

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



**LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA REFORMA LEGAL QUE PERMITA LA
FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS**

LUZ DE MARÍA CARRANZA CASTAÑEDA DE GUEVARA

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2011

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

**LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA REFORMA LEGAL QUE PERMITA LA
FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS**

POLÍTICOS

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LUZ DE MARÍA CARRANZA CASTAÑEDA DE GUEVARA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los Títulos Profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, septiembre de 2011

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Diéguez
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN
TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Ronald David Ortíz Orantes
Vocal: Lic. Jorge Mario Yupe Cárcamo
Secretaria: Licda. Rosa María Ramírez Soto

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Eddy Geovani Orellana Donis
Vocal: Lic. David Sentés Luna
Secretario: Lic. Ronaldo Amilcar Sandoval

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

Lic. Héctor Manfredo Maldonado
Abogado y Notario
21 Calle 7-70 zona 1, Ciudad
Teléfono 2248-7129



Guatemala, 6 de julio de 2010

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Ciudad Universitaria



Respetable Licenciado Castillo:

En cumplimiento de la resolución emitida por esa Unidad, en la cual se me nombró como Asesor de la Tesis de **LUZ DE MARÍA CARRANZA CASTAÑEDA DE GUEVARA**, denominada: **“LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA REFORMA LEGAL QUE PERMITA LA FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”**, manifiesto lo siguiente:

1. Que el presente trabajo de tesis tiene un gran contenido científico y técnico, el primero en mención porque se aplica la ciencia jurídica sobre la investigación realizada y el segundo, porque el autor para su desarrollo y el trabajo mismo llena los requisitos que se establecen para su elaboración.
2. Con respecto a la metodología, se aplican específicamente el método deductivo y el inductivo, que sirvieron para extraer los análisis de los hechos generales para llevar a conclusiones particulares y viceversa. La técnica de investigación utilizada es la documental, se aplicó mediante el estudio y análisis de la doctrina de diferentes juristas.
3. La redacción fue corregida en alguna de sus partes, para el mejor desarrollo y comprensión del tema, obteniendo una tesis clara, entendible en sus diferentes capítulos.



Lic. Héctor Manfredo Maldonado
Abogado y Notario
21 Calle 7-70, zona 1, Ciudad
Teléfono 2248-7129

4. Las conclusiones y recomendaciones al hacer un análisis sobre el trabajo asesorado, las encuentro muy acertadas y congruentes con la hipótesis planteada y con el desarrollo mismo de la investigación, pues el autor sustentan opiniones jurídicas valederas.
5. La bibliografía consultada es la adecuada para el tema desarrollado, con mi asesoría consultó autores nacionales como extranjeros y además usó la legislación guatemalteca.

En virtud de lo anteriormente expuesto, apruebo el trabajo asesorado y en consecuencia emito **DICTAMEN FAVORABLE**, el mismo cumple con los requisitos que exige el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y sociales y del Examen General Público.

Respetuosamente,

Licenciado
HECTOR MANFREDO MALDONADO MENDEZ
Abogado y Notario
ASESOR
Colegiado 5251

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veinte de julio de dos mil diez.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) HELDER ULISES GOMEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante LUZ DE MARIA CARRANZA CASTAÑEDA DE GUEVARA, Intitulado: "LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA REFORMA LEGAL QUE PERMITA LA FISCALIZACION DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS"

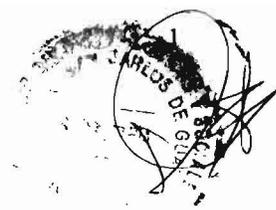
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración 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. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



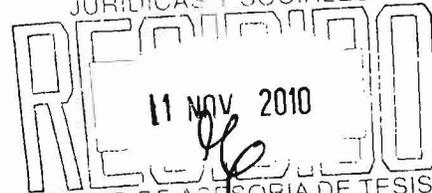
cc. Unidad de Tesis
MTCL/sllh.

Lic Helder Ulises Gómez
Abogado y Notario
6 ave 0-32, zona 2, ciudad
Teléfono 24130323



Guatemala, 6 de agosto de 2010

FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

Hora: _____
Firma: _____

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Licenciado:

Con base en la resolución de fecha 20 de julio del año 2,010, en donde se me nombra como revisor del trabajo de tesis de la Bachiller **LUZ DE MARIA CARRANZA CASTAÑEDA DE GUEVARA**, intitulado: **“LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA REFORMA LEGAL QUE PERMITA LA FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”**.

Por la facultad que se me concede como revisor para realizar modificaciones que tiene como objeto mejorar la investigación, se modifica la redacción de las recomendaciones con el objeto de tener una mejor comprensión de las mismas.

El trabajo de tesis esta contenido en cinco capítulos; los cuales se detallan a continuación: el primer capítulo, leyes e instituciones en materia electoral, el segundo capítulo, el proceso de paz, el tercero, se refiere al financiamiento electoral, el cuarto capítulo aborda las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En el quinto capítulo como punto medular de esta investigación se enfatiza la necesidad de la fiscalización del financiamiento privado a los partidos políticos.

Para finalizar se plantean las conclusiones y recomendaciones pertinentes, adquiridas mediante el presente estudio.

Para el desarrollo del trabajo, la autora hizo uso del método científico mediante los tres métodos fundamentales que este implica, el método hipotético deductivo, observando el fenómeno a estudiar, creando la hipótesis para explicar el fenómeno, deducción de consecuencias o proposiciones elementales que resultan de la propia hipótesis, de igual forma el método inductivo mediante la obtención de conclusiones generales a partir de indicios particulares, observando registrando los hechos para poder analizar y clasificar los hechos obteniendo el contraste y el método deductivo partiendo de la observación de los hechos.

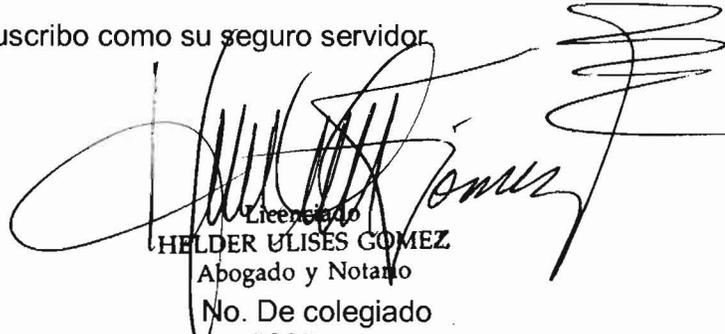
Para concluir se utilizó paralelamente a los métodos que integran el científico el método analítico que implica la separación de un todo en sus partes o en sus elementos y el método sintético uniendo los elementos. En el desarrollo del trabajo


Licenciado
HELDER ULISES GÓMEZ
Abogado y Notario

se utilizó metodología adecuada y la bibliografía utilizada fue la indicada para el desarrollo del tema.

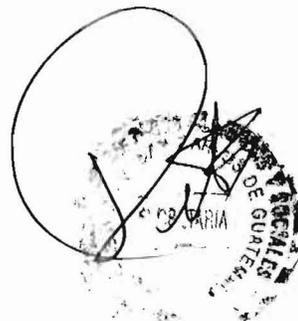
En mi calidad de REVISOR manifiesto que se cumplieron los requisitos exigidos por el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual, resulta procedente dar el presente DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo de tesis revisada.

Atentamente me suscribo como su seguro servidor,



Licenciado
HELDER ULISES GOMEZ
Abogado y Notario
No. De colegiado
5235





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, treinta de marzo del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante LUZ DE MARÍA CARRANZA CASTAÑEDA, Titulado LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA REFORMA LEGAL QUE PERMITA LA FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.



DEDICATORIA

- PRINCIPALMENTE A:** Dios todo poderoso, Supremo Creador que me ha permitido grandes satisfacciones.
- A MIS PADRES:** Por haberme dado la vida en especial mi madre ejemplo de esfuerzo y sacrificio.
- A MI ESPOSO** Ottoniel Guevara Cruz, por su apoyo incondicional durante todo el tiempo
- A MIS HIJOS** Carlos Ottoniel, Andrea María Y Elizabeth Paola
Quienes me motivaron a seguir siempre adelante
- A MIS HERMANOS:** Angel, Carlos Enrique, Jeannette, Ennio, Brenda, Boris, que me han dado su apoyo en tiempos difíciles
- A MIS CUÑADOS:** Especialmente al Ing. Gabriel Heredia Castro,
Fraternalmente
- A MI FAMILIA** Especialmente Blanca Castañeda de Lara.
- A LOS LICENCIADOS:** Edgar Armindo Castillo, Estuardo Castellanos, y
Javier Alexander Romero del Valle.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

A

La Universidad de San Carlos de Guatemala
Por ser formadora de profesionales de bien para
Guatemala

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Leyes e instituciones en materia electoral.....	01
1.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	02
1.2. Leyes en materia electoral.....	06
1.3. El Tribunal Supremo Electoral.....	08

CAPÍTULO II

2. El proceso de paz.....	15
2.1. Reuniones cumbre.....	16
2.2. La paz firme y duradera.....	17
2.3. Comisión de reforma electoral e informe Guatemala, paz y democracia...	26

CAPÍTULO III

3. El financiamiento electoral.....	29
3.1. Naturaleza del financiamiento a partidos políticos.....	29
3.2. Clases de financiamiento.....	31
3.3. Legislación vigente en materia de financiamiento.....	38
3.4. Partidos políticos, candidatos y financiamiento.....	41

CAPÍTULO IV

4. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.....	55
4.1. La ley Electoral y de Partidos Políticos.....	59

CAPÍTULO V

5. La necesidad de la fiscalización del financiamiento privado a los partidos políticos.....	69
5.1. La fiscalización a los partidos políticos.....	70

	Pág.
5.3. Estado actual de fiscalización a partidos políticos.....	75
5.4. Obligaciones contables y financieras de los partidos políticos de acuerdo al reglamento de control y fiscalización.....	80
5.5. Capacidad del Tribunal Supremo Electoral para fiscalizar el financiamiento privado.....	81
CONCLUSIONES.....	83
RECOMENDACIONES.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	87

INTRODUCCIÓN

El presente estudio de tesis tiene como objetivo central establecer, la necesidad de instituir normas que permitan la fiscalización del financiamiento privado de las organizaciones políticas.

En las diferentes modificaciones que ha sufrido la Constitución Política de la República de Guatemala, ha quedado registrado que fue hasta el año de 1,985 cuando el Estado da financiamiento a las organizaciones políticas, de conformidad con la Ley Electoral y Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

Presenta también un estudio de la normativa guatemalteca haciendo una comparación con legislación de Iberoamérica, para establecer mecanismos fiscalizadores, a efecto de evitar financiamiento ilícito.

