos de la democracia, que permiten a los miembros de una comunidad, -ciudad- participar en la elección de sus gobernantes.

Una norma debe tener en sí una garantía de que será cumplida y por ello surgen las sanciones, y la posibilidad del ente gobernante para imponerlas.

En la elección de sus gobernantes, los estados han establecido formas de designar a quienes han de encabezar y dirigir a sus sociedades, representadas a través de las Normas electorales, mismas que deben revestir una obligatoriedad para su cumplimiento que garantice el respeto y vigencia de las mismas.

Todo ejercicio de la función de gobernar ha sido representativa de derechos y privilegios para la clase gobernante, motivo por el cual en un régimen democrático en el que cualquier persona puede en teoría acceder al poder, ya que genera ambiciones ya sea por conservar el poder o por acceder a él. La necesidad de los individuos de formar parte de los grupos de poder en el gobierno ha generado en algunas ocasiones, la



violencia de las normas que regulan la elección de los gobernantes y como respuesta a esas violaciones, opera la sanción que la misma disposición establece.

El ilícito electoral como acto contrario a la norma puede traer como consecuencia tres diferentes maneras de sancionar esa conducta:

- El acto nulo. Es la no generación de efectos de derecho.
- La falta administrativa. Es la imposición de una sanción administrativa.
- El delito electoral. Es la imposición de una pena.

El ilícito electoral, puede entonces producir efectos en dos ámbitos distintos, uno en el terreno propiamente electoral, el segundo en el campo del derecho penal, por lo que un mismo acto puede válidamente sancionarse en dos ámbitos.

El delito electoral tiene sus más remotos antecedentes en Grecia, en donde se sancionaban conductas que lesionaban los derechos democráticos. Los ilícitos como votar dos veces, comprar o vender el voto merecían la pena de muerte.

En el derecho Romano, surge la Ley Juliana de Anbitu, misma que se ubica en la época del emperador Augusto. Dicha ley describía la conducta de aquel que iba de un cargo público en Italia, en la edad media, surge la figura del broglio cuyo significado es intriga, y se señalaba al brogliatore como aquél que se dedica a comprar votos como una manera e inmoral de ganarse el favor de los electores.

#### **4.1. Delitos Electorales**

Un sistema electoral en un estado democrático tiene como finalidad primordial garantizar la libre expresión de la voluntad soberana del pueblo; esta libertad genérica se rodea de otro conjunto de libertades encaminadas a salvaguardar los derechos y garantías políticas establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes que regulan la materia electoral. Es importante resolver en ese sentido la siguiente pregunta: ¿es preciso incluir la tipificación como delitos



electorales, o en su caso faltas electorales, dentro del conjunto de conductas atentatorias contra la transparencia y objetividad del *proceso electoral*, como asimismo contra la igualdad entre los distintos competidores en la lid electoral y contra la libre manifestación de su opción de *voto* por parte del *elector*, en definitiva, contra la pureza de los comicios?

Por razones de técnica legislativa atinentes a las relaciones entre el Código Penal y las leyes especiales, se presenta la necesidad de resolver si los delitos o faltas electorales habrán de regularse en una ley especial en la materia penal electoral o, si por el contrario, deben continuar regulándose en el propio Código Penal.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, la doctrina no ha mantenido una posición unánime. Aunque el ideal sería que toda la materia penal estuviera reunida en un solo cuerpo legal, no hay que olvidar que determinadas materias, por sus particularidades, no guardan relación con lo que tradicionalmente constituye la materia propia de un Código Penal; lo anterior porque son de tal naturaleza, que por su carácter de transitoriedad o por encontrarse en un período incipiente de materialización, su inclusión plantearía graves problemas para el encuadramiento del tipo penal.

Los delitos electorales forman parte de aquellos que justifican plenamente su regulación en una ley especial. En ese sentido, si atendemos a las fuentes legales, podemos observar que son muy pocos los casos en que la Constitución de un Estado regula directamente aspectos relacionados con los delitos y faltas electorales, tal es el caso de la Constitución de Honduras que en su artículo 57 dispone que *“la acción penal por los delitos electorales establecidos por la Ley es pública y prescribe en cuatro años”*. Y, en su artículo 58 establece que *“la justicia ordinaria, sin distinción de fueros, conocerá de los delitos y faltas electorales”*.

En el mismo sentido, el artículo. 137.4 de la Constitución de Panamá atribuye al Tribunal Electoral la competencia de *“sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio de conformidad con la Ley”*. En otros casos, la Constitución se limita a exigir determinado rango legal para las normas que regulan la materia electoral,



dentro de la cual se incluyen los *delitos electorales*; es el caso, por ejemplo, del artículo 18 de la Constitución de Chile. En igual forma en Nicaragua, Venezuela y España, los *delitos electorales* se regulan en normas para cuya aprobación se exige una mayoría parlamentaria reforzada.

#### **4.2. Definición de delito electoral y su tipificación**

Los delitos electorales son: aquellas acciones u omisiones que, de una u otra forma, atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad, que han de regir un sistema electoral democrático.

La tipificación de una determinada conducta como delito o falta electoral es algo que corresponde decidir al propio legislador, atendiendo al efecto a los criterios que estime oportunos en cada momento, criterios que varían según los países, por lo que no es extraño observar que un mismo hecho puede ser castigado como delito en un país o sancionado como falta en otro.

Pocas legislaciones definen en forma general el delito electoral; tal es el caso de la Ley Electoral de Bolivia, cuyo artículo 213 dispone que *“toda acción u omisión dolosa o culposa voluntaria, violatoria de las garantías que establece esta ley constituye un delito electoral penado con arresto y/o multa. Pérdida del cargo para los empleados públicos”*.

En definitiva, el tipificar como delictivas una serie de conductas con el objetivo de garantizar el pacífico y libre ejercicio del derecho de *voto*, la igualdad de oportunidades entre los actores políticos que compiten en la lid electoral, la legalidad del procedimiento, se hace con el ánimo preventivo del legislador para garantizar la autenticidad y pureza del proceso electoral de que se trate.

Para tipificar el delito, es necesario considerar dos elementos: el autor de la conducta delictiva y la materia.

En atención al autor suelen diferenciarse los delitos cometidos por funcionarios públicos de aquellos otros en que el autor es un particular.



Entre los primeros puede a su vez distinguirse entre los cometidos por funcionarios públicos en sentido estricto, a aquellos otros cuya autoría ha de atribuirse a personas que desempeñan funciones públicas tan solo en el proceso electoral.

Los actos delictivos de los funcionarios públicos pueden consistir bien en incumplimiento de funciones, en abuso de poder. Considerándose “abusos de poder” acciones tales como la falsificación de documentos electorales, que es algo común en la legislación electoral latinoamericana, la intimidación de los electores, la detención de integrantes de las mesas electorales o de cualquier *elector* y, con carácter general, todo abuso del funcionario encaminado a favorecer a un determinado candidato u opción política concurrente a los comicios.

Es común la tipificación como delito de incumplimiento de funciones por personas que, puntualmente, participan en el proceso electoral, de conductas tales como: la inasistencia a la convocatoria de la mesa electoral, la retirada de la mesa con anterioridad al término de la elección, la omisión voluntaria de la firma del acta electoral o la falta de mención en el acta de las incidencias producidas o de las reclamaciones presentadas.

En cuanto a los tipos delictivos en que pueden incurrir los particulares, cabe indicar que, casi todos los países latinoamericanos castigan las acciones de los particulares consistentes en la obstaculización del proceso electoral; los fraudes electorales, destacando entre ellos los delitos de votar dos o más veces o votar sin tener derecho a ello, las falsedades electorales; los actos de propaganda ilegal; los desórdenes públicos realizados durante las votaciones y, muy particularmente, en los lugares cercanos a los colegios electorales o en el propio colegio, y las coacciones dirigidas contra otros electores.

En atención a la materia y circunscribiéndonos a la legislación electoral en Latinoamérica, encontramos gran variedad de tipos delictivos que pueden agruparse del siguiente modo: a) la obstaculización del proceso electoral b) falsedades, c) fraude



electoral, d) abandono de funciones, e) propaganda ilegal, f) sobornos, g) coacciones, h) desordenes públicos, i) calumnias e injurias, y j) sustracciones.

En la presente investigación no se pretende a analizar todos y cada uno de esos tipos, sino limitarnos a efectuar un análisis de algunas de las conductas delictivas más comunes a la vista de las diferentes legislaciones electorales europeas y latinoamericanas. Para el efecto, vamos a agrupar los delitos en funciones de los distintos rasgos que caracterizan el derecho de sufragio y la emisión de voto: sufragio obligatorio, bien que, desde luego, no en todos los países, voto secreto, sufragio igual y sufragio libre.

#### **4.3. Conductas constitutivas**

- Recoger el documento personal de identificación para votar.
- Impedir el traslado o entrega de materiales.
- Realizar proselitismo o propaganda electoral el día de la jornada en el interior de la casilla.
- Votar o pretender votar con una credencial de elector de otra persona.
- Violar el secreto del voto.
- Abrir o cerrar dolosamente una casilla fuera de los tiempos previstos en la ley.
- Comprar el voto de los ciudadanos.
- Impedir la instalación de una casilla.
- Transportar personas coaccionándolas.
- Introducir o sustraer de las urnas ilícitamente boletas electorales; apoderarse, destruir o alterar documentos o materiales electorales.

#### **4.4. Delitos que pudieran cometerse el día de la jornada electoral**

- Votar sin cumplir los requisitos de la ley.
- Votar más de una vez.
- Hacer proselitismo en el interior de la casilla o en donde estén formados los electores.
- Obstaculizar el desarrollo de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes, así como la documentación electoral.



- Votar o pretender votar una credencial de la que no sea titular.
- Recoger credenciales para votar.
- Apoderarse, destruir o alterar boletas electorales.
- Violar el secreto del voto.
- Impedir en forma violenta, la instalación de una casilla.
- Ofrecimiento para comprar votos.