A pesar que la Ley Electoral y de Partidos Políticos, fue reformada en 2,004, y se establecieron reglamentos en el año de 2,007 para llevar a cabo la fiscalización de las organizaciones políticas, no se plasmaron normas que rijan para llevar la fiscalización del financiamiento privado que estas reciben.

Siendo los partidos políticos instituciones claves en el desarrollo democrático de un país, se debe valorar la labor que el Tribunal Supremo Electoral como la única institución facultada para llevar la fiscalización del financiamiento que reciben estas organizaciones, siendo necesario su fortalecimiento, por lo que para que exista un verdadero Estado de derecho, se deben contemplar normas que garanticen tanto fiscalización del financiamiento público como el privado a efecto de que el partido gobernante goce de completa independencia en su función y no tenga en ningún momento que estar supeditado a grupos de poder.

Para establecer la necesidad de la fiscalización al financiamiento privado que reciben los partidos políticos, el presente estudio se presenta en cinco capítulos, el primero se desarrolla desde la constitución del gobierno de la revolución en 1,945, para dejar constancia que el Estado no proporcionada a las organizaciones políticas financiamiento alguno, sino hasta el año de 1,985, también me refiero a La Ley Electoral y Partidos Políticos , de rango constitucional, la que luego de ser reformada, se refiere a la fiscalización del financiamiento que reciben los partidos políticos, tanto público como privado. En el mismo capítulo se hace mención del ente superior encargado de la fiscalización de las organizaciones políticas, el Tribunal Supremo Electoral; En el capítulo dos, se refiere al proceso de paz, dado a que mediante este proceso que se llega a establecer la necesidad de llevar a cabo una reforma una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, por lo que se hizo necesario mencionar el acuerdo relacionado y su contenido; el capítulo tres, desarrolla el tema principal, que es el financiamiento electoral, hace una diferencia del financiamiento público y el privado, también se indica con que legislación vigente en la materia se cuenta, así como la forma que se recibe tal financiamiento; También se hizo importante mencionar las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, lo que se desarrolla en el capítulo IV, en virtud de que en las mismas se dejó establecido el monto del aporte con que el Estado contribuye con las organizaciones políticas, así como los techos que deben tomar en cuenta estos ententes para hacer su campaña electoral; En el capítulo V se encuentra todo lo relacionado con la necesidad de la fiscalización del financiamiento privado que reciben los partidos políticos, se indica el estado actual de la fiscalización de las mismas, así como las obligaciones contables que de conformidad con el Reglamento de control, Fiscalización del Financiamiento Público Privado, de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral, tienen que cumplir. En este capítulo también se hace referencia a la capacidad que el Tribunal Supremo Electoral tiene para llevar a cabo esta fiscalización.

CAPÍTULO I

1. Leyes e instituciones en materia electoral

La democracia, tal como se ve configurada por el constitucionalismo, comprende un número de principios, técnicas y elementos que se integran en un sistema, de conformidad con un orden que le es propio. Entre ellos, se encuentra el pronunciamiento del electorado a través del sufragio universal como único criterio legitimador del acceso de los gobernantes al ejercicio del poder. Este postulado se ve desarrollado jurídicamente por medio de la materia electoral, cuyo alcance está integrado por una serie de contenidos, entre los que se destacan los llamados derechos políticos, que les conceden a los ciudadanos las facultades de elegir a las autoridades sufragio activo, o de ser elegidos para ocupar los cargos públicos sufragio pasivo.

La importancia que reviste la temática electoral, para la salud de las instituciones del estado de derecho, ha llevado a que muchos de sus aspectos normativos adquieran jerarquía constitucional. Al respecto, se manifiestan dos posturas disímiles en lo que hace a la magnitud que debe tener la temática electoral a ser incorporada en la ley fundamental de un país. La primera considera que esta problemática exhibe un carácter coyuntural, ya que es susceptible de ser objeto de múltiples cambios en función de los avatares de la vida institucional de cada país y que por lo tanto las cuestiones a plasmar en la constitución deben ser lo más genéricas posible. Ello, a fin de posibilitar que las modificaciones que aconseje la cambiante situación política, puedan llevarse a cabo sin que se impongan las dificultades que se derivan de una reforma constitucional.

La segunda corriente, por el contrario, entiende que en virtud de la relevancia de la materia electoral, la ley fundamental debe contemplar un número importante de cuestiones, a fin de evitar que las mismas sean desconocidas o desvirtuadas en la práctica.

1.1. Constitución Política de la República de Guatemala

a) antecedentes: La tradición política y constitucional de Guatemala, que se inicia con las bases constitucionales de las provincias unidas de centro américa, promulgada en el año de 1823, hasta la actual Constitución Política de la República de Guatemala, ha ido desarrollando toda una serie de elementos propios de corrientes diversas y opuestas que en el ámbito constitucional de partidos políticos ha marcado el desarrollo mismo de la sociedad guatemalteca, si tomamos en cuenta que en poco más de 180 años de vida independiente, se ha contado con diez constituciones y con más de diez reformas a las mismas, lo que da como resultado que la República de Guatemala, cuenta con una constitución nueva cada 18 años y una reforma cada 16 años, aproximadamente.

a) La constitución del primer gobierno de la revolución del año de 1945: Es a partir de la Constitución de 1945 que el juego en la arena política empieza realmente a tener cierto sentido, toda vez que con el Primer Gobierno de la Revolución, presidido por el Doctor Juan José Arévalo Bermejo, se amplían las libertades democráticas en el plano de la organización de los partidos políticos y prolifera la organización de estos. Sin embargo, el financiamiento a los partidos políticos aún no se había convertido en un problema para una democracia recién instaurada, por diferentes factores. Uno de

ellos es que Guatemala no contaba con más de dos millones de habitantes, lo que simplificaba la actividad propia del proselitismo y de la publicidad; y otro factor era que, como efecto de un proceso democrático y revolucionario de la Guatemala de mitad de siglo XX, que los puestos de trabajo en el gobierno no constituían una fuente de enriquecimiento personal.

La Constitución a la que se refiere fue, en menos de dos meses de trabajo, en medio de gran excitación, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente; contó con 212 Artículos, y como característica especial, relativa específicamente al tema que se ocupa, en ningún Título, Capítulo o Artículo, está regulado lo relativo al financiamiento a los partidos políticos.

b) La Constitución de la contrarrevolución del año de 1956: Derrocado el gobierno del coronel Jacobo Árbenz Guzmán, en el año de 1954, por las fuerzas contrarrevolucionarias dirigidas por Carlos Castillo Armas, es convocada una nueva Asamblea Nacional Constituyente, la que dicta una nueva Constitución de la República, tan solo 11 años después de la promulgada en el año de 1945.

En contraposición al tiempo de discusión de la Asamblea que aprobara la Constitución de 1945, esta Asamblea convocada en 1955, se demoró 17 meses en discutir el texto de la nueva constitución, la cual queda aprobada con 245 Artículos constitucionales, mediante el Artículo 35 crea el Tribunal Electoral, como órgano administrativo, autónomo en cuanto a sus funciones asimismo en los Artículos 24 y 25 definen a los partidos políticos como instituciones de derecho, cuya existencia y libre

funcionamiento está plenamente garantizado por la Constitución, salvo aquellos que atiendan a intereses internacionales, haciendo alusión directa a los partidos con tendencia comunista. A su vez, crea la figura del Tribunal Electoral, con limitadas atribuciones, ya que no era la entidad facultada para efectuar el escrutinio y juicio de la validez de la elección del Presidente de la República, atribución que era competencia del Congreso de la República. Esta Constitución, como la anterior, no reguló nada en cuanto al financiamiento y fiscalización a los partidos políticos. Únicamente prohíbe al Estado dar ayuda económica a partido político alguno.

c) La Constitución del año de 1965: El Doctor Jorge Mario García Laguardia, la titula en su obra, Política y Constitución en Guatemala, como “Una constitución del peor tipo posible”.¹

Esto por la concepción misma de la máxima norma constitucional. Esta Constitución representa el antecedente inmediato a nuestra actual Constitución Política y en ella, si bien permitía la formación de partidos políticos, no reguló nada sobre el financiamiento público o privado a los partidos políticos.

En cuanto a las Autoridades Electorales, reguladas en el Capítulo IV de esta Constitución, crea el Registro como órgano administrativo y Consejo Electoral, teniendo este último funciones temporales.

¹ García Laguardia, Jorge Mario. **Política y constitución de Guatemala. la constitución de 1985 y sus reformas.** Pág. 34.

A su vez, este Consejo Electoral no tiene competencia para organizar, fiscalizar y aprobar las elecciones del Presidente y Vicepresidente de la República, dejando esa atribución al Congreso de la República, el que por los acontecimientos políticos de aquella época, se encontraba sujeto a las disposiciones que dictara el Organismo Ejecutivo.

d) La Constitución Política de la República de Guatemala del año de 1985: La entrada en vigencia de la actual constitución, significó para Guatemala el regreso al orden institucional, roto en las dos últimas oportunidades a través de golpes de Estado: el primero, el 23 de marzo de 1982, por medio del cual, un triunvirato militar deponía de la silla presidencial al general Fernando Romeo Lucas García, y el segundo, el siete de agosto de 1983, en el que el general Efraín Ríos Montt, era depuesto por su entonces Ministro de la Defensa Nacional, general Oscar Humberto Mejía Vítores.

Esta Constitución, producto de la integración de una Asamblea Nacional Constituyente bien representada, en virtud que para las elecciones provisionalmente se inscribieron 17 partidos políticos, tres comités electorales y 1174 candidatos que se disputarían los 88 escaños de la Asamblea, obligó a que los diputados electos se mantuvieran en constante negociación, por lo que “el resultado del trabajo de la Asamblea fue de una Constitución Política renovada y sana, y el gran avance que se produjo, fue la entrada en vigor de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85 de la Asamblea

Nacional Constituyente) y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad (Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente)".²

Lo importante para el estudio e investigación del tema que se ocupa, es la creación de la Ley Electoral y del Tribunal Supremo Electoral, en virtud que por primera vez, se crea esta Institución con amplias funciones y atribuciones en lo que respecta al desarrollo y buen funcionamiento del régimen político electoral, restituido en Guatemala.

El "Artículo 223 de la Constitución Política de Guatemala de 1985, establece que es función del Estado garantizar la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. En cuanto a la formación del Tribunal Supremo Electoral, es la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, la que lo crea, como un tribunal colegiado, autónomo, financiera y administrativamente independiente."

1.2. Leyes en materia electoral

a) Ley Electoral y de Partidos Políticos: De gran relevancia en el ordenamiento jurídico y especialmente en el político electoral, es la creación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos por la Asamblea Nacional Constituyente, integrada en 1985 en Guatemala.

Esta ley de carácter constitucional, norma y desarrolla los principios que deben regular el ejercicio de los derechos de los ciudadanos con relación a las organizaciones

² **Ibíd.** Pág. 45.

políticas, el ejercicio de los derechos políticos que se derivan y la organización y funcionamiento de las autoridades electorales.

Estos cambios jurídicos con repercusiones en “el ámbito social, económico y político, obviamente han dado paso a una legislación importante, por la categoría dada a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, por ser la primera vez en la historia política de Guatemala que la Asamblea Nacional Constituyente la instituye como Ley constitucional.”³

Así, la Ley Electoral, abarca en sus cuatro libros, los temas motores que hacen posible mover el sistema político electoral en Guatemala, siendo estos:

- Libro Uno: Ciudadanía y voto
- Libro Dos Organizaciones políticas
- Libro Tres: Autoridades y órganos electorales
- Libro Cuatro: Proceso electoral

Esta Ley, conteniente en sus cuatro libros, 265 Artículos, ha hecho que el régimen electoral, protegido por Instituciones de derecho tales como el Tribunal Supremo Electoral, ente encargado de velar por el desarrollo de la transición política del país, se mantenga vigente desde 1985.

³ Chacón de Machado, Josefina y Carmen María Gutiérrez de Colmenares. **Introducción al derecho.** Pág. 41.

Sin embargo, si bien es cierto que al ser la Ley Electoral y de Partidos Políticos creada como “ley constitucional constituyó un verdadero avance para la legislación vigente en su momento histórico y político, así como la creación del Tribunal Supremo Electoral, del que hablaremos más adelante, también es cierto que ha dejado ciertos vacíos que debieron haber sido previstos en su oportunidad o haber sido tratados con mayor detenimiento al momento de su discusión en la Asamblea Nacional Constituyente de 1985.”⁴

Sin embargo, de todos es sabido el interés generalizado que estos temas suscitan, por lo que serán objeto de fuertes debates en todos los sectores de la sociedad.

1.3. El Tribunal Supremo Electoral

a) Antecedentes: Tres procesos electorales consecutivos habían sido denunciados como fraudulentos (1974, 1978 y 1982), razón por la cual se sentía la necesidad de crear una nueva ley que regulara todo lo relacionado con los procesos electorales, tarea que de por sí se veía compleja y difícil.

Cumplido un año de gobierno de facto del general José Efraín Ríos Montt, se decretó la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, que consiste en el primer antecedente de la actual organización, juntamente con ella se decretaron la Ley del Registro de Ciudadanos y la Ley de Organizaciones Políticas. El artículo uno de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, estableció la importancia de la creación de un ente que

⁴ **Ibíd.**

fuera autónomo que se encargara de llevar a cabo los procesos electorales y todo lo relacionado en la materia.

b) Creación del Tribunal Supremo Electoral: con carácter permanente, autónomo en sus funciones, con jurisdicción en toda la República, y no supeditado a ninguna otra autoridad y organismo del Estado. Se organizará, funcionará y tendrá las atribuciones que determina esta ley.”

El Tribunal Supremo Electoral, ha jugado un importantísimo papel y se ha desempeñado con especial eficacia y con gran legitimidad. Goza de prestigio generalizado. Su integración y cúmulo de atribuciones, así como el conocimiento de los recursos como tribunal de alzada, con la reserva de amparo constitucional que se atribuye al Tribunal Constitucional, lo ha hecho un órgano de gran influencia para garantizar el cumplimiento de los derechos políticos y la transparencia de los procesos electorales.

Ha organizado todos los ejercicios electorales desde la vigencia de la Constitución en 1986, con gran éxito, los resultados han sido aceptados sin inconformidades, y sus decisiones han sido acatadas por gobernantes y gobernados.

c) Integración: De conformidad con el Decreto Ley 30-83, ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, se integraba con cinco miembros titulares y cinco suplentes electos por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con el voto de las dos terceras partes de ellos, por un período de cinco años, renovándose por mitad cada treinta meses sin poder ser reelectos.

Al ser aprobada la Ley Electoral y de Partidos Políticos por la Asamblea Nacional Constituyente, Decreto 1-85 y constituirlo como ley constitucional, se evidenciaba la intención de los constituyentes por crear un verdadero Estado de Derecho, el cual había sido inexistente durante más de tres décadas hasta entrar en vigor la actual Constitución Política de Guatemala.

Actualmente de conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, el Tribunal Supremo Electoral se integra con cinco Magistrados titulares y cinco Magistrados suplentes, duran en sus funciones seis años, los que son electos por una Comisión de Postulación, que se integra con cinco miembros: El Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quien la preside; un representante de los rectores de la universidades privadas; un representante del Colegio de Abogados de Guatemala, electo en Asamblea General; el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y un representante de todos lo decanos de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidades Privadas.

Otro de los objetivos planteados en la Ley Electoral, era establecer un órgano permanente con facultades administrativas y jurisdiccionales, garantizándose su integración por personas independientes y sin nexo político alguno, así como fomentándose la descentralización del recuento y organización por medio de las juntas receptoras de votos, piezas fundamentales en el proceso electoral.

Al instituirse al Tribunal Supremo Electoral, como una autoridad permanente se le concedió el carácter de mayor autoridad en materia electoral. Sin embargo, deben hacerse notar dos aspectos importantes:

En materia operativa, las funciones del Tribunal Supremo Electoral, son indiscutibles, no existe ninguna injerencia de órganos o entes externos en la organización de los procesos electorales.

En materia jurisdiccional, las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, pueden ser impugnadas por la vía de amparo ante la Corte Suprema de Justicia y la alzada ante la Corte de Constitucionalidad.

Si bien el desarrollo de las garantías constitucionales, entendidas estas como los medios procesales de defensa de la Constitución, tiene en Guatemala especial significado y desarrollo, los hechos históricos recientes obligan a replantear la necesidad de que siga existiendo este control jurisdiccional sobre decisiones que emanan de un órgano especializado en materia electoral.

Por otra parte, el hecho que la Corte Suprema de Justicia o la Corte de Constitucionalidad, conozca de supuestas violaciones del Tribunal Supremo Electoral, define el carácter y jerarquía del Tribunal Supremo Electoral, en materia electoral, ya que sus decisiones pueden ser fortalecidas por una sentencia favorable de la Corte Suprema de Justicia o de la Corte de Constitucionalidad, o bien, enmendar errores de derecho o interpretación de la ley.

- d) Atribuciones y obligaciones: El Tribunal Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones y obligaciones:
- a. Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos.
 - b. Integrar la institución encargada de emitir el documento único de identificación personal.
 - c. Convocar y organizar los procesos electorales, declarar el resultado y la validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaración de su elección.
 - d. Resolver, en definitiva, acerca de las actuaciones del Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento, en virtud de recurso o de consulta.
 - e. Cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organización políticas y procesos electorales, así como dictar las disposiciones destinadas a hacer efectivas tales normas.
 - f. Resolver en virtud de recurso acerca de la inscripción, sanciones, suspensión y cancelación de organizaciones políticas.
 - g. Resolver en definitiva, todo lo relativo a coaliciones o fusiones de partidos políticos y comités cívicos electorales.
 - h. Nombrar a los integrantes de las Juntas Electorales Departamentales y Municipales y remover a cualquiera de sus miembros por causa justificada velando por su adecuado funcionamiento.
 - i. Velar por la adecuada y oportuna integración de las juntas receptoras de votos.

- j. Investigar y resolver sobre cualquier asunto de su competencia, que conozca de oficio o en virtud de denuncia.
- k. Poner en conocimiento de las autoridades competentes, los hechos constitutivos de delito o falta de que tuviere conocimiento, en materia de su competencia.
- l. Requerir la asistencia de la fuerza pública para garantizar el desarrollo normal de los procesos electorales, la cual deberá prestarse en forma inmediata y adecuada.
- m. Resolver las peticiones y consultas que sometan a su consideración los ciudadanos u organizaciones políticas, relacionadas con los asuntos de su competencia.
- n. Resolver los recursos que deba conocer de conformidad con la ley.
- ñ. Examinar y calificar la documentación electoral.
- o. Nombrar, remover y sancionar a los funcionarios y al personal a su cargo.
- p. Dictar su reglamento interno y el de los demás órganos electorales.
- q. laborar y ejecutar su presupuesto anual y cumplir con lo que para el efecto establece la Constitución Política de la República.
- r. Compilar y publicar la jurisprudencia en materia electoral.
- s. Publicar la memoria del proceso electoral y sus resultados dentro de los seis meses después que el proceso electoral haya concluido.
- t. Aplicar de conformidad con la Ley del Organismo Judicial, las disposiciones legales referentes a la materia electoral y a la inscripción y funcionamiento de organizaciones políticas.
- u. Diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación cívico electoral, y
- v. Resolver en definitiva todos los casos de su competencia que no estén regulados por la ley.

CAPÍTULO II

2. El proceso de paz

Guatemala, se caracterizó por su larga lista de gobernantes dictatoriales, pero en enero de 1983, los miembros del Grupo de Contadora, una organización internacional para lograr la pacificación de Centroamérica, se reunieron por iniciativa del gobierno de Panamá, estando compuesto además de por ese país, por México, Colombia y Venezuela. Recibieron el apoyo de la Unión Europea. En la declaración de Lima, firmada por Uruguay, Brasil, Argentina y Perú, se brindó también respaldo al Grupo Contadora. En septiembre de 1984 todos esos países europeos y americanos se reunieron en San José de Costa Rica, para establecer la política a seguir para la pacificación centroamericana.

El 14 de enero de 1986, es donde se inicia una serie de reformas para garantizar la vigencia de los derechos humanos, en armonía con lo que sucedía a nivel mundial. En su discurso inaugural respaldó al Grupo Contadora. Dictó leyes de amparo, para garantizar los derechos y habeas corpus para proteger a los detenidos ilegales. El 25 de mayo de 1986, los presidentes centroamericanos se reunieron, firmando la declaración de Esquipulas I, para asegurar en estos países una democracia pluralista.