#### 4.5. Omisión del sufragio

El sufragio es: “Una institución democrática de derecho público, según la cual todos los ciudadanos de un país, cualquiera sea su situación social o económica, tienen derecho a elegir sus gobernantes”.<sup>9</sup> El sufragio universal es, el principio organizativo de los Estados democráticos en virtud del cual la totalidad de los ciudadanos mayores de edad deben integrar el cuerpo electoral, de modo que el ejercicio del poder estatal se base efectivamente en el consenso de todo el pueblo.

Conforme a este principio, “las exclusiones del derecho de sufragio deben establecerse respetando el principio de igualdad, pueden basarse sólo en circunstancias individuales de la persona (como la incapacidad civil o la violación de la ley que entrañe determinadas condenas) y no pueden implicar, en cambio, la exclusión de sectores significativos de la población.”<sup>10</sup> En algunas legislaciones se considera como un derecho político y en otras como un deber cívico de carácter obligatorio, en cuyo supuesto el que omite su emisión puede ser sancionado.

Los ordenamientos jurídicos que determinan el carácter obligatorio de la emisión del voto suelen contemplar como conducta sancionable la no emisión del mismo. Es el caso, de países como: Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Ecuador y Honduras. En Argentina, el Código Electoral Nacional, aprobado por Decreto número 2135/1983, de 16 de agosto, en su Artículo 125 tipifica como falta electoral la no emisión del voto.

<sup>9</sup> J.D. Ramírez Gronda. **Diccionario jurídico**. Ed. Claridad, S.A. San José, Buenos Aires, 1964, pág. 266

<sup>10</sup> Fundación Tomás Moro. **Diccionario jurídico espasa**, Ed. Espasa Calpe, S.A. Madrid España, 1999, pág. 944.



De conformidad con dicha norma, se impondrá multa de 50 a 500 pesos argentinos al elector que dejare de emitir su voto y no se justificare ante cualquier juez electoral de distrito dentro de los sesenta días ulteriores a la respectiva elección. El infractor no podrá ser designado para desempeñar funciones o empleos públicos durante tres años a partir de la elección. El infractor que no abonare la multa no podrá realizar gestiones o trámites durante un año ante los organismos estatales nacionales, provinciales o municipales.

El Código Electoral belga, de 19 de agosto de 1928, dedica su Título VI a De la sanction de l'obligation du Vote, en los Artículos 207 y siguientes, contemplaba el procedimiento a seguir para la verificación de los ciudadanos que hayan incumplido su obligación de votar, de la siguiente forma: En los ocho días siguientes a la proclamación de candidatos electos, el comisario de esta averiguación dirigía al juez de paz una lista con los electores que no hubieren tomado parte en la votación o cuyas excusas no hubieren sido admitidas. Una primera ausencia no justificada era sancionada con advertencia o multa de uno a tres francos. En el caso de reincidencia en los seis años inmediatamente posteriores, la multa se debía elevar de tres a veinticinco francos y si las reincidencias se reprodujeran por tercera y cuarta vez en el plazo de quince años, el elector será borrado de las listas electorales por un periodo de diez años durante el cual no podrá recibir ningún nombramiento, promoción o distinción, sea gubernamental o de las administraciones provinciales o municipales.

En Bolivia, Brasil, Ecuador y Honduras, la omisión del voto lleva aparejada una sanción. En Bolivia es fijada por la Corte Nacional Electoral. En Brasil se fija por la ley que la cuantifica en función a un porcentaje (del 3 al 16 por 100) del salario mínimo de la región, algo similar a lo que se prevé en Ecuador (multa del 2 al 25 por 100 del salario mínimo vital). En Honduras se precisa legalmente la cuantía de la multa. En México, el incumplimiento injustificado de la obligación de votar en las elecciones federales (Presidente de la República, así como diputados y senadores a las cámaras respectivas del Congreso de la Unión), está sancionado con la suspensión por un año de los derechos o prerrogativas políticas del ciudadano, según se prevé en los Artículos 38, fracción 1, en relación con el 36, fracción III, de la Constitución Federal.

En Luxemburgo encontramos previsiones legales análogas. La Ley Electoral luxemburguesa, de 31 de julio de 1924, en sus Artículos 261 y 262, introducidos en la reforma operada por la ley de 31 de julio de 1973, determina que en el mes inmediato a la proclamación del resultado del escrutinio, el oficial del ministerio público debe confeccionar, bajo el control del juez de paz, una lista con los electores que no hayan tomado parte en la votación o cuyas excusas no se hubieren admitido.

Una primera abstención no justificada será sancionada con una multa de 1000 a 2500 francos. Caso de reincidencia, la multa será de 5.000 a 10.000 francos. En definitiva, la omisión del voto, en aquellos países en que su emisión es obligatoria, aparece por lo general sancionada como falta más que delito electoral y, coherentemente con ello, quien incumple esta obligación es objeto de una sanción pecuniaria.

#### **4.6. Violación del secreto del voto**

El secreto del *voto* es una de las más relevantes garantías del sufragio democrático, se persigue salvaguardar de modo real la libre emisión del sufragio. Solo cuando esté garantizado el secreto del voto podrá el elector votar con entera libertad. Por ello los códigos y leyes electorales sancionan aquellos actos orientados a conculcar ese secreto. Por ejemplo: las legislaciones de Argentina, Costa Rica y Portugal.

El Artículo 141 del Código Electoral Nacional argentino castiga con la pena de seis meses a dos años de prisión al que utilizare medios tendentes a violar tal secreto. De igual forma, el Código Electoral de Costa Rica, de 10 de diciembre de 1952, reformado por Ley del 28 de noviembre de 1996, sanciona con la pena de prisión de dos a doce meses a quien violare por cualquier medio el secreto ajeno. En América Latina, esta conducta es también tipificada como delictiva entre otros países, como Bolivia, Brasil, El Salvador, Perú y México. En análogo sentido se orienta el Artículo 151 de la Ley Electoral No. 14/1979, de 16 de mayo, para la Asamblea de la República portuguesa. Algunos ordenamientos no sólo tipifican la violación del secreto del voto ajeno, sino también la revelación del propio voto. Este es el caso del Artículo 142 del Código Electoral Nacional argentino, que impone la pena de prisión de uno a dieciocho meses al *elector* que revelare su *voto* en el momento de emitirlo.

#### 4.7. Voto múltiple o ilegal



El principio del sufragio igual es uno de los rasgos característicos de todo sistema electoral democrático. De ahí que las leyes electorales sancionen las conductas que tienden a vulnerarlo, pudiendo provenir la conculcación bien del voto múltiple (incluso de la mera inscripción censal múltiple), bien de la inscripción fraudulenta en una lista electoral o de la emisión asimismo fraudulenta del voto.

Son varios los ordenamientos electorales latinoamericanos que se orientan en esta dirección. En Argentina por ejemplo, el Artículo 137 del Código Electoral Nacional, impone la pena de prisión de seis meses a tres años al ciudadano que se inscriba más de una vez ó se inscriba con documentos apócrifos, anulados o ajenos, o denunciare domicilio falso. Y el Artículo 139 castiga a quien vote más de una vez, con la pena de uno a tres años de prisión; y con distintas penas, a quien incurra en: votación múltiple y la falsificación registral, delitos que también son sancionadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

En Perú y en la República Dominicana tan solo se sanciona el voto múltiple. Del análisis de las legislaciones apuntadas se establece que se impone en general penas de privación de libertad, con algunas excepciones, como es el caso de Venezuela, donde la falsificación registral es sancionada tan solo con multa de 10 a 25 días de salario mínimo o, en su caso, arresto proporcional. Cabe destacar asimismo como particularidad que el Artículo 153, f/ del Código Electoral de Costa Rica sanciona no solo a quien vote más de una vez, sino también a quien pretenda hacerlo.

Los ordenamientos electorales europeos siguen esta misma pauta. En Francia, el Código Electoral (Decretos No. 64-1086 y 64-1087, de 27 de octubre de 1964) sanciona (Artículo 86) a toda persona que se inscribe en una lista electoral con nombre falso, o falseando sus cualidades, ocultando su incapacidad legal... etc. Y el Artículo 93 castiga con la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de 720 a 20.000 francos al ciudadano que, aprovechándose de una inscripción múltiple, vote más de una vez.



Análogas determinaciones encontramos en el Reino Unido. El Artículo 48.2, a/ de la Representation of the People Act de 1949 (Ley destinada a codificar ciertas disposiciones relativas a las elecciones parlamentarias y de gobierno local, corrupciones, prácticas ilegales y reclamaciones judiciales en materia electoral) considera culpable de delito a la persona que vote como elector más de una vez en el mismo distrito en una elección parlamentaria. Y el Artículo 46.1, a castigar a quien vote a sabiendas de que está sujeto a una inhabilitación legal para poder votar.

También en Portugal la Ley Electoral (Artículo 149) tipifica como conducta delictiva el voto plural o múltiple, castigando esa conducta con la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de 20.000 a 100.000 escudos. Y en España, la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, en su Artículo 142, castiga con las penas de prisión menor en grado mínimo, inhabilitación especial y multa de 30.000 a 300.000 pesetas, a quienes voten dos o más veces en la misma elección, o a quienes voten dolosamente sin capacidad para hacerlo.

En México, el Código Penal Federal de 1931, a través de la reforma que entró en vigor el 16 de agosto de 1990, sanciona a quien vote más de una vez en una misma elección, con multa de diez a cien días multa y pena de prisión de seis meses a tres años.

#### **4.8. Constricción de la libertad de sufragio**

La libertad de emisión del sufragio puede ser constreñida a través de medios muy diversos: bien directamente, obligando o coaccionando a votar en un determinado sentido o impidiendo la emisión del voto, bien a través de cauces indirectos, induciendo con engaño a un elector, o a una pluralidad de ellos, a votar por una opción política concreta.