En 1987 creó la Oficina del Procurador de Derechos Humanos. Como resultado de todas estas acciones, el siete de agosto de 1987 se firmó el Acuerdo de Esquipulas II, por el cual se creó la Comisión Nacional de Reconciliación, que propició el Diálogo

Nacional, y permitió a los civiles tomar participación política e iniciar un diálogo constructivo entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Por los acuerdos de Esquipulas, se creó el Parlamento Centroamericano, como instancia permanente y democrática. Estas conversaciones permitieron firmar el acuerdo de Oslo, a fines de 1989, por el cual se intentaba terminar con los enfrentamientos internos, solucionando los problemas por medios pacíficos.

Al principio reinó la paz y la prosperidad. Dos intentos de golpes de estado en 1988 y 1989 pudieron ser controlados, ya que la mayoría de los militares se mantenían adeptos al gobierno democrático. Pero al final de su mandato la pobreza comenzó a crecer, y la corrupción se acentuó. Sin embargo las conversaciones pacíficas entre las fuerzas enfrentadas continuaron con normalidad durante 1990.

La Comisión Nacional de Reconciliación, organizó una serie de reuniones, como la de El Escorial de carácter interpartidaria, la de Ottawa con los dueños de empresas, la de Quito, con los miembros de la iglesia, la de Metepec con el sindicalismo y la de Atlixco, con los sectores medios de pequeños y medianos empresarios y profesionales independientes.

2.1 Reuniones cumbre

Con la convocatoria a las elecciones generales, la creación del Tribunal Supremo Electoral y la victoria en las urnas del Licenciado Marco Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1990), postulado por el partido Democracia Cristiana Guatemalteca, se retomaba el

proceso democrático en forma realmente seria, pues el último presidente civil en ocupar dicho cargo fue el Licenciado Julio César Méndez Montenegro.

Para el año de 1985, la región centroamericana se sumía en la violencia y en la pobreza, reflejo de guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

En el año de 1987, los entonces presidentes de los países de Centroamérica, Vinicio Cerezo, por Guatemala, Napoleón Duarte, por El Salvador, José Azcona Hoyo, por Honduras, Daniel Ortega, por Nicaragua y Oscar Arias, por Costa Rica, celebraron en Esquipulas, Chiquimula, Guatemala, la primera de varias reuniones cumbres que impulsarían un proceso de paz, por primera vez serio, en los países que vivían conflictos armados internos, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Se inició, entonces, un proceso de paz en la región que debía incluir a las partes en conflicto, para negociar la paz entre sí e iniciar una reestructuración social, económica y política en la región Centroamericana.

2.2. La paz firme y duradera

Dicho proceso de paz no concluyó sino hasta el 26 de diciembre de 1996, fecha en que el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca suscribieron el Acuerdo de Paz Firme Y Duradera, en la ciudad de Guatemala, y ante la presencia de observadores internacionales, poniéndole fin al conflicto armado interno que vivió Guatemala por 35 años, dejando como resultado más de 150,000 personas muertas y miles de huérfanos, viudas y desaparecidos.

En 1996 se concretó el Acuerdo de paz firme y duradera, firmado en Guatemala, entre el gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) el 29 de diciembre de ese año, que expone en sus considerandos, que por medio de este acuerdo, se pone fin a una etapa de más de tres décadas de enfrentamiento armado.

Entre sus disposiciones se conviene el derecho de los desarraigados por cuestiones políticas de vivir libremente en Guatemala regulado en el Artículo tres, el del pueblo guatemalteco a conocer la verdad de lo acaecido durante las sangrientas luchas internas regulado en el Artículo cuatro, la identidad y derechos de los aborígenes regulado en el Artículo cinco, el desarrollo económico con justicia social regulado en el Artículo seis, la inversión prioritaria del gasto público en la solución de problemas sociales regulado en el Artículo siete, estableciendo como deber del estado la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población regulado en el Artículo ocho y otras cuestiones: El fortalecimiento del poder civil y participación de las fuerzas armadas en un ámbito democrático, reorganizando las instituciones regulado en el Artículo diez, .la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, a la vida política está contemplada en el Artículo 11 Y el Artículo 13 prevé el perfeccionamiento del sistema electoral.

A este acuerdo fueron anexados todos los suscriptos con anterioridad en el Artículo 15. En el Artículo 17 se hace un reconocimiento a todos los organismos que posibilitaron llegar a este acuerdo de paz, especialmente a la mediación de las Naciones Unidas.

a) Acuerdos suscritos entre las partes en conflicto: La firma del Proceso de Paz estuvo antecedida por varios Acuerdos firmados entre las partes, suscribiendo éstas los siguientes:

1. Acuerdo global sobre derechos humanos.
2. Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado.
3. Acuerdo sobre el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca.
4. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.
5. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.
6. Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.
7. Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral.
8. Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego
9. Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad.

b) Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral: Las partes en conflicto, el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, deciden suscribir el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, el siete de diciembre de 1996, en Estocolmo, Suecia, retomando la idea planteada en la Constitución Política de la República de Guatemala en el sentido que el Estado, como organización jurídico política de la sociedad debe promover el bien

común y la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz, y plasmó como preocupación central, impulsar la plena vigencia de los derechos humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular.

Así también, las partes consideraron necesario establecer que el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, constituyen bases fundamentales para la reconciliación de toda la sociedad guatemalteca, enmarcado siempre dentro de un estado de derecho, en el cual gobernantes y gobernados se rijan estrictamente por lo establecido por las leyes que rigen el país.

Este acuerdo está integrado por dos secciones, la primera sección, trata sobre la identidad y derechos de los pueblos indígenas, reconociendo así mismo a los pueblos Maya, Garífuna y Xinca, sus idiomas y su espiritualidad.

La segunda sección del acuerdo trata sobre las Reformas Constitucionales incluidas en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, mismo que en su numeral II establece la importancia de realizar cambios a la Constitución Política de la República de Guatemala, en lo que refiere al Régimen Electoral, sección a la que daremos mayor énfasis.

La segunda parte de la sección B del acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral se desarrolla en una forma sencilla pero muy clara la necesidad de

la formación de una comisión específica que tuviera a su cargo el análisis de las reformas electorales que emanara del Tribunal Supremo Electoral.⁵

En este sentido el acuerdo es concreto en los temas que deben ser tratados, en la comisión, dejando abierta la posibilidad de incluir más temas no sugeridos por el mismo.

Los temas sugeridos fueron:

- a) Documentación;
- b) Empadronamiento;
- c) Votación;
- d) Transparencia y publicidad;
- e) Campaña de información;
- f) Fortalecimiento Institucional.

c) Documentación: En Guatemala se encuentra en un serio problema al no existir un documento de identificación confiable para la realización de las distintas etapas de los procesos electorales. Ante esta problemática, las partes ven con interés la creación de un documento único de identidad con fotografía, el cual sustituirá a la cédula de vecindad, actual documento de identificación.

⁵ Oficina de Información Pública de MINUGUA. **Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral.** Pág. 12.

Este documento tendría la característica de que además de servir como documento de identificación, también sería el documento con el cual los ciudadanos acudirían a los centros de votación a emitir su sufragio respectivo.

A su vez, el control que el Tribunal Supremo Electoral, tenga sobre el padrón electoral será de vital importancia, en vista que un efectivo y eficiente control de defunciones y traslados de lugar de vecindad, hará de los procesos electorales, procesos de mayor claridad y transparencia.

Mediante decreto No. 90-205, se creó el Registro Nacional de las Personas, Institución encargada de emitir el documento único de identificación (DPI), el cual cuenta con un código único de identificación, lo que permitirá mayor transparencia en los procesos electorales.

c) Empadronamiento: El problema que existía en todos los procesos electorales en Guatemala era el de no contar con un padrón electoral exacto, por lo que se consideró conveniente que la Comisión de Reforma Electoral analizara cómo hacer efectivo el control sistemático de defunciones y de traslados de lugar de residencia.

También se sugirió que la Comisión propusiera las reformas necesarias para que el padrón electoral se base en el lugar de residencia, con el objetivo de facilitar la votación.

A su vez, debería tomarse en consideración la facilitación del acceso de los ciudadanos a los centros de registro, así como que el Tribunal Supremo Electoral cuente con los recursos necesarios para ampliar su cobertura en el área rural.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, fue reformada y actualmente se ha acercado a los ciudadanos los centros de votación, se instalan en toda la república un centro de votación por cada circunscripción electoral municipal, tomando en cuenta el número de habitantes de las mismas. También el Tribunal Supremo Electoral, a través de los Departamentos de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones e Informática, ha creado mecanismos que permiten mantener la pureza del padrón electoral.

d) Votación: El acuerdo incluyó como prioridad, facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros de votación. Un tema que preocupaba a las partes es la poca afluencia de votantes a los centros de votación debido a la lejana ubicación de estos centros de aldeas y caseríos, que hace más difícil el acceso a los mismos.

En este caso, los centros de votación deberían corresponder a una circunscripción electoral municipal con su propio padrón y, con ello, evitar eventuales problemas que pudieran darse, derivados de un padrón municipal común a todos los centros de votación.

El acuerdo invita a la Comisión de Reforma Electoral, que estudie y proponga los cambios necesarios para facilitar la participación de los trabajadores migrantes internos

cada uno de los procesos electorales, que en la actualidad coinciden con la época de migración laboral estacional, para que todos puedan ejercer el derecho al voto, y de esa forma participar en la elección de las autoridades que vendrán a gobernar en sus comunidades, de tal forma de evitar que sean otros los que deciden y no los que conforman realmente la comunidad, lo que vendría a mantener la paz y la armonía entre gobernantes y gobernados.

d) Transparencia y publicidad: De conformidad con los acuerdos de paz, se tuvo que conocer lo relativo a la transparencia y publicidad de los procesos electorales, por lo que se cita el acuerdo respectivo, el cual inicia este tema de la forma siguiente:

“Para favorecer la transparencia de la postulación de los candidatos por las asambleas de los partidos políticos, conviene garantizar que se haga del conocimiento de todos los afiliados las convocatorias y realización de las asambleas generales de los partidos políticos...”⁶

Relacionado con el financiamiento a los partidos políticos, el acuerdo visualiza el problema que se suscita en el momento en que cierta agrupación política tiene mayor capacidad económica que otras agrupaciones, por lo que propusieron que el Tribunal Supremo Electoral, en el ejercicio de nuevas atribuciones, o a través de una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, tenga la capacidad de crear topes de gastos en propaganda electoral de cada candidato presidencial en los medios masivos de comunicación.

⁶ **Ibíd.** Pág. 15

Esta sugerencia, incluye además, la necesidad de obligar a los candidatos y partidos políticos a presentar libros de cuentas e informes que llegaren a ser requeridos por el Tribunal Supremo Electoral en ejercicio de la facultad de verificar la procedencia lícita de los recursos empleados por el candidato o por el partido al que representa.

El hecho de crear un tope máximo de aportaciones a los candidatos y partidos políticos supone el que de esa forma se evite la manipulación por parte de los financistas a los políticos y sus partidos. Por ello, en el objetivo de crear un tope financiero, también incluye la necesidad de reformar el Decreto número 17-73 del Congreso de la República, Código Penal, con el fin de crear una nueva figura penal que encuadre con la aceptación de financiamiento electoral de tipo ilícito.

e) Campañas de Información Pública: Para el desarrollo de estas campañas de información a la población, se debe considerar, desde un principio, la diversidad de idiomas que posee Guatemala. De esta cuenta, la motivación a la población sobre su participación en los procesos electorales pero aún más, su integración a la vida política del país, hará que las autoridades electas tengan un mayor margen de representatividad y legitimidad. La Comisión deberá, por tanto, desarrollar campañas de información con las siguientes características:

- a. Importancia del derecho de elegir y ser electo.
- b. Estimular y promover oportunamente el empadronamiento.
- c. Informar sobre la manera de cómo votar
- d. informa sobre los documentos a presentar en las mesas y centros de votación y horas para hacerlo.

- e. Informar sobre cómo organizarse en Comités Cívicos o afiliarse a partidos políticos.
- f. Informar sobre cómo organizarse en comités cívicos electorales, los que participan únicamente en elección determinada.

f) Fortalecimiento institucional: Las partes dejaron plasmado su interés en el Acuerdo, promoviendo el diseño de un programa de modernización del Registro de Ciudadanos que cuente con personal capacitado para sistematizar la información de los ciudadanos, manteniendo una constante depuración de los padrones electorales y continua actualización.

También se consideró necesario fortalecer al Tribunal Supremo Electoral, como máxima autoridad en materia electoral. La independencia de este Tribunal y su no-supeditación a organismo alguno del Estado, están reguladas en la ley que lo crea, la Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, que, como ya se ha mencionado, es una ley de rango constitucional.

2.3 Comisión de reforma electoral e informe Guatemala, paz y democracia.

Las partes involucradas en el conflicto armado visualizaron en las elecciones, el instrumento esencial para la transición hacia una democracia funcional y participativa, reconociendo al Tribunal Supremo Electoral, como la institución encargada de promover, en vista de su independencia y de su reconocida imparcialidad y prestigio, el involucramiento de los ciudadanos en los procesos electorales, así como de promover

los cambios en las estructuras legales que sean necesarios para el adecuado desempeño de los partidos políticos y de los procesos electorales, propiamente dichos.

Ante tal compromiso que se asumió en el acuerdo, las partes asignan al Tribunal Supremo Electoral, la función de conformar y presidir una Comisión de Reforma Electoral, encargada de publicar un informe y un conjunto de recomendaciones sobre la reforma electoral y las modificaciones legislativas correspondientes.

El Tribunal Supremo Electoral decidió aceptar la propuesta del acuerdo referido y convocó a la integración de dicha comisión, habiendo emitido para el efecto el acuerdo 16-97 de fecha 19 de febrero de 1997.

La agenda de trabajo desarrollada fue la propuesta por el Acuerdo de Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, sin variación alguna.

El trabajo de la Comisión de Reforma Electoral concluyó su función con la publicación de un informe final, conteniendo el conjunto de recomendaciones sobre las reformas electorales necesarias para ajustar esta nueva legislación a los cambios políticos, sociales y jurídicos que asumió Guatemala con la firma de los Acuerdos de Paz. Dicho documento se denominó "Guatemala, Paz y Democracia", en el cual la comisión incluyó un análisis comparativo entre la ley vigente y las reformas propuestas, que fueron asumidas por el Tribunal Supremo Electoral y remitidas como iniciativa de ley en agosto de 1998 al Congreso de la República.

Este informe es el producto de catorce meses de trabajo por la Comisión de Reforma Electoral, lapso en el que se discutió una serie de temas necesarios y sugeridos por las partes en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral. No está de más recordar que el tema relacionado con las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos involucra una serie de intereses económicos y partidarios, por lo que la discusión de las reformas lleva consigo una serie de intenciones ocultas, generalmente con el ánimo de no afectar a las agrupaciones políticas económicamente dominantes en ese momento, –Partido de Avanzada Nacional y Frente Republicano Guatemalteco-, por lo que no es de extrañar que el Congreso de la República, dominado en número de escaños por el Frente Republicano Guatemalteco, partido oficial, no haya tomado en cuenta a cabalidad la propuesta planteada por la Comisión de Reforma Electoral, y que la Corte de Constitucionalidad haya declarado como inconstitucionales solamente cuatro artículos de la totalidad del proyecto de ley enviado por el Congreso de la República.

CAPÍTULO III

3. El financiamiento electoral

Antes de analizar el tema del financiamiento que reciben las organizaciones políticas, es necesario definir el término de financiamiento para el uso del mismo en el presente estudio. El Licenciado Carlos Escobar Armas, señala que debe entenderse como fondos de los partidos políticos "los caudales o conjunto de bienes con los que cuenta cada una de las organizaciones políticas lo que constituye sus finanzas".⁷

No obstante, y puesto que las definiciones no son limitativas, podemos decir con base en lo expuesto en el presente trabajo, que financiamiento es todo aquel aporte dinerario o no dinerario, que reciben las organizaciones políticas, ya sea en forma directa o indirecta, consistente en coadyuvar en la realización de las diferentes actividades de las mismas, estén o no en campaña electoral, de tal forma que puedan cumplir con su cometido ante la sociedad que representan, también tratado de llevar a los pobladores que forman parte de su comunidad, bienestar, paz y armonía.

3.1. Naturaleza del financiamiento a partidos políticos

Los partidos políticos, entidades de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, son según nuestra Constitución Política y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, instituciones a las cuales el Estado les garantiza su libre formación y

⁷ Escobar Armas, Carlos. **Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales**. Pág. 41.

funcionamiento y les reconoce el derecho de ser entidades reconocidas para postular candidatos a elección popular.

Esta introducción se hace necesaria al tratar el tema del financiamiento a los partidos políticos, por el hecho que, el financiamiento a los candidatos y partidos políticos se plantea para lograr los fines que el Estado mismo le asigna a las organizaciones políticas.

Para conocer sobre la naturaleza del financiamiento a los partidos políticos hay que entender que al momento en que la ley los define como entidades de carácter permanente, las organizaciones políticas deben desarrollar una gran cantidad de actividades, las cuales necesitan de inyección de recursos para su cumplimiento; por ello, se debe mencionar que la naturaleza del financiamiento a los partidos políticos es de carácter pública y privada.

El financiamiento es de naturaleza pública debido a que en diversas naciones, incluyendo a Guatemala, es el Estado el que de forma directa, financia a los partidos políticos en proporción a la cuota electoral recibida en los comicios electorales, o en forma indirecta, mediante la concesión de espacios en los medios públicos de comunicación, la exoneración de impuestos y las franquicias telegráficas y postales.

Por otra parte, el financiamiento es de naturaleza privada cuando proviene de los particulares, militantes o simpatizantes, y puede revestir diversas formas: aportes, cuotas, donativos o préstamos, etc.

3.2 Clases de financiamiento

El financiamiento a las organizaciones políticas tiene su fundamento en la misma naturaleza del financiamiento, tomando como punto de referencia quien es el elemento personal que hace la aportación, cuota, donativo, préstamo o subsidio. Por tanto, el financiamiento puede ser clasificado de la siguiente forma:

- a. Financiamiento público
- b. Financiamiento público indirecto
- b. Financiamiento privado
- c. Financiamiento mixto

a) Financiamiento público: El autor mexicano Miguel Alemán Velasco define en su obra *Las finanzas de la política*, el financiamiento público como: “Conjunto de recursos que aporta directa o indirectamente el Estado a los partidos políticos y candidatos, en forma de reembolsos, subsidios o prestaciones, en períodos electorales, o los que aporta directa o indirectamente el Estado únicamente a los partidos, no a los candidatos, en forma de subvenciones o prestaciones, en períodos no electorales, para su funcionamiento normal, cotidiano y ordinario.”⁸

Cabe mencionar que el financiamiento de origen público puede tener dos modalidades, a saber:

- Financiamiento público directo, y

⁸ Alemán Velasco, Miguel. *LAS FINANZAS DE LA POLÍTICA*. Pág. 23.

- Financiamiento público indirecto.

El primero de ellos, doctrinariamente, supone el reembolso que realiza el Estado a los partidos políticos o a los candidatos por los gastos realizados durante la campaña electoral. En este contexto, el financiamiento público directo puede tener condicionantes que hacen viable tal aportación estatal al partido o al candidato, las cuales, de cumplirse, harán posible que éstos puedan recibir tal financiación, como lo puede ser el obtener algún cargo que fuera sujeto a la elección popular o que alcancen cierto porcentaje de los votos legalmente emitidos.

Por su parte, el financiamiento público indirecto consiste en que en época electoral, el Estado proporcionará un aporte no dinerario; esto consiste en un aporte basado en deducciones fiscales para los contribuyentes de los partidos políticos, uso de franquicias postales y telegráficas o espacios gratuitos en medios de comunicación estatales, en beneficio de todos los partidos y candidatos, repartiendo equitativamente los espacios concedidos.

La justificación al financiamiento público, es innegable el hecho de que la sociedad ha ido sufriendo un desencantamiento sobre la capacidad que tienen los partidos políticos de solucionar los problemas de la población, perdiendo de esa manera la legitimidad que les da la ley a los partidos políticos en el sentido de hacerlos intermediarios entre los ciudadanos y la administración del Estado.

Y es que la percepción que los ciudadanos tienen de los partidos políticos, se traduce, aunque en forma incompleta e inexacta, en soluciones a los problemas inmediatos de los mismos: económicos, sociales, de salubridad, de trabajo, etcétera, por lo que el rechazo al financiamiento público es natural y lógico, desde esa perspectiva.

Sin embargo, el financiamiento público se hace necesario, no sin antes contar con varios detractores del mismo. En este sentido, entre quienes respaldan este financiamiento existe el argumento de que es necesario fortalecer la democracia a través del fortalecimiento de los partidos políticos, toda vez que son éstos en los órganos legislativos, los que propician la discusión sobre temas de índole social, económica, política, cultural, religiosos, nacionales e internacionales.