Las legislaciones electorales a ese respecto, sancionan diferentes conductas delictivas, incluso suele sancionarse, las actividades que puedan incidir en la obstaculización de la participación en el proceso electoral. Tal es el caso del Código Electoral Nacional argentino, que sanciona con la pena de prisión de quince días a seis meses al



empresario u organizador de espectáculos públicos o actos deportivos que se realicen durante el desarrollo del acto electoral hasta transcurridas tres horas desde la finalización de la votación.

En igual sentido se sanciona a quienes organicen o autoricen juegos de azar. Complementariamente, la propia normativa Argentina impone la pena de prisión de dos meses a dos años a quien con engaños induzca a otro a votar en determinada forma o a abstenerse de hacerlo. Las coacciones y los sobornos son generalizadamente tipificadas como conductas delictivas en gran parte de los países latinoamericanos; así, en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay. En Francia, el Artículo 107 del Código Electoral penaliza al que, bien atemorizando a un elector, bien amenazándole o violentándole, intente influenciar su opción de voto o lograr su abstención. La pena prevista es la prisión de un mes a dos años, a la que se ha de adicionar una multa de 720 a 30.000 francos. En Luxemburgo, se castiga con multa de 5000 a 50.000 francos a quienes, bajo cualquier pretexto, ofrezcan o prometan a los electores una suma de dinero, valores, comestibles, bebidas o cualesquiera otras ventajas.

En Portugal, el Artículo 152 de su Ley Electoral, castiga con la pena de prisión de seis meses a dos años a quien usare de la violencia o amenaza sobre cualquier elector, o usare con engaños o artificios fraudulentos, falsas noticias o cualquier otro medio ilícito para constreñir o inducir al elector a votar una determinada lista o para abstenerse de votar.

En España, los apartados a/ y b/ del Artículo 146.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, castigan con la pena de arresto mayor y multa de 30.000 a 300.000 pesetas a quienes por medio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesas de las mismas, soliciten directa o indirectamente el voto de algún elector, o le induzcan a la abstención, y a quienes con violencia o intimidación presionen sobre los electores para que no usen de su derecho o lo ejerciten contra su voluntad. El Código Penal Federal de México, en el Artículo 405, fracción VI, impone una pena de cincuenta a doscientos días multa, y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que haga proselitismo o



presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto. Asimismo, el Artículo 407, fracción I, del mismo código penal, sanciona con una pena pecuniaria de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, a los servidores públicos que obliguen a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad y jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato. En ambos casos, además, se pueden imponer sanciones de inhabilitación de uno a cinco años y, en su caso, la destitución del cargo, según se prevé en el Artículo 402 del propio ordenamiento de referencia. El Artículo 404 impone una sanción de hasta 500 días multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio de derecho al voto.

Adicionalmente a las estipulaciones anteriormente relacionadas, las leyes electorales sancionan todos aquellos actos que, al alterar la normalidad del colegio electoral, imprescindible para que el elector pueda emitir con entera libertad su voto, constriñen aquella libertad. Así, el Código Electoral belga (Artículo 190) sanciona toda irrupción en un colegio electoral, consumada o intentada violentamente, que se oriente a obstaculizar las operaciones electorales. Otro tanto prevé el Código Electoral francés (Artículo 99), prácticamente en idénticos términos, y ambos textos legales vuelven a coincidir en la sanción a los miembros de un colegio electoral que durante el desarrollo del acto electoral cometan ultrajes o violencias contra el propio colegio, uno de sus miembros o contra cualquier elector.

La legislación luxemburguesa tipifica la irrupción violenta, o su tentativa, en un colegio electoral, mientras que en España, en similar dirección, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General castiga a quienes impidan o dificulten injustificadamente la entrada, salida o permanencia de los electores candidatos, apoderados, interventores y notarios en los lugares en que se realicen actos del procedimiento electoral, como también a quienes perturben gravemente el orden en cualquier acto electoral o penetren en los



locales donde estos se celebren portando armas u otros instrumentos susceptibles de ser usados como tales.

En México, el Artículo 403, fracción XII, del Código Penal Federal, sanciona con la pena de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años a la persona que impida en forma violenta la instalación de una casilla electoral o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla. El Artículo 405, fracción III del citado código, sanciona con cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, así como con inhabilitación de uno a cinco años y, en su caso, destitución del cargo, según, en este último caso, se determina en el Artículo 402 del mismo código, al funcionario electoral que obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada.

Adicionalmente, en el Artículo 406, fracción VI, del ordenamiento citado, se sanciona con cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o candidato que obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o que con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales. Asimismo, el Código Electoral de Costa Rica, incrimina a quien se presente en un colegio electoral en notorio estado de embriaguez.

#### **4.9. Incumplimiento de funciones electorales**

En todo colegio electoral debe de haber al menos una mesa integrada por un número determinado de miembros, a la que corresponde presidir y dirigir el acto de la votación. La Mesa electoral está integrada por un presidente y unos vocales que han de ser elegidos, por lo general, por sorteo público de entre los electores censados en la sección electoral a la que corresponde la mesa.

La participación como miembro de la mesa constituye un deber cívico y una auténtica obligación legal, por lo que su incumplimiento es generalmente sancionado por la legislación electoral. En México, el incumplimiento injustificado de las funciones electorales está sancionado con la suspensión por un año de los derechos o



prerrogativas políticas del ciudadano, según se prevé en los Artículos 38, fracción I, en relación con el 36, fracción V, de la Constitución federal.

El Código Electoral argentino (Artículo 132) castiga con la pena de prisión de seis meses a dos años a los funcionarios creados por la propia ley y a los electores designados para el desempeño de funciones que sin causa justificada dejen de concurrir al lugar donde deban cumplirlas o hicieren abandono de ellas.

Y el Código Electoral costarricense (Artículo 152, g/) sanciona con la pena de inhabilitación absoluta por un periodo de dos a ocho años a los electores que, habiendo sido designados para formar parte del Tribunal Supremo de Elecciones o de una Junta Receptora, no se apersonen sin que haya justa causa, para el oportuno juramento después de haber sido requeridos a ese efecto por una vez.

En Latinoamérica, la mayor parte de los ordenamientos electorales tipifica como delito electoral el que genéricamente podríamos llamar abandono de funciones. Aparte de los países citados, este es el caso, entre otros de Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela.

También en los ordenamientos europeos se sanciona esta conducta. La Ley Electoral portuguesa (Artículo 164) sanciona a quien, habiendo de integrar la Mesa de la asamblea electoral, sin motivo justificado, no asuma o abandone esas funciones. La sanción es una multa que oscila entre los 1000 y los 20.000 escudos.

En España, la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, prescribe (Artículo 143) que el residente y los vocales de las mesas electorales, así como sus respectivos suplentes, que dejen de concurrir a desempeñar sus funciones, las abandonen sin causa legítima o incumplan sin causa justificada la obligaciones de excusa o aviso previo que les impone la propia Ley, incurrirán en la pena de arresto mayor y multa de 30.000 a 300.000 pesetas.



**4.10. Otras conductas tipificadas**

Junto a las conductas precedentemente citadas, las normas electorales tipifican muchas otras acciones u omisiones que puedan atentar contra la regularidad, legalidad y autenticidad del proceso electoral.

Son de relevante trascendencia las actuaciones dolosas o negligentes de los funcionarios públicos que supongan una vulneración de la normativa electoral.

En este marco puede situarse el incumplimiento de las normas relativas al censo electoral o de aquellas otras que regulan la constitución de las Juntas y Mesas electorales.

En igual sentido resultan gravosas para la pureza del proceso electoral, las actuaciones que, con abuso del cargo, impliquen la realización por tales funcionarios de alguna falsedad, como el cambio, ocultación o alteración, de cualquier modo, del sobre o papeleta electoral que el elector entregue al ejercitar su derecho de sufragio, o la realización fraudulenta del recuento de electores en actos referentes a la formación o rectificación del censo o en las operaciones de votación y escrutinio, todo ello hecho dolosamente.

Algunas leyes electorales tipifican como delito electoral las actuaciones de los partidos que vulneren lo establecido por la ley en relación con las limitaciones fijadas para los gastos electorales, considerando responsables de estos delitos a los administradoras o generales de las distintas candidaturas presentadas.

Asimismo, algunos códigos, cual es el caso del español, penalizan la vulneración dolosa de la normativa vigente en materia de encuestas electorales prohibición durante un periodo determinado inmediatamente anterior al día de los comicios de la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación, sujeción de los sondeos o encuestas a una serie de requisito para que puedan ser publicados.



#### **4.11. Del proceso penal**

Con carácter general, la acción penal para perseguir los delitos electorales, como en otro lugar se ha destacado, puede ejercitarse de oficio o a instancia de parte, mediante denuncia. Es también posible el ejercicio de la acción popular; en algunos casos se establece esta posibilidad y en otros se excluye expresamente, ya sea para todos los delitos o solo para algunos de ellos.

Algunas legislaciones establecen una obligación de denuncia para los funcionarios y para las personas que, ejerciendo funciones públicas en el proceso electoral, conozcan de la comisión de un delito. En cuanto a los órganos jurisdiccionales competentes, en algunos países la legislación se remite expresamente a la jurisdicción ordinaria, que será la competente para conocer de los delitos electorales. Es el caso de Bolivia, Brasil, Chile, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

En otros casos, como Colombia o Costa Rica, nada se determina al efecto, por lo que ha de presuponerse que será la jurisdicción ordinaria la que asimismo asumirá la competencia.

En algunos países, la competencia para el conocimiento de estos delitos se atribuye a una jurisdicción especial: así, los jueces electorales en Argentina, el Tribunal Supremo Electoral en Costa Rica y en Panamá, el Consejo Supremo Electoral en la legislación venezolana anterior a la nueva Constitución, el Tribunal o Registrador Electoral en El Salvador.

En lo que al conocimiento de las faltas electorales atañe, la regla más general es que sean los propios órganos de la justicia electoral los que conozcan de las mismas, si bien no faltan casos, como los de Honduras y Venezuela, en los que hay una habilitación competencial a los órganos de la jurisdicción ordinaria para el conocimiento de estas faltas. En Chile y Guatemala son los órganos jurisdiccionales municipales los competentes.



#### **4.12. De los delitos regulados en la legislación guatemalteca**

En nuestra legislación aparecen los llamados delitos eleccionarios, regulados en el Código Penal, pero estos se refieren a comportamientos ilícitos cuya ocurrencia, únicamente, se puede dar en el propio evento electoral, es decir el día de los comicios, dejando fuera una gran cantidad de hechos, merecedores de reproche punible.

A pesar de que la experiencia común ha demostrado que antes y después de los comicios, se observan comportamientos que entrañan falsedad, que pueden ocasionar Interrupción, alteración o impedimento en la realización del proceso electoral, se han excluido de la legislación los delitos electorales.

La inclusión de las figuras típicas denominadas delitos eleccionarios en el código penal, se llevó a cabo con el propósito de precisar las conductas electorales prohibidas, durante el desarrollo de los comicios electorales.

#### **4.13. La necesidad de crear una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales dentro de la legislación guatemalteca**

La necesidad de crear una fiscalía de este tipo es para lograr la transparencia, equidad y legalidad en las contiendas electorales; esta fiscalía tendría la función de investigar denuncias de delitos electorales procurando la justicia electoral para que sea pronta, oportuna y expedita, en general conocer de toda conducta delictiva electoral.

El objetivo primordial sería el proteger el bien jurídico tutelado del sufragio electoral y sus características de ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, así como velar por el debido funcionamiento de los órganos electorales.

Los delitos electorales son aquellas conductas que dañan nuestras elecciones y afectan la libertad del voto o sufragio, para dar una respuesta clara a esta pregunta, se expondrá los últimos acontecimientos que se tienen hasta el momento en materia electoral, teniendo como marco de referencia al Congreso de la República de



Guatemala, quien aprobó en enero de 2010 el decreto 4-2010 que regula 18 delitos en materia electoral, y fuera publicado el 26 de febrero del mismo año. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad (CC) dejó el 6 de junio de ese año, en suspenso esos delitos debido a recursos de acción de inconstitucionalidad planteados ante dicha corte, por no contar con el aval de la Corte de Constitucionalidad (CC); a eso se suma que diversos sectores señalaron que esa norma también viola la Ley de Emisión del Pensamiento y riñe con el mandato del Tribunal Supremo Electoral (TSE). En el que dicho decreto contiene 20 artículos que modificarían el código penal, que servirían para la prevención de delitos electorales.

#### **4.14. La prevención del delito electoral como parte de la política nacional a través de la creación de una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales**

La prevención del delito electoral implica conocer de antemano las causas de la delincuencia para adelantarse a ella y disponer de los medios necesarios para evitarla. Los objetivos de la prevención deben partir de un diagnóstico causal de la delincuencia y apuntar a la realización de investigaciones criminológicas traducibles en programas informáticos, uso y sistematización de estadísticas de la delincuencia electoral, desarrollo de programas preventivos comunitarios, promoción de un marco normativo relacionado con la prevención del delito y coordinación nacional e internacional de instituciones estatales y privadas relacionadas con la prevención de los delitos electorales. Siendo este el umbral en donde la política criminal arroja resultados concretos para convertirse en acción preventiva, enfocada a la materialización del mejor resultado en las elecciones políticas, en contra del crimen electoral.

#### **4.15. Antecedentes de países que han creado fiscalías para prevenir los delitos electorales.**

La fiscalía especial para la atención de delitos electorales mexicano, es una de las autoridades encargadas de garantizar la equidad, legalidad y la transparencia de las elecciones federales y locales en los casos que resultan de su competencia. México,

con la necesidad de seguir impulsando la transición democrática y consolidando los procesos a través del fortalecimiento de sus instituciones públicas, el equilibrio de poderes y la continua mejoría en la legalidad, equidad y transparencia de los procesos electorales. Mediante el acuerdo del consejo general del instituto federal electoral, publicado en el diario oficial de la federación el 23 de marzo de 1984, en el que se encomienda al presidente de dicho consejo, que promoviera ante la Procuraduría General de la República, la creación de una fiscalía especial para la investigación de delitos electorales, con exclusiva competencia para investigar y perseguir a sus responsables. Como resultados, el 19 de julio de 1994 se publicó el Decreto que reformó el Reglamento de la Ley Orgánica Institucional, se consideró una fiscalía especial para la atención de delitos electorales.



La resolución de controversias electorales no fue, en un principio, competencia de la autoridad judicial, dado que la doctrina de las cuestiones políticas, o más específicamente la no justiciabilidad de las cuestiones políticas, fue adoptada por los tribunales de los estados Unidos, primero, y los mexicanos posteriormente, para desechar y, entre ellos, los de la distritación electoral.

Esta doctrina decidía, que todos los asuntos electorales deberían ser resueltos por los órganos políticos encargados de calificar las elecciones, esto es, el congreso o asamblea legislativa correspondiente.

México, adopta esa doctrina a través de la poderosa influencia intelectual y jurisdiccional del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio L. Vallarta, quien en decisiones trascendentales de 1879 y 1882, surgió esta doctrina, originalmente expuesta por la Suprema corte de los Estados Unidos. Ya en *Marbury v. Madison*, 5 Us 137(1803), y en dos casos posteriores, *John Marshall*, surgió la no justiciabilidad de las cuestiones políticas con las siguientes palabras:

El terreno de la corte es, solamente, decidir sobre los derechos de los individuos, no investigar sobre cómo el ejecutivo y sus colaboradores desarrollan sus obligaciones en los cuales éstos tienen discreción. Cuestión que en su naturaleza son políticas o que



están encomendadas al ejecutivo, por la Constitución Política de la República de Guatemala, y las leyes, nunca pueden ser ventilados en esta Corte.

#### **4.16. La geografía electoral a la luz de la justicia constitucional.**

Se ha sostenido que la electoral es una geografía temática que estudia los problemas electorales en su relación con la población y el territorio. En otras palabras, se podría sintetizar cuantos ciudadanos votan y en que territorio lo hacen. Esta determinación no es poca cosa, pues está relacionado íntimamente con varios derechos políticos fundamentales que rigen nuestro sistema constitucional y legal; en lo fundamental con dos instituciones: La universalidad del voto y la representación política. Por lo tanto, la distribución geográfica de los electores y la relación que dicha distribución guarda con la conversión de los votos en escaños, se eminentemente una cuestión electoral, que trasciende el derecho político del ciudadano que votó al sistema mismo de representación popular.

Cuando un ciudadano ejerce su derecho de votar no solo cumple un derecho político, sino también una obligación constitucional que materializa otros derechos fundamentales como las libertades públicas de expresión y de asociación entre otras. Una vez electo el servidor para un cargo público, la participación ciudadana gracias al voto se convierte en la posibilidad de influir en políticas públicas específicamente, a través del contrato electoral que guarda el servidor público con su electorado.

La participación igualitaria del ciudadano en la representación política garantiza que sus derechos políticos sean ejercidos a la plenitud, ya que de nada serviría su voto si este se pierde en medio de una multitud que no cuentan lo mismo para elegir a sus representantes, que el voto de unos privilegiados que, con menos sufragios, ejercen proporcionalmente a más representantes. Al respecto es de notarse que la jurisprudencia de los Estados Unidos ha cuñado la expresión “un hombre un voto” para concretar el principio de proporcionalidad referido, a través de juicios interpuestos por ciudadanos ante la Suprema Corte de Justicia de ese país, como ya hemos mencionado antes.



#### **4.17. Hacia una política criminal electoral de Estado**

La política criminal, es una especie dentro del género de las políticas públicas y un elemento central para consolidar un estado social y democrático de derecho. La política criminal no forma parte del Derecho Penal en sentido amplio, es una de las disciplinas que se encargan del estudio del fenómeno criminal para su prevención y control. La política criminal se da en concurrencia de todos los especialistas: Penalistas, criminólogos, criminalistas, médicos forenses, y de todo profesional cuyo fin sea hacer trascender la actividad estatal hacia un resultado preciso: La lucha efectiva contra el crimen.

Es decir, la política criminal, es una política de Estado que, sustentada en la acción multidisciplinaria, se orienta a combatir el delito teniendo como referencia con el Derecho Penal mismo. Esta versión de la política criminal electoral implica lo siguiente:

a) Contextualizar los aspectos aislados de organización de la justicia penal electoral y plantea la problemática del fenómeno delictivo que se pretende prevenir y controlar. Hablar del desarrollo de la vida democrática de un país, necesariamente incide en la justicia penal, lo que incluye el tema del control del delito en la estructura y el cambio social, así como en temas de economía política, teoría del Estado, sociología jurídica o en lo relativo a la teoría de la Administración Pública en General.

b) Posibilita una planificación racional en los diversos niveles del sistema penal y su conexión con otros ámbitos sectoriales asociados, como la problemática del desarrollo y de la planificación democrática de los subsistemas preventivos de procuración y administración de justicia, de ejecución penal e incluye las políticas específicas en materia legislativa, administrativa y técnico-científica, así como la cooperación nacional e internacional, vinculado el sector justicia penal electoral a otros sectores nacionales asociados: Contraloría y gestión; modernización administrativa; movimientos migratorios y a los derechos humanos, por ejemplo. c) Hace viable la integración armónica de las diversas expresiones sociales vinculadas a las políticas generales relacionadas con prevención del delito, protección a las víctimas y aplicación de la ley.