El financiamiento público es apoyado también con el argumento de que en la medida que el Estado financie a los partidos políticos, el financiamiento privado deberá disminuir obligadamente, y de esta forma equilibrar la competencia electoral entre partidos o candidatos con significativa diferencia de recursos para subsidiar los gastos de campaña.

Un último criterio a favor del financiamiento público es que permite hacer de las organizaciones políticas, entidades más independientes de los grupos que las integran, toda vez que no hay compromisos previos adquiridos que más adelante se convertirán en favores políticos.

Sin embargo, el financiamiento público también tiene sus desventajas y por ello es necesario reconocer que el sistema fundamentado esencialmente en el financiamiento público conlleva la burocratización y estatificación de los partidos políticos, alejándolos del contacto con la sociedad.

La posibilidad de hacer que los partidos políticos cuenten con financiamiento público exclusivamente, entidades que se enquisten en el sistema público, así como de prohibir a particulares financiar al partido político con el que simpaticen, hace que los detractores del financiamiento público se opongan al mismo. A este criterio, se agrega la percepción que tiene la población civil de que los políticos y los partidos políticos llegan sólo a robar, por lo que se oponen a que con sus impuestos se conceda prácticamente un privilegio a los partidos políticos.

b) Financiamiento privado: El financiamiento privado consiste en las aportaciones dinerarias y no dinerarias que realizan los militantes, afiliados o simpatizantes a un partido político, y constituyen, la mayor cantidad de ingresos que maneja un partido político, dependiendo siempre de la regulación legal que se haga al respecto.

Tradicionalmente, este tipo de financiamiento es el más común en los estados democráticos que basan la continuidad de sus gobiernos en la elección popular, sin embargo, es el que marca las grandes diferencias entre un partido político rico y un partido político pobre, en cuanto a la captación de recursos destinados a financiar los gastos de una campaña electoral.

Para poner un ejemplo de lo que afirmo, en las elecciones generales practicadas en Guatemala en 1999, se inscribió un partido político denominado Alianza Reconciliadora Nacional. La candidata presidencial de este partido político fue Flor de María Alvarado Suárez de Solís.⁹

Este partido político fue el que menos votos recibió en dichas elecciones con 2,698 votos válidamente emitidos, equivalentes al 0.12% de la totalidad de los sufragios emitidos, en comparación con el 1,045,820 votos que recibió el Frente Republicano Guatemalteco (47.72%).¹⁰ Esta diferencia abismal también concuerda con la inversión realizada por ambas agrupaciones. Según estimaciones hechas, el Frente Republicano Guatemalteco invirtió aproximadamente 25 millones de quetzales en la campaña electoral. ¿Cuánto pudo haber invertido el partido Alianza Reconciliadora Nacional? No se sabe, pero los financistas mayores hicieron la diferencia.

La Justificaciones al financiamiento privado: Según sus defensores, el financiamiento privado se justifica deslegitimizando el financiamiento público toda vez que este último, en su forma directa, estatiza a las organizaciones políticas, las cuales son producto de una organización civil y que la dependencia de estas organizaciones a los aportes estatales y no al del sector privado, tendrá por consecuencia, desatender las verdaderas necesidades de la población.

⁹ Tribunal Supremo Electoral. **Publicación del tribunal supremo electoral, memoria de elecciones generales 99.** Pág. 34.

¹⁰ **Ibíd.** Pág. 35.

Argumentan sus defensores, que Guatemala es una sociedad capitalista, en la que el juego de la oferta y la demanda también incluye el financiamiento a los partidos políticos, lo que ha motivado que en Guatemala se desarrollen análisis, discusiones, foros, seminarios y debates con relación al tema.

Pero el sistema basado en este financiamiento no deja de acarrear sus problemas al desarrollo del modelo democrático como forma de gobierno en los países que lo sustenta, ya que como lo expresa Daniel Zovatto en su obra, *La financiación política en Iberoamérica*:

“La ausencia de una financiación estatal puede llevar a una desmesurada influencia de ciertos sujetos o empresas (legales o ilegales) sobre los partidos que financian, frente a la desesperación de los partidos y los candidatos de conseguir recursos financieros a como dé lugar.”¹¹

- Principios que rigen el financiamiento privado: La preocupación sobre el problema que el financiamiento privado ha dejado ver en los últimos procesos electorales ha hecho que la doctrina haya desarrollado tres principios, los cuales pretenden ser el punto de referencia en cuanto a la regulación que en materia de financiamiento privado se refiere. A este respecto, el Licenciado Moisés Benamor define los principios indicados de la siguiente forma:

a. Principio de igualdad

¹¹ Castillo, Pilar y Daniel Zovatto G. **La financiación de la política en Iberoamérica**. Pág. 132.

b. Principio de independencia

c. Principio de libertad de expresión

a) Principio de igualdad: Este principio se origina en la misma calidad de partidos políticos o aspirantes políticos que entre éstos existe. Por tal razón, este principio se da en la concurrencia política y en la competencia misma.

b) Principio de independencia: Este principio pretende otorgarle a los partidos políticos “tanto frente al Estado, como a los grupos de presión, por cuanto en el se establecen limitaciones o prohibiciones respecto al origen y monto de las contribuciones, así como se imponen medidas que disponen la publicidad de los ingresos y egresos de los partidos con el fin de controlar y poner a la vista de los electores el origen y estado de las finanzas partidistas.”¹²

c) Principio de libertad de expresión: Este principio se relaciona con el derecho de los electores de tener información, permitiendo al elector conocer cuáles son las organizaciones políticas legalmente constituidas, así como conocer cuales son sus actividades y su programa de gobierno para poder decidir en su oportunidad por que organización política emitirá su voto para que llegue a gobernar.

¹² Benamor, Moisés. **Seminario taller sobre financiamiento a partidos políticos y campañas electorales.** Pág. 18.

El financiamiento mixto es del tipo más común en la mayoría de legislaciones latinoamericanas, debido a que comparten, en el ejercicio de las campañas electorales, los dos tipos de modelos de financiamiento tratados en este trabajo de investigación en los puntos anteriores.

Sin embargo, aunque en diferentes países latinoamericanos se utiliza este modelo de financiación, existe una gran diferencia entre la legislación guatemalteca con la mexicana, en donde se restringe ampliamente el financiamiento privado y se da mayor énfasis al financiamiento público, mientras que en Guatemala, no se cuenta con la regulación apropiada para una exitosa fiscalización.

3.3. Legislación vigente en materia de financiamiento

Guatemala, con una joven democracia que fue reestablecida en 1985 y con una Ley Electoral y de Partidos Políticos, posee una limitada regulación en materia de financiamiento con fines electorales.

El “Artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece en su parte conducente que: Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia”.

Por su parte, el Artículo 17 de las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución Política de la República de Guatemala reconoció, con relación al

financiamiento, que los partidos políticos gozarán de financiamiento a partir de las elecciones generales del tres de noviembre de 1985, el que será regulado por la Ley Electoral Constitucional.”

En la Ley Electoral y de Partidos Políticos se reconoce el financiamiento público indirecto en el Artículo 20, literal e) reconociendo como derecho de las organizaciones políticas el uso de la franquicia postal y telegráfica en su función fiscalizadora del proceso electoral. En este sentido, la Ley Electoral no deja de sujetar a ciertas condiciones legales el uso de este financiamiento.

Así mismo, el Artículo 21 reconoce financiamiento público directo de la forma siguiente: El estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón de el equivalente en quetzales de dos dólares de los Estados Unidos de América (\$US2.00), por voto legalmente emitido a su favor, siempre que haya obtenido no menos del cinco por ciento (5%) del total de sufragios válidos, depositados en las elecciones generales.

El siguiente cuadro refleja el monto en quetzales entregados por el Tribunal Supremo Electoral a los partidos políticos, en concepto de financiamiento público directo, el cual fue distribuido entre los partidos políticos contendientes en dichos procesos electorales:

Financiamiento público directo a los partidos políticos

Período presidencial	Moneda
1986/1990	Q.3.293,334.00
1991/1995	Q.2.780,820.00
1996/1999	Q.2.614,432.00
2000/2003	Q.3.962,256.00
2004/2007	\$7.257,388.00

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

El monto correspondiente será efectivo únicamente para la primera elección para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, efectuando además, el Tribunal Supremo Electoral, el pago dentro del período presidencial correspondiente, en cuatro cuotas anuales y durante el mes de julio de los primeros cuatro años según el caso. La norma a su vez previó el caso de coalición de partidos políticos y para esta situación, el financiamiento público directo obtenido se distribuirá en partes iguales entre los coaligados.

Sin embargo, causa alarma que aún siendo el financiamiento privado el renglón más fortalecido en el patrimonio de las agrupaciones políticas en eventos electorales, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, contempla lo relacionado a este financiamiento de tal forma que aún no es posible auditar las aportaciones que devienen de los simpatizantes de cada partido político, produciendo una desigual y desmedida competencia electoral entre agrupaciones políticas capaces de captar grandes e incontroladas cantidades de recursos y de aquellas que no tienen esa misma capacidad de obtención de recursos.

3.4. Partidos políticos, candidatos y financiamiento

En Guatemala, el tema del financiamiento a los partidos políticos ha generado una interesante discusión, debido a que ha sido notoria la diferencia de caudal económico para las actividades proselitistas entre algunos partidos y otros.

Un dato importante que no podemos dejar pasar por alto es el que se dio en las elecciones generales para Presidente y Vicepresidente en 1999. Toda la población se percató que en contienda real y con aspiraciones serias de alcanzar la presidencia, existían solamente dos partidos políticos: el Partido de Avanzada Nacional, partido oficial en ese entonces, y el Frente Republicano Guatemalteco, principal partido opositor. Estas dos agrupaciones políticas hicieron un gasto incalculable de recursos en cuanto a su propaganda electoral.

“Victor Borge, fundador de la firma Borge y Asociados, quien realiza las encuestas más confiables en la región centroamericana, afirmaba, que el Partido de Avanzada Nacional –derechista a la sazón en el gobierno- decía tener cuatro millones de dólares para la campaña, o sea que debe tener ocho; el Frente Republicano Guatemalteco –el mas importante de la oposición- debe tener un presupuesto de seis millones de dólares”.¹³

¹³ García Laguardia, Jorge Mario. **Dinero y política. la cuadratura del círculo de la democracia en Centroamérica.** Pág. 3.