#### **4.18. La prevención del delito electoral como parte de la política criminal**

La prevención del delito implica conocer de antemano las causas de la delincuencia para adelantarse a ella y disponer de los medios necesarios para evitarla. Los objetivos de la prevención deben partir de un diagnóstico causal de la delincuencia y apuntar a la realización de investigaciones criminológicas traducibles en:

Programas informáticos, uso y sistematización de estadísticas de la delincuencia electoral, desarrollo de programas preventivos comunitarios, promoción de un marco normativo relacionado con la prevención del delito y coordinación nacional e internacional de instituciones estatales y privadas relacionadas con la etiología y prevención de este tipo de delincuencia electoral.

Por otra parte, la prevención del delito electoral implica una planeación que incluye objetivos, personal e información, así como las necesidades, la consulta y adopción de un plan con objetivos a corto, mediano y largo plazos, además de la evaluación y el replanteamiento de acciones con un conocimiento detallado de los principales problemas, actores y tiempos que inciden el fenómeno delictivo electoral.

Este es el umbral en donde la política criminal arroja resultados concretos para convertirse en acción preventiva, enfocada a la materialización del mejor resultado en la lucha contra el crimen electoral.

#### **4.19. Democracia y estado de derecho.**

Nuestro país en términos sustanciales, tangibles irreversibles, es en la actualidad muy distintas al que vivo largas décadas, lejos de la verdadera democracia, de aquella democracia auténtica que todos los guatemaltecos anhelan, distante de formas prácticas de la actividad política, equitativa, de una cultura sustentada en la libre y propositiva participación de los integrantes de la sociedad. El respeto irrestricto al voto es condición necesaria de la vida democrática; también lo es en el mismo sentido, la



plena conciencia ciudadana que la elecciones y las condiciones que se presenten sea transparentes y justas.

La Constitución Política de la República de Guatemala, es la esencia de nuestra democracia, en ella se acuñan los principios torales que la sustentan y es el pueblo mediante procesos democráticos quien le da vida a través del ejercicio de sus libertades y derechos políticos, premisas sin las cuales no es posible un sistema democrático.

La fiscalía especializada para la atención de delitos electorales tiene como misión fundamental procurar justicia en materia electoral con apego a los principios constitucionales. Los delitos electorales deben ser desterrados no solo de nuestro presente sino que también de nuestro horizonte, trabajamos para ello coordinadamente, para cimentar las bases de la transformación nacional, erradicando prácticas viciadas, inercias estériles en desánimo en desconfianza, sobre todo la inutilidad de la indignación.

Estamos convencidos de que la gobernabilidad democrática debe constituirse con la participación de todos los ciudadanos y de los diversos actores políticos dentro del marco irrestricto de la ley.



## CAPÍTULO V

### 5. Prospectiva para la persecución penal en materia electoral.

“La política criminal es una especie dentro del género de las políticas públicas y un elemento central para consolidar un Estado social y democrático de derecho”.<sup>11</sup>

Es una política de estado que sustentada en la acción multidisciplinaria, se orienta a combatir el delito teniendo como referencia y límite el derecho penal mismo.

En ese orden de ideas, el pueblo de Guatemala, ha sufrido durante la historia de los procesos electorales, una serie de acciones tendientes a defraudar dichos procesos. Circunstancias que conlleva a la necesidad de crear una fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios, como órgano especializado en la materia, para velar por la transparencia, equidad y legalidad en las contiendas electorales; esta fiscalía tendría a su cargo la función de investigar las denuncias de delitos electorales (actualmente suspendidos en su vigencia) y/o de delitos eleccionarios; así como también perseguir penalmente las conductas ilícitas con relevancia jurídico-penal en materia electoral y en materia de registro de ciudadanos, procurando que la justicia electoral sea pronta, oportuna y expedita.

El bien jurídico tutelado por los delitos electorales y/o eleccionarios es el sufragio y sus características de universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, así como velar por el debido funcionamiento de los órganos electorales y, en general incluye la Organización y realización de los procesos electorales para elegir al presidente y vicepresidente de la República de Guatemala, a los integrantes del Organismo Legislativo, y autoridades municipales.

Previo a determinar la política criminal electoral a seguir, a partir de la vigencia de los tipos penales, se debe plantear la problemática del fenómeno delictivo que se pretende

<sup>11</sup> Medina Romeo, Jorge G. **Fiscalía Especializada para la atención de delitos electorales**, México D.F.



prevenir y controlar, así como la comisión de actos ilícitos que tienen alta incidencia en el proceso electoral porque pueden alterarlo o falsearlo.

El desarrollo de la vida democrática del país depende del tema del control del delito electoral y/o eleccionario, solo de esta forma se alcanzará la transformación social, la alternabilidad en el poder, la transparencia y la eficacia de los procesos de cambio derivados de la emisión del sufragio.

Para una efectiva planificación de la política criminal electoral, se deben atender otros ámbitos que rebasan el marco jurídico penal en su strictu sensu, tales como: Falsedades materiales, falsedades ideológicas, lavado de dinero, conspiración y otros.

Es oportuno destacar que existen tratados y convenios internacionales suscritos por Guatemala en materia electoral, que posibilitan apoyo de diferente naturaleza, tales como: el Observatorio electoral, movimiento migratorio y la participación de la mujer, equidad en la elección de cargos públicos de elección popular.

Los objetivos de la prevención deben partir de un diagnóstico causa de la delincuencia y apuntar a la realización de investigaciones criminológicas que permitan: a) crear programas informáticos para investigación y análisis; b) sistematizar y utilizar datos estadísticos de la delincuencia electoral, c) desarrollar programas preventivos comunitarios, d) promover un marco normativo relacionado con la prevención del delito y coordinación nacional e internacional de instituciones estatales y privadas relacionadas con la etiología y la prevención de este tipo de delincuencia electoral.

La prevención del delito electoral y/o eleccionario, implica una planeación que incluye objetivos, personal e información, así como la implementación de un plan estratégico con objetivos a corto, mediano y a largo plazo.

A demás de la evaluación y el replanteamiento de acciones con un conocimiento detallado de los principales problemas, actores y tiempos que inciden en el fenómeno delictivo electoral.



Una política criminal en materia electoral que ha dado resultado en otros países, como en el caso de México, es el sistema nacional de información y estadística criminal electoral, cuyo fin es posibilitar políticas que orienten acciones y estrategias en la prevención y, en su caso, investigación y persecución del delito electoral.

El objetivo primordial a alcanzar con la creación de la fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios, sería la protección del bien jurídico tutelado por las normas, el sufragio electoral y sus características de universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, así como velar por el debido funcionamiento de los órganos electorales nacionales, autónomos y privados.

Para el efecto de dicha fiscalía, habría de considerarse el principio básico de que la De la representación popular en un sistema de gobierno democrático son el equipo instrumental sin el cual la democracia no se realiza.

No debe perderse de vista que el origen, el medio y el fin en esta forma de organización política, es la sociedad guatemalteca constitucionalmente establecida, en la cual el elector debe vigilar su voto y los valores democráticos que lleva impreso el mismo, apoyado y protegido con los fundamentos de legitimidad del poder dentro de los periodos electorales, los cuales inician con sugerencias de toma de conciencia para despertar o renovar la motivación de los votantes con estrategia de dinámica de grupo (manejo de masas que entran en la política), reconquistar a los más débiles y alejar a los inconformes, ya que el buen o el mal modo de ser de la sociedad se refleja en la manera de actuar de la ciudad política y en la forma de expresión del discurso político.

En ese orden de ideas, la legislación e instituciones electorales se han expresado como el medio a través del cual se constituye un gobierno y se expresa la voluntad ciudadana.



### **5.1. Delitos de incidencia electoral que deben ser perseguidos por la fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios**

Para establecer; que delitos de incidencia electoral deben ser perseguidos por la Fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios, se hace necesario apuntar nuevamente una definición de los delitos electorales, siendo estos aquellas conductas que dañan nuestras elecciones y afectan la libertad del voto o sufragio, incidiendo en los resultados. Los delitos electorales y/o eleccionarios que debe conocer en forma especial esta fiscalía, son los cometidos en contra del Proceso Electoral nacional; sin embargo en atención a su importancia, no deben descartarse los procesos electorales autónomos como por ejemplo: el proceso de elección celebrado por el Colegio de Abogados y notarios de Guatemala, de la elección de rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, etc.

Una duda que puede surgir, es por qué crear una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales y/o eleccionarios, cuando podría ser una Unidad de la Sección de Delitos Administrativos, pues la razón principal estriba en que los delitos electorales y/o eleccionarios no solo son cometidos por grupos políticos, sino que también son infringidos por personas individuales que conforman la sociedad guatemalteca; adicionalmente puede tratarse de procesos electorales que no sean de carácter nacional.

En un capítulo anterior se citó de sobrada manera lo atinente a la supresión de los delitos establecidos en Ley Electoral y de Partidos políticos mediante el Decreto 35-2006; también se hizo alusión a los delitos eleccionarios que se rigen por el Código Penal guatemalteco; sobre los 18 delitos en materia electoral contenidos en el Decreto 4-2010 aprobados en enero de dos mil diez, que fue publicado el 26 de febrero del mismo año, y que actualmente se encuentran suspendidos en su vigencia desde el seis de junio de dos mil diez, por disposición de la Corte de Constitucionalidad. Se trae a cuenta la referencia anterior porque a la presente fecha no están claramente establecidas las conductas que ameritan la persecución penal electoral; sin embargo en tanto este punto se resuelve, es importante que exista un órgano especializado que



garantice la transparencia de los procesos electorales, persiguiendo aquellos delitos del orden común que afecten la transparencia de las elecciones.

La Prevención del delito electoral implica conocer de antemano las causas de la delincuencia para adelantarse a ella y disponer de los medios necesarios para evitarla. Los objetivos de la prevención deben partir de un diagnóstico causal de la delincuencia electoral y apuntar a la realización de investigaciones criminológicas traducibles en programas informáticos, uso y sistematización de estadísticas de los criminales que acechan los procesos electorales, desarrollo de programas preventivos comunitarios, promoción de un marco normativo relacionado con la prevención del delito y coordinación nacional e internacional de instituciones estatales y privadas relacionadas con la prevención de los delitos electorales.

Siendo este el umbral en donde la política criminal arroja resultados concretos para convertirse en acción preventiva, enfocada a la materialización del mejor resultado en cuanto a la transparencia, seguridad y legalidad en los comicios electorales de cualquier tipo ya sea nacional, autónomo o privado, en contra del crimen electoral.

Un ejemplo de la eficacia de crear una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, es nuestro país vecino, México, en donde dicha fiscalía es una de las autoridades encargadas de garantizar la equidad, legalidad, y transparencia de las elecciones federales y locales en los casos que resultan de su competencia.

## **5.2. Del órgano facultado para crear la fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios**

De conformidad con la Ley Orgánica del Ministerio Público, la facultad para crear una sección fiscal corresponde al Consejo del Ministerio Público, tal como lo establece el Artículo 18 en su numeral tercero: "...Acordar a propuesta del Fiscal General la división del territorio nacional para la determinación de la sede de las fiscalías de distrito y el ámbito territorial que se les asigne; así como la creación o supresión de las secciones del Ministerio Público..."



Tanto la organización como el cargo que tendrán las fiscalías de sección, se encuentran establecidos en el Artículo 30 de la ley citada. Las fiscalías de sección son fiscalías especializadas que conocen de ciertos casos en función de su materia. La especialización de las fiscalías de sección puede obedecer a diferentes circunstancias entre ellas: a) La existencia de un procedimiento específico: Si bien la labor principal del Ministerio Público es el ejercicio de la acción y persecución penal, la legislación guatemalteca le otorga competencias en otros ámbitos.

El Ministerio Público participa en la ejecución de la condena, en el procedimiento de menores infractores de la ley penal y emite opinión frente a las acciones de amparo y de inconstitucionalidad. Para atender a estos requerimientos, la Ley Orgánica del Ministerio Público creó la Fiscalía de Ejecución, la Fiscalía de Menores o de la Niñez y la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición personal. b) La necesidad de una investigación calificada: En algunos casos, por decisión de política criminal, se pueden formar equipos especializados en la investigación de casos que ameritan una preparación y conocimientos específicos o una sensibilidad especial. A este fundamento responden, por ejemplo, la Fiscalía de la Mujer o la Fiscalía de Delitos contra el Ambiente, por lo cual puede instituirse una fiscalía contra delitos electorales. La Ley Orgánica del Ministerio Público, establece que estas fiscalías tienen competencia en todo el territorio nacional. Sin embargo hasta la fecha muchas fiscalías de sección no han podido completar un despliegue nacional, por lo que limitan su conocimiento a los casos del departamento de Guatemala, y en algunos supuestos, a casos significativos del interior.

Si bien la ley, en su artículo 30, establece la existencia de dicha fiscalías de sección, la misma ley faculta al fiscal general, para que previo acuerdo del consejo del ministerio público, pueda crear o suprimir las secciones que se consideren necesarias para el buen funcionamiento de la institución (ver los artículos 11, numeral 10 18 numeral 3 de la ley de la materia). Del texto de la ley se infiere que es el fiscal general de la República, quien debe instar la creación de dicha fiscalía, sin embargo pese a la insistencia de diferentes sectores interesados como partidos políticos, el mirador electoral y otros sectores de la sociedad civil. La fiscal general de la República, Claudia



Paz y Paz, en conferencia de prensa realizada el 24 de marzo de dos mil once, descartó en forma rotunda que para los próximos comicios a realizarse en el mes de septiembre, se pueda crear una fiscalía especializada, ya que según dijo, no se encuentra conformado el Consejo del Ministerio Público, por lo tanto no es posible en este momento cumplir con el clamor popular, indicó además que tal vez para el año dos mil quince será factible pensar en la implementación de dicho órgano investigador.

### **5.3. Propuesta de la estructura de la Fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios**

Atendiendo al esquema que presenta la Ley Orgánica del Ministerio Público, la estructura orgánica de la fiscalía se presentaría de la siguiente forma: a. Jefe de Fiscalía de Delitos Electorales y/o eleccionarios b. Agencias de delitos electorales y/o eleccionarios departamentales c. Auxiliares fiscales d. Personal administrativo e. Personal técnico de apoyo.

Es necesario implementar un órgano de persecución penal, de los delitos electorales, y/o eleccionarios, como parte del proceso para impulsar la transición democrática y consolidación de los procesos electorales a través del fortalecimiento de sus instituciones públicas, buscando el equilibrio de poderes y la continua mejoría en la legalidad, equidad y transparencia de dichos procesos.

En ese sentido se debe tener en cuenta que también será necesario implementar un proceso de actualización mediante talleres y cursos de capacitación para los fiscales que habrán de especializarse en materia electoral, además, dentro del presupuesto institucional, deberá establecerse el rubro correspondiente para la adquisición de los bienes muebles e inmuebles necesarios para que la fiscalía realice sus funciones en todo el territorio nacional, de manera que se garantice la legalidad de los diferentes procesos electorales, ante la posible persecución penal en contra de las personas que vulneren el régimen electoral establecido. Una vez institucionalizada la fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios, ésta atenderá todas las denuncias que tengan relación con algún hecho delictivo en materia electoral o con incidencia electoral, que



sea de conocimiento de la población en general. Las denuncias contendrán un relato circunstanciado de los hechos y en ellas se debe tratar de precisar a detalle, quién o quiénes fueron las víctimas, quién o quiénes cometieron el delito. Si hay testigos, qué pruebas se pueden aportar tales como objetos materiales, bienes, fotografías, videos, etc. A partir de la denuncia, el Ministerio Público iniciará una averiguación previa, en el lugar donde se denunció la comisión del delito, con el objeto de determinar lo que proceda conforme a la Ley. Cualquier persona puede denunciar un delito electoral y/o eleccionario, en tanto no exista una fiscalía especial, el ente investigador está obligado a designar la fiscalía que se encargue del trámite de la denuncia. En todos los casos el denunciante como información mínima debe proporcionar su nombre, domicilio y está llamado a ratificar su denuncia. Si el representante de una persona moral es el denunciante debe acreditar la personalidad con la que se ostente.

Es oportuno motivar al ente investigador para que realice campañas de concientización sobre la obligación ciudadana de denunciar los hechos de trascendencia jurídico penal que puedan incidir en los procesos electorales, especialmente porque la afectación de los delitos electorales y/o eleccionarios es general para los guatemaltecos. Considero que crear la Fiscalía de Delitos Electorales impedirá a futuro que las acciones ilícitas queden en la impunidad.

#### **5.4. Funciones de los órganos que integrarán la fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios.**

El Ministerio Público ha diseñado un modelo propio de organización que busca facilitar el trabajo, mejorar la investigación, optimizar los recursos y dar una adecuada atención a la población. Este modelo de organización fue implementado en la fiscalía distrital de Guatemala en noviembre de 1996 y en el resto de las fiscalías distritales y municipales durante los años 1998 y 1999. Con el objeto de facilitar las labores de control jerárquico y de dirección de la agencia fiscal, se descarga al fiscal de distrito en funciones, las de índole administrativo y financiero. Para tal efecto en el caso de las nuevas fiscalías deberán crearse las plazas de asistente financiero y de oficinista administrativo que asuman dichas obligaciones. Institucionalmente el Ministerio Público



ha desplegado sus funciones a todo el territorio nacional instalando fiscalías distritales y municipales. En las cuales se puede mencionar las fiscalías distritales en todas las cabeceras departamentales, las cuales conocen de los delitos que se cometen en su ámbito territorial, que generalmente coincide con el departamento. Sin embargo, en algunas áreas especialmente pobladas, distantes o conflictivas, como por ejemplo Mixco, Nebaj y Poptún, para facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia, se han creado fiscalías municipales. Estas fiscalías están dirigidas por un fiscal encargado de fiscalía y dependen jerárquicamente del Fiscal Distrital, que pueden servir como apoyo a la sección fiscal contra delitos electorales.

### **5.5. Oficina de atención a la víctima**

Con fundamento en el Artículo 26 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, se han organizado en todas las fiscalías distritales, Oficinas de Atención a la Víctima, en ellas se recibirán denuncias verbales o escritas; en los casos que se hace necesario incluso se presta atención médica o psicológica de forma inmediata, es en estas oficinas en donde se presentarán las denuncias dirigidas a la fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios.

### **5.6. Intérprete:**

Con el fin de facilitar a la población que no domina el castellano, el acceso a la justicia, en las fiscalías que así lo requieren existen plazas de traductores e intérpretes de los otros idiomas habladas en Guatemala. Este mismo modelo se ha aplicado, realizando las adaptaciones y correcciones necesarias por su especialidad, a las Fiscalías de Sección.

### **5.7. Oficina de Atención Permanente (OAP):**

La Ley crea en su Artículo 25, la Oficina de Atención Permanente. Esta oficina, de conformidad con el Manual de Organización del Ministerio Público, aprobado en julio de 1998, es "la encargada de proporcionar información y orientación a las personas que lo



soliciten, sobre el procedimiento para interponer denuncias, así como de recibir, registrar y canalizar los expedientes, documentos y denuncias que ingresen al Ministerio Público".