No se sabe exactamente la cantidad de dinero empleado entre las dos agrupaciones políticas, sin embargo, es interesante el dato que, entre once agrupaciones en contienda, el Partido de Avanzada Nacional obtuvo 664,417 votos validamente emitidos, representando el 30.32% de la totalidad de los sufragios realizados, mientras que el Frente Republicano Guatemalteco obtuvo 1,045,820 votos válidamente emitidos, representado el 47.72% de la totalidad de los sufragios legalmente emitidos. La suma de estos votos representa el 78.04% de todos los votos emitidos, repartiéndose entre las otras nueve agrupaciones políticas el 21.96% restante.¹⁴ Estos datos reflejan simplemente que la capacidad económica de un partido político hace la diferencia y que al menos en Guatemala, la capacidad económica puede ser el factor primordial que haga llegar a un partido político a obtener la victoria en las urnas.

Citando a Víctor Borge en una entrevista con El Periódico publicada el veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, decía que: “Una campaña política ganadora en Guatemala cuesta cinco millones de dólares,... . Sólo para lograr que los conozcan necesitan de una inversión de radio y televisión durante el primer mes que anda entre 500 y 800 mil dólares”.¹⁵

Sin embargo, muchos casos concretos, en cuanto al financiamiento y su origen dudoso han provocado malestar e investigaciones al respecto. Por ejemplo al Partido de Avanzada Nacional, se le acusó en el año de 1995 de haber recibido de parte del entonces Presidente de la República, Licenciado Ramiro De León Carpio, la cantidad

¹⁴ Tribunal Supremo Electoral. **Base de datos**. Pág.79.

¹⁵ Víctor Borge. **Un consejo: Presidente Arzú, deje tranquilo al candidato**. Pág. 2.

de veinticinco millones de quetzales, provenientes del fondo de la Asociación Nacional de Alcaldías Municipales, recibiendo el Partido de Avanzada Nacional el calificativo de “partido oficial” del Presidente Ramiro de León Carpio, quien llegó a la Presidencia de la República nombrado, en 1993 por el Congreso de la República, luego del fallido intento de golpe de Estado del entonces Presidente de Guatemala, Jorge Antonio Serrano Elías.

El accionista mayoritario de cuatro canales de televisión, el empresario mexicano, Ángel González, es conocido como un empresario quien ha llegado a crear un monopolio en la televisión nacional a cambio de regalar espacios gratuitos a los candidatos presidenciales, desde la época de Vinicio Cerezo Arévalo, pasando por Jorge Serrano, Álvaro Arzú, Alfonso Portillo y Oscar Berger.

Otro caso que ha sonado con mucha intensidad es el caso del famoso supuesto responsable de una red de contrabando aduanero y evasión fiscal, Alfredo Moreno, quien estuvo procesado por varios delitos, de quien se conoció que apoyó económicamente la candidatura presidencial del entonces candidato, Alfonso Portillo Cabrera, que llegó a ser Presidente Constitucional de la República de Guatemala.

El diario El Periódico publicó una nota el 28 de agosto del 2,000 en que manifestaba que el Presidente Portillo “es amigo personal de Alfredo Moreno, sin embargo, nunca supo cual era el origen de dinero aportado a su campaña”.¹⁶

¹⁶ Diario El Periódico. **El financiamiento de los partidos políticos.** Pág. 12.

a) Crisis actual de los partidos políticos: El Estado de Guatemala reconoce a los partidos políticos como instituciones de derecho público, reconocidos por la Constitución Política de la República de Guatemala, garantizando su libre formación y funcionamiento, con las limitaciones que señala únicamente la Constitución y la ley.

Al mismo tiempo, la Ley Electoral y de Partidos Políticos determina que el estado debe asignar a los partidos políticos cierta cantidad de dinero, en concepto de financiamiento público. Por ello el Estado, al asignar el financiamiento a los partidos políticos deberá velar porque estos puedan cumplir a cabalidad las funciones asignadas. Ante esta situación, el financiamiento público se hace necesario y evidente. Sin embargo, los cuadros altos de los partidos políticos se burocratizan, se vuelven más rígidos y se alejan de sus partidarios y simpatizantes. Esta actitud trae como consecuencia el surgimiento desmedido de agrupaciones políticas sin base sociológica ni fundamento ideológico.

Debido a que los partidos son los representantes de la población en un Estado constitucional de derecho, es a través de un proceso electoral que los partidos llegan al poder. De allí que el desencanto generalizado sobre el gobierno de turno, sea quien sea, reciba la percepción de ser un buen o mal gobierno, dependiendo del clima económico, de seguridad o de gobernabilidad.

Sin embargo, existen factores estructurales como la deteriorada economía guatemalteca y el poco desarrollo general en comparación con los demás países del área, tanto por datos estadísticos como por la percepción social, que han provocado en

la sociedad una visible desconfianza en los partidos políticos, teniendo como consecuencia que cada vez menos personas se involucren en proyectos políticos serios, se debilite el sistema de partidos, se provoque mayor desconfianza entre gobernantes y gobernados y se atente en contra de la libertad y la participación política.

A ello hay que agregar que en los últimos años han surgido una gran cantidad de agrupaciones políticas, carentes de ideologías y bases sociales que los hagan representativos de la sociedad, lo que provoca más un efecto de dispersión en la sociedad, generando una arena política sumamente debilitada.

No está por demás decir que aquellos partidos que han logrado ocupar posiciones políticas a raíz de las diversas elecciones, confirman el sentir en la población civil, de que los partidos son entidades nocivas para el desarrollo del país y que sus integrantes son personas sin principios, carentes de ideologías y cazadores de posiciones públicas que los hagan recuperar la inversión, que hicieran dentro del partido político durante la campaña electoral.

Sin embargo, el financiamiento no es el único motivo de desafección de los guatemaltecos a los partidos políticos. En algunos países de Europa, la desafección hacia ellos se hace sentir, pues “los partidos son vistos como predominantemente interesados en sí mismos, riñendo eternamente en vez de esforzarse por conseguir el bien común, incapaces de idear políticas consistentes y propensos a la corrupción.”¹⁷

¹⁷ Torcal, Mariano y Montero, José Ramón. **Responsa iurisperitorium digesta**. Pág. 10.

b) La realidad del financiamiento actual: Los partidos políticos en Guatemala tienen tres fuentes de financiamiento: pública, privada y mixta, caracterizada ésta última, en que los partidos políticos gozan tanto del financiamiento público como del financiamiento privado. Sin embargo, no se puede negar, aún sin contar con datos exactos por el hermetismo que guardan los mismos candidatos y partidos políticos, que el financiamiento privado es el factor determinante en una campaña exitosa. Así lo considera también Jordi Matas Dalmases, cuando afirma que “Actualmente, un partido político sin medios económicos o con medios muy escasos está condenado al fracaso electoral y, por consiguiente, condenado a la condición de partido testimonial.”¹⁸

En los últimos procesos electorales, se ha logrado observar y detectar con mayor certeza el involucramiento de las esferas tradicionales de poder económico con las agrupaciones políticas, con el objetivo de obtener una posición de juego privilegiada dentro de la administración pública, y no por servicio a la patria en forma abnegada y altruista, sino buscando recuperar el dinero financiado a través de concesiones políticas.

Un presidente de los Estados Unidos de América “se dolía de lo degradante y desgastante de la tarea de obtener dinero para la campaña.”¹⁹

Guatemala no es la excepción. La relación entre los empresarios y los políticos cada vez es más común y estrecha, y en muchas ocasiones, los empresarios, dueños de

¹⁸ Matas Dalmases, Jordi. **El proceso político en las democracias**. Pág. 335.

¹⁹ García Laguardia, Jorge Mario. **Ob. Cit.** Pág. 8.

fuerte capital, se han hecho necesarios para las aspiraciones políticas de muchos políticos inescrupulosos, lo que conlleva una posibilidad de resultados políticos inmediatos para éstos y una inversión a mediano plazo para aquellos.

Los últimos cuatro partidos políticos que han hecho gobierno en Guatemala, el Partido de Avanzada Nacional y el Frente Republicano Guatemalteco, Gran Alianza Nacional, Unidad Nacional de la Esperanza, se constituyeron con base a los aportes de sus miembros y fundadores, en algunos casos y otros que formaron parte de partidos que desaparecieron, otros se distinguieron por ser miembros de una clase empresarial institucionalizada y determinantemente conservadora, apreciación que se confirma en la implementación de programas de gobierno con muestras claras de rasgos económicos liberales y neoliberales, los cuales han recibido un fuerte rechazo por parte de la población civil.

El flagelo del involucramiento a gran escala de aportes económicos por grupos tradicionales de poder económico a partidos políticos ha generado durante mucho tiempo y en muchos lugares la necesidad de una regulación específica que se hace necesaria en cualquier estado democrático. Así, de acuerdo con el Boletín Informativo de la Comisión Federal Electoral emitido en 1993, se informa que en la legislación de los Estados Unidos de América, hasta el año de 1966, se trató de “limitar la influencia desproporcionada de las personas ricas y de los grupos de intereses especiales sobre

el resultado de las elecciones federales. Regular los desembolsos para las campañas para que no se cometieran abusos.”²⁰

Por ello, el control al financiamiento privado es necesario para curar un poco el deteriorado sistema de partidos en democracias constitucionales, ya que suscita un acalorado frente de discusión en las esferas políticas. En Guatemala, el constante aplazamiento de reformas a leyes, sea de carácter ordinario, o más aún, con carácter de ley constitucional, reflejan en forma general, la intención de los partidos políticos y de sus dirigentes de poner sobre el escabroso tema del financiamiento y su fiscalización, un manto que cubra las deficiencias del actual sistema que permita continuar con prácticas malintencionadas y politiqueras en un desmedido afán por alcanzar espacios significativos de poder público y económico.

Se debe tomar en cuenta que los donantes privados no lo son únicamente con una agrupación política, sino con varias, de acuerdo a las encuestas, quienes determinan que o cuales partidos tienen mayores probabilidades de ganar y así, agenciarse de futuras concesiones de bienes o servicios estatales en concepto de retribución a la contribución desembolsada durante la contienda electoral.

c) Una nueva forma de hacer política: Probablemente, a inicios del Siglo XX, hacer política en ningún país del mundo representaba un serio problema en cuanto al financiamiento. Es cierto que para poder hacer política hay que hacer proselitismo, y para ello se necesita de recursos; sin embargo, no había alcanzado los niveles

²⁰ Comisión Federal Electoral. **Boletín informativo**. Pág. 4.

exorbitantes de hoy en día, siendo uno de los principales factores el poco desarrollo de las comunicaciones.