Actúa como un filtro, ya que realiza una labor de depuración y facilitación del trabajo posterior pues descarga y distribuye las denuncias en las diferentes agencias fiscales, inicialmente recibe todas las denuncias, querellas y prevenciones policiales, analiza su contenido, las clasifica y distribuye los posibles destinos de los casos que se investigaran, por ejemplo: a) Cuando los hechos sean constitutivos de falta o de delitos que sólo llevan aparejada la pena de multa, serán remitidos al juzgado de paz competente. b) Cuando los hechos no sean constitutivos de delito o cuando no se pueda proceder (por ejemplo, en delitos de acción privada), requiere al juzgado de primera instancia la desestimación, conforme al Art. 310 del Código Procesal Penal Guatemalteco. c) En los casos de violencia intrafamiliar, cuando los hechos no sean constitutivos de delito ni falta, remite la denuncia al juzgado de familia que sea competente, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 4 de la Ley de Tribunales de Familia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar. d) En aquellos casos de menor importancia, en los que sea obvio que la investigación no va a ser posible, puede proceder al archivo conforme el Artículo 327 del Código Procesal Penal. No obstante, este archivo en ciertos casos por la importancia del bien jurídico protegido, no se realiza sin previamente haber agotado las posibilidades de investigación. Por ejemplo, no procederá nunca el archivo en casos de delitos contra la vida o la integridad de las personas. e) Cuando por razón del lugar de comisión de los hechos o de la materia, la fiscalía distrital no deba conocer, la oficina de atención permanente (OAP) lo remitirá a la Fiscalía Distrital o de Sección correspondiente. f) Se remitirán a las agencias fiscales las denuncias, querellas y prevenciones policiales que denuncien la comisión de delitos electorales y/o eleccionarios ó aquellos de incidencia electoral que deban ser investigados.

No será la excepción en el caso de los delitos cometidos por organizaciones con fines políticos o partidos políticos, así mismo los cometidos por entes individuales adscritos a las mismas.



## **5.8. Sistema de registros y seguimiento de casos**

El sistema de registro es un instrumento fundamental para poder levantar la información que permite diseñar la política criminal de la institución, para controlar el trabajo de los fiscales e informar a los usuarios sobre sus casos. El Ministerio Público ha diseñado un libro de registro único de casos para la Oficina de Atención Permanente y otro para las agencias. Los oficiales son los encargados de llevar estos libros de forma actualizada aunque la responsabilidad última corresponde a los agentes fiscales y a los fiscales de distrito, en el caso de la fiscalía de sección contra delitos electorales se realizara de la misma forma.

## **5.9. Agencia fiscal de delitos electorales y/o eleccionarios**

La Agencia Fiscal es una unidad de trabajo que actuará bajo la responsabilidad de un agente fiscal o de un fiscal distrital, al que acompañarán tres o cuatro auxiliares fiscales y dos o tres oficiales. Actualmente, en función del volumen de trabajo, existen en cada fiscalía distrital o municipal entre una y cinco Agencias Fiscales, salvo en la Fiscalía Distrital de Guatemala que tiene treinta y cinco. La Agencia Fiscal recibirá los casos, tras la depuración de la Oficina de Atención Permanente y deberá ejercer la persecución penal o ejercer las medidas desjudicializadoras oportunas.

## **5.10. Funciones administrativas del Jefe de la Fiscalía de delitos electorales y/o eleccionarios.**

1. Planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades administrativas de la fiscalía.
2. Emitir instrucciones para favorecer el buen funcionamiento de las fiscalías y verificar su cumplimiento.
3. Dirigir la elaboración y ejecución del Plan Operativo Anual de la Fiscalía y verificar periódicamente sus avances.



4. Dirigir la elaboración del anteproyecto de presupuesto de su fiscalía y aprobarlo previo a su remisión a las Oficinas Centrales.
5. Supervisar el cumplimiento de las funciones del Oficinista Administrativo y Financiero, especialmente en lo que se refiere a la dotación de recursos materiales así como el control del recurso humano.
6. En el caso del Fiscal de Distrito, supervisar el funcionamiento de la Oficina de Atención Permanente así como la Oficina de Atención a la Víctima en su fiscalía.
7. Verificar el cumplimiento del programa de vacaciones del personal de la fiscalía, para garantizar la continuidad del servicio.
8. Ordenar traslados de personal, dentro de su área territorial o funcional, por razones de servicio.
9. Imponer las amonestaciones a que se hacen acreedores los miembros de la fiscalía, al incurrir en faltas en el ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con lo establecido en la Ley.
10. Comunicar al Fiscal General, las infracciones graves en que incurran los funcionarios.
11. Suspender hasta por quince días, por iniciativa propia o a requerimiento de los agentes o auxiliares fiscales, a funcionarios o agentes policiales conforme a los Artículos 52 y 53 de la Ley. En su caso, podrán recomendar la cesantía a la autoridad administrativa correspondiente.
12. En el caso del Fiscal de Distrito, promover a través de la unidad de capacitación del Ministerio Público, la formación de los síndicos municipales, con el objeto de lograr la aplicación del criterio de oportunidad.



13. Supervisar que los miembros de la fiscalía cuenten con los recursos necesarios para el normal desempeño de sus atribuciones.
14. Remitir periódicamente informes estadísticos relacionados con el ingreso y evolución de los casos de la fiscalía.
15. Autorizar las solicitudes de las actuaciones administrativas, tales como solicitudes de vehículo, gasolina, viáticos, adquisiciones, requerimientos de almacén y otros.
16. Informar periódicamente al Fiscal General sobre las actividades realizadas por la fiscalía.
17. Asistir a reuniones de trabajo convocadas por el Fiscal General de la República.
18. Representar a la Fiscalía de Distrito o de Sección ante los medios de comunicación y ante las distintas instituciones.

#### **5.11. Funciones de dirección y supervisión de la agencia fiscal a su cargo**

Los fiscales de sección o de distrito también deben ejercer las funciones propias de fiscal en las agencias que le son asignadas, correspondiente a la persecución penal, lo anterior en atendiendo a la relación de supra subordinación existente entre los siguientes órganos investigadores. a) Jefe de Fiscalía de Delitos Electorales b) Agencias contra delitos electorales departamentales c) Auxiliares fiscales d) Personal administrativo e) Personal técnico de apoyo en materia electoral.

#### **5.12. Agentes fiscales**

Los agentes fiscales asisten a los fiscales de distrito o de sección y tienen a su cargo el ejercicio de la acción penal pública y en su caso la privada (Artículo 42 de la Ley Orgánica del Ministerio Público). Para ser agente fiscal se requiere ser mayor de treinta años, poseer el título de abogado y notario, ser guatemalteco de origen y haber ejercido



la profesión por tres años (Artículo 43 de la ley citada). Las funciones principales del Agente Fiscal son, planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades que realizan los auxiliares fiscales y oficiales de la agencia fiscal a su cargo para la intervención oportuna y eficiente en los casos que le corresponde conocer. Dictar instrucciones acordes con las dictadas por el Fiscal General y el Fiscal Distrital o de Sección. Recibir diaria y personalmente, del oficial o secretario, las denuncias, querellas y procesos que ingresen en su mesa de trabajo.

Una vez recibida, las examinará y hará una primera clasificación distinguiendo entre casos para ser investigados en donde se realizará un análisis y anotará las principales diligencias a realizar. Posteriormente designará a un auxiliar como encargado de la investigación y asumirá personalmente los casos más complejos o delicados.

También distinguirá los casos para ser desjudicializados o archivados e indicará la medida desjudicializadora que considera aplicable y remitirá la denuncia, querella o proceso al auxiliar fiscal para que realice las diligencias pertinentes.

Controlará que los libros e instrumentos de registro sean debidamente llenados por los oficiales y que los auxiliares les comunican las informaciones necesarias al efecto. Supervisará la correcta aplicación de las medidas para el resguardo de evidencias y expedientes.

Efectuará el control del desarrollo y de los plazos de investigación. Con tal fin deberá establecer reuniones con los auxiliares fiscales, para informarse sobre el avance de las mismas. Dirigirá y supervisar la ejecución de los turnos de los fiscales, estableciendo comunicación permanente con sus auxiliares.

El agente fiscal tiene la obligación de realizar turnos, al igual que los auxiliares fiscales, y tiene la obligación suplementaria de intervenir personalmente en las diligencias graves como por ejemplo acudir a escenas de crimen en casos de homicidio o asesinato, secuestro, etc. Atenderá y resolverá las consultas de los auxiliares fiscales asignados a su agencia fiscal. El agente fiscal en el ámbito administrativo, evaluará el desempeño del personal de la agencia fiscal bajo su cargo.



En caso de negligencia en la investigación de algún hecho por parte del auxiliar fiscal, podrá designar a otro auxiliar fiscal para investigar, sin perjuicio de medidas disciplinarias. Igualmente podrá asignar el caso a otro auxiliar por exceso de trabajo o debido a la complejidad del mismo. Solicitará al fiscal de distrito o de sección la imposición de medidas disciplinarias contra sus auxiliares fiscales, cuando así proceda.

El agente fiscal ejercerá la acción y persecución penal, por sí mismo, en los casos asignados a su mesa de trabajo, así como la acción civil en los casos previstos en la ley. Solicitará el apoyo, dirige y supervisa la investigación de la Policía Nacional Civil, en los casos que le sean asignados. Coordinará y dirigirá a los peritos de la Dirección de Investigaciones Criminalísticas que intervengan en el análisis y estudio de las pruebas y otros medios de convicción, como parte de un proceso.

Asumirá personalmente el control de la investigación en los casos de mayor relevancia o complejidad; en cualquier caso, el agente fiscal está facultado para realizar cualquiera de las funciones del auxiliar fiscal.

Redactará y planteará los escritos de acusación o de solicitud de sobreseimiento o clausura provisional. Actuará durante el procedimiento intermedio y el debate y planteará oportunamente los recursos frente a las resoluciones judiciales que estimen contrarias a derecho.

Ejercerá la acción civil en el proceso penal, cuando el titular de la acción es incapaz y carezca de representación o cuando se le delegue su ejercicio (Artículos 129 del Código Procesal Penal y 42 Ley Orgánica del Ministerio Público). Reportará al oficial con funciones de registrador toda diligencia que se practique o notificación que reciba, relacionadas con los procesos a su cargo para su respectivo registro. Atenderá y resolverá toda consulta que le son planteadas, por las pares procesales en torno a las Investigaciones de los casos.



### **5.13. Auxiliares fiscales**

El Artículo 45 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, señala que los Auxiliares Fiscales asistirán a los Fiscales de Distrito, Fiscales de Sección y Agentes Fiscales.

Tienen como funciones generales la de investigar y actuar durante el procedimiento preparatorio. Pueden firmar todas las peticiones y actuar en las audiencias que se den en esta fase del procedimiento. Cuando los Auxiliares Fiscales posean el título de abogado y notario podrán asistir e intervenir en el debate, acompañando al Agente Fiscal (reforma del Artículo 309 del Código Procesal Penal).

Para ser auxiliar fiscal se requiere ser guatemalteco y al menos haber cerrado pensum en la carrera de Abogacía y Notariado (Artículo 46 de la Ley Orgánica del Ministerio Público). En cumplimiento de sus funciones y obligaciones, el auxiliar fiscal de delitos electorales y/o eleccionarios deberá: Dirigir, coordinar y controlar la investigación preparatoria en los delitos de acción pública y en aquellos que se requiera instancia de parte.

En este ámbito deberá también dirigir a la policía, investigadores y peritos. Solicitar al juez la aprehensión y la aplicación de medidas de coerción. Solicitar al juez: secuestros, allanamientos y otras medidas limitativas de derechos. Solicitar al juez la práctica de prueba anticipada. Entrevistar a los testigos y dirigir las distintas diligencias como inspección, registro, secuestro, etc. Con la ayuda del oficial levantará las actas respectivas. Controlará la actuación de la policía y demás fuerzas de seguridad: Entre otras funciones podrá constituirse en las dependencias policiales y verificar la legalidad de las detenciones realizadas o que en las mismas se respeten los derechos y garantías de los imputados.

Deberá ser diligente en evitar asimismo las detenciones por faltas. Sin perjuicio de la acción penal que pudiese corresponder contra los efectivos policiales por su conducta, en el caso de que la detención sea ilegal, deberá ordenar su inmediata puesta en



libertad. Velará porque no sean presentados a los medios de comunicación los detenidos, sin autorización de juez competente (Art. 7 Ley Orgánica del Ministerio Público). Controlará y asegurará la cadena de custodia para evitar viciar las evidencias recogidas.

Mantendrá informado periódicamente al agente fiscal sobre las distintas diligencias e informa diariamente al oficial encargado del registro de casos sobre las diligencias realizadas.

Concluido el procedimiento preparatorio, pondrá lo actuado a disposición del Agente Fiscal. Cuando sea requerido por el Agente Fiscal, podrá hacer un borrador del memorial que corresponda.

Asistirá al Agente Fiscal en el procedimiento intermedio y en la preparación y desarrollo Del debate, cuando éste así lo requiera y la ley se lo permita. Se asegurará que la víctima sea informada del resultado de las investigaciones y notificada de la resolución que finalice el caso, aún cuando no se hubiere constituido como querellante (Artículo 8 de la Ley Orgánica del Ministerio Público).

#### **5.14. Aspectos y circunstancias para el estudio de la escena del crimen electoral**

1. Escenarios de la comisión de los delitos electorales:

- a) Antes del evento electoral
- b) Durante el proceso electoral
- c) Después del evento electoral

2. Identificación de los delitos no tipificados en la historia de la normativa legal electoral.

3. Estudio y análisis para el descubrimiento de rutas de ejecución respecto de la persecución penal de los delitos electorales.

4. Investigadores de los hechos delictivos (en materia de delito electoral), en correspondencia con el Ministerio Público.



**5. El Ministerio Público**

- a) Directores de la investigación, capacitados en materia electoral**
- b) Agentes y Auxiliares Fiscales**
- c) Competencias y límites del Agente del Ministerio Público**



## CONCLUSIONES

1. Guatemala, necesita de manera urgente la creación de la Fiscalía Especial en contra de los delitos de relevancia electoral, toda vez que en los procesos electorales pasados ha sido evidente la comisión de más de un delito en materia electoral y que no fue sancionado de conformidad al marco legal, quedando los autores en la impunidad.
2. El Ministerio Público, no persigue de manera objetiva a los autores de los delitos que se comenten en épocas preelectorales, y esto se debe a una falta de educación jurídica tanto por parte del ente investigador como de los distintos partidos políticos que en realidad desconocen las leyes en materia electoral y en consecuencia desconocen las sanciones vigentes por los delitos cometidos.
3. Existen para Guatemala y en especial para el proceso electoral una cantidad de instrumentos legales que regulan todo lo relativo al evento electoral, pero la falta de voluntad política y corrupción en los partidos políticos, impiden la transparencia y legalidad de cada proceso electoral, dando como resultado una elección que carece de credibilidad y confianza popular.
4. Cada partido político, comité cívico y/o comité ciudadano y en general cualquier agrupación con fines políticos, excluye de sus estatutos políticos, todo lo relacionado a los distintos delitos que pueden cometer antes, durante o después del evento electoral, y ello lo hacen con el fin de obtener la mayor cantidad de votos, no importando la trascendencia de la elección que se realice.
5. Los delitos en materia electoral que actualmente se encuentran regulados tanto en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y en el Código Penal, contemplan penas que son demasiado leves en comparación al bien jurídico que tutelan, que es un bien jurídico que afecta a toda la sociedad guatemalteca, y así pues se violan los derechos de la sociedad guatemalteca, que es el bien común.





## RECOMENDACIONES

1. Que la Fiscalía Especial en contra de los delitos de relevancia electoral, la cual debe de contar con los recursos económicos y humanos adecuados para poder aplicar con prontitud y certeza jurídica los distintos instrumentos legales que regulan todo lo relativo a los delitos que en materia electoral se pueden cometer en contra de las personas o instituciones que participen en los mismos.
2. El Ministerio Público, para poder perseguir de manera objetiva a los autores de los delitos que se comenten en épocas preelectorales, debe fomentar a falta de una fiscalía especial en cada una de sus agencias, programas de capacitación que instruyan jurídicamente a los investigadores para poder establecer adecuadamente las conductas que riñen con el proceso electoral y poder actuar en el momento apropiado.
3. El congreso de la República de Guatemala debe difundir a toda la nación todo lo relativo al ordenamiento legal en materia electoral en todos los idiomas y con ello fortalecer el proceso electoral en todas sus fases y robustecer al mismo tiempo la voluntad política y eliminar de tajo la corrupción en los partidos políticos, comité cívico y/o comité ciudadano.
4. Cada partido político, comité cívico y/o comité ciudadano y en general cualquier agrupación con fines políticos, debe de incluir en sus estatutos políticos, todo lo relacionado a los distintos delitos que pueden cometer antes, durante o después del evento electoral, para que conozcan y sepan los riesgos que corren si cometen algún delito relacionado al proceso electoral.
5. Los delitos en materia electoral que actualmente se encuentran regulados tanto en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y en el Código Penal, deben ser reformados y las penas que contemplan deben de ser mucho más drásticas, imponiendo penas mixtas, es decir pena de prisión y pena de multa y si fuera el caso la cancelación o



cierre del partido político, comité cívico y/o comité ciudadano infractor de que se trate.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARDUINO. **La justicia penal, entra la impunidad y el cambio**. Argentina, Editorial Capital Intelectual. (2007)
- BUQUET, **Manual de criminalista moderna**. México. Siglo XXI Editores, S.A. de CV (2006).
- CAFFERATA, J. **Valoración de la prueba, compilación, Guatemala**: Fundación Mirna Mack (2001).
- CANELUTTI, Franceso. **Derecho procesal civil y penal, clásicos del derecho, volumen 4**. México, Editorial Mexicana, Reg. No. 1706.
- CREUS, Carlos. **Invalidez de los actos procesales penales**, Argentina, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma. (2000).
- DE LEÓN VELASCO, Humberto y Juan Francisco De Matta Vela. **Derecho penal guatemalteco, parte general y parte especial**. Guatemala, Editorial L 1 Erena. (2000).
- Fiscalía especializada para la atención de delitos electorales**. México, Primera Edición. (2002).
- FRITZ, EDUARDO Y SOUTHWELL, Fernando Varela. **La Sociedad Criminal una Criminología de los Criminales y de los no tanto**. Argentina, Editorial Espacio. (2004).
- GONZÁLEZ CAUHAPÉ-CAZAUX. **Apuntes de derecho penal guatemalteco**. Guatemala, Fundación Myrna Mack.
- LONDOÑO JIMÉNEZ, H. **Derecho procesal penal**. Colombia, Editorial Temis. (1982).
- MORAS MOM, J.R. **La investigación en el proceso penal, técnica del descubrimiento**. Argentina, Editorial Tirant lo Blanch. (2003).
- Procuraduría General de la Republica, México**. Agosto 2010.
- Rey VEGA, Carlos. **La información en la investigación e inteligencia judicial**. Colombia. Editorial Leyer.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Argentina, Editorial Heliasta, S.R.L. (1976).
- Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Argentina Editorial



Heliasta. (1981).

## **Legislación**

**Constitución Política de la Republica de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente.**

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

**Código Procesal Penal.** Decreto 51-92 del Congreso de la Republica de Guatemala y sus reformas.

**Ley del Fortalecimiento para la Persecución Penal.** Decreto número 17-2009 del Congreso de la Republica de Guatemala.

**Ley electoral y de Partidos Políticos.** Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.