Actualmente, en medio de este desarrollo científico y ante el avance tecnológico y de medios de comunicación: la radio, la televisión, el internet y los periódicos se han convertido en elementos necesarios e indispensables para hacer política.

Según datos comerciales aproximados, un canal de televisión nacional por un spot publicitario de diez segundos, entre las seis horas y las doce horas tiene una tarifa de Q.300.00/10 segundos y uno de sesenta segundos tiene una tarifa de Q.1,500.00/60 segundos. Un spot publicitario entre las doce y las dieciocho horas tiene una tarifa de Q.250.00/segundos; 22 spot de 30 segundos entre las catorce treinta horas y las quince treinta horas tiene una tarifa de Q.50,000.00; en un medio de comunicación radial, el segundo se cotiza dependiendo de la audiencia de cada emisora; así, en una emisora de radio, la tarifa por segundo de un spot publicitario es de Q8.25/segundos, mientras que en otras, la tarifa en el mismo horario es de cinco quetzales con veinticinco centavos por spot publicitario.

En cuanto a los medios de comunicación escrita, en Prensa Libre, la medida de 5 x 8 módulos interiores es de Q.450.00. La contraportada tiene una tarifa de Q.30,000.00. La página siete tiene una tarifa de Q.35,000.00, la nueve, la 11 y la 13, Q.40,000.00, por ejemplo.

Estos montos son altísimos, si se toma en cuenta que el período proselitista en Guatemala, tiene una duración no menor de 150 días, tal como lo dispone el artículo 196 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente, para el caso de la convocatoria a elecciones generales.

Los candidatos se han percatado de esa situación y han logrado abarcar la mayor cantidad de medios de comunicación. Sin embargo, ahora la estrategia política incluye la contratación de asesores de imagen.

La televisión ha logrado ingresar en miles de hogares y su influencia es mayor que la de cualquier tipo de medio de comunicación. Giovanni Sartori, en su obra "Ingeniería Constitucional Comparada" define al hombre ya no como homo sapiens, sino ahora lo denomina "homo videns" debido a que la televisión transmite imágenes y las imágenes son capaces de manejar emociones y sentimientos, más que razones y juicios objetivos de alguna situación.²¹

Además, el televidente normalmente ignora la información que recibe y la televisión es capaz de transmitir una noticia, imagen o información parcializada, que tendrá como efecto inmediato hacer que el televidente juzgue parcialmente una situación y por lo tanto, crear una percepción de algo un tanto incompleta. Así por ejemplo, un candidato puede ir de gira a un departamento, llevar consigo unos 300 simpatizantes, uniformarlos con el color del partido, hacen una grabación del mitin y luego se transmite la noticia

²¹ Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada. una investigación de estructuras, incentivos y resultados.** Pág. 94.

indicando que: Todo San Cristóbal Acasaguastlán nos brindó su apoyo y confianza. Sólo faltas tú. Al difundir esta información, se dará la sensación de que, en efecto, toda la gente apoya al candidato presentado, por lo que la imagen habla más que las palabras.

En resumen, la televisión juega desde hace algunos años un papel fundamental en los procesos electorarios y en general, en la percepción que los televidentes tienen sobre cualquier tema. Pero lo delicado es que la televisión se convierte en un medio de información frívolo y populista, no permitiendo a los ciudadanos recibir la presentación de un programa de gobierno y planteamientos serios de soluciones viables a diversos temas de interés nacional.

d) Percepción de la sociedad con relación al financiamiento a partidos políticos: El aspecto de la publicidad, de la imagen y de los recursos es algo que involucra a todas las partes en un proceso electoral: medios, candidatos, partidos políticos, comités cívicos y electores.

Por ello, en el año 2001, la entidad Vox Latina realizó una encuesta a nivel nacional en la que planteaba a la población una serie de cuatro preguntas en las que se pretendía conocer la opinión de la población con respecto al tema de los partidos políticos, los políticos y el financiamiento público a los partidos políticos.

La primera pregunta formulaba la interrogante siguiente: ¿Sabe Usted que actualmente hay un proceso de Reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos? A este

planteamiento, el 61.20% de la población encuestada contestó desconocer dicho proceso de reforma, el 38.20% expresó conocer de dicho proceso y 0.60% indicó que no sabía o no respondió de dicho proceso.

Este planteamiento refleja, a pesar de lo divulgado del tema a través de los medios de comunicación, que más del sesenta por ciento de la población encuestada era ajena al proceso de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, siendo a su vez reflejo del poco interés político de los ciudadanos guatemaltecos encuestados, casualmente con un porcentaje muy cercano al de abstención a votar en los procesos electorales.

Una segunda pregunta planteaba la siguiente interrogante: ¿Cree Usted que a los partidos políticos y diputados les conviene la Reforma de la Ley Electoral y de partidos políticos? En esta respuesta el porcentaje de la respuesta cambia bastante con relación a la primera pregunta y plantea lo siguiente: ¿Cree Usted que a los partidos políticos y diputados les conviene la Reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos? A esta pregunta la población encuestada respondió en 46% que No, un 29.9% que Si, y un 24% no supo que responder o no respondió. Este tipo de respuesta permite deducir que la población considera que una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos reduciría la posibilidad de los partidos políticos de alcanzar el poder, siendo este aspecto, sinónimo de ambición y corrupción, pues la población percibe que las reformas son equivalentes a obstáculos a los partidos políticos a sus ambiciones de llegar al poder.

La encuesta formula la tercer pregunta: ¿Está de acuerdo con que el Estado dé financiamiento para la preparación de afiliados a los partidos políticos? Aquí las respuestas son más claras en cuanto a la opinión de los guatemaltecos con respecto a la relación Estado y partidos políticos. En esta pregunta, el 79% de los encuestados manifestaron oponerse a que el Estado financiara cierta actividad propia de los partidos políticos, como lo es la capacitación y preparación de los afiliados políticos. En este punto es necesario reconocer que la población percibe que el político y la actividad de los partidos políticos no conllevan beneficios directos a la población, estimando la población como beneficios directos la salud, la educación, los precios de la canasta básica y seguridad.

La cuarta y última pregunta plantea la siguiente interrogante: ¿Deben los partidos políticos explicar el origen de los fondos de las campañas electorales? A esta interrogante, el 95.30% contestó que Sí, el 1.30% que No y el 3.40% no respondieron o no supieron que contestar. Este índice de desconfianza, altísimo por cierto, traslada a la clase política un mensaje claro: No más secreto con relación al financiamiento a los partidos políticos, pues la población ha llegado a un nivel de cierta madurez política que le permite entender que detrás de los candidatos y partidos políticos se esconden las verdaderas fuerzas de poder económico en Guatemala, las que condicionan la política del partido de poder, supeditado a los financistas de su campaña electoral e ignorando todo tipo de gestión encaminada a satisfacer las verdaderas necesidades de los guatemaltecos.

CAPÍTULO IV

4. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

El Tribunal Supremo Electoral, en cumplimiento a la función asignada por los acuerdos de paz, y habiendo integrado la comisión de reforma electoral, presentó el 19 de agosto de 1998 el proyecto de ley que modificaría el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos con más de 150 modificaciones. Dicha propuesta pasó por varias etapas, entre modificaciones presentadas por el mismo Tribunal Supremo Electoral a la comisión específica de asuntos electorales del Congreso de la República, dictámenes de esta misma comisión específica y observaciones del Tribunal Supremo Electoral a los dictámenes de la comisión.

Sin embargo, por estar el presente trabajo de investigación relacionado con el financiamiento y la fiscalización de las contribuciones privadas a los partidos políticos, se entrará a conocer con exclusividad las propuestas de modificación la Ley Electoral y de Partidos Políticos ligadas a dichos temas.

a) En cuanto al financiamiento: La Comisión de reforma electoral propuso al Congreso de la República que el Estado debería contribuir al financiamiento de los partidos políticos, siempre que el partido participante obtuviera no menos del cinco por ciento (5%) del total de votos válidos depositados en las elecciones generales, con base en el escrutinio realizado en la primera elección para los cargos de Presidente y

Vicepresidente de la República. Considero que esta reforma exigiría a los partidos políticos a obtener un mayor respaldo social en el momento de las elecciones, con ello se fortalecería la representatividad de los partidos políticos.

También, el Estado debía financiar la realización de las Asambleas Nacionales bienales obligatorias de los partidos políticos. Dicho financiamiento por delegado de cada uno de los cien municipios que como mínimo exige esta ley, para que el partido cuente con organización partidaria vigente en el ámbito nacional.

Con igual cantidad se contribuiría, cada año, para la totalidad de la realización de las Asambleas Departamentales obligatorias que celebren los partidos políticos. Efectuada la Convocatoria a Elecciones Generales, el Estado debía otorgar a los partidos políticos, sin intereses, en cualquier momento antes de dicha elección, un financiamiento para gastos de campaña electoral, por cada uno de los votos válidos que correspondieran al cinco por ciento (5%) de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

Considerando que el sistema político nacional se basa en las agrupaciones políticas, el apoyo que el Estado pueda proporcionar a las actividades internas de los mismos fortalecerá su institucionalidad y la realización.

En cuanto al financiamiento privado, el Tribunal Supremo Electoral propuso la prohibición a las organizaciones políticas de recibir de Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras, contribuciones de cualquier tipo. Las contribuciones

hechas a los candidatos a cargos de elección popular deberán ser canalizados por medio del órgano respectivo de cada agrupación política. También las agrupaciones políticas y los candidatos, deben llevar un registro contable de las contribuciones que reciban, y será prohibida la contribución en forma anónima.

Es necesario hacer la observación que la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos así como el reglamento, no obliga a ningún partido a contratar una empresa auditora de sus finanzas, sino que únicamente a llevar libros contables en los que se registren sus transacciones financieras, también a nombrar a una persona que desempeñe el cargo de contador general.

En lo relativo al patrimonio de las agrupaciones políticas, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, obliga que éste deba estar registrado integralmente en asientos contables y además prohíbe la aportación y aceptación de contribuciones anónimas.

Esta norma la considero adecuada, pues en el anonimato de las aportaciones se concentra el desconocimiento de las autoridades electorales y de los electores sobre quién es el financista de tal o cual agrupación política.

A los partidos políticos también se les prohíbe aceptar contribuciones o donaciones cuyo total exceda del diez por ciento del monto límite de gastos de cada una de las campañas electorales; ninguna persona, natural o jurídica, podrá hacer aportes para los gastos de campaña electoral a los partidos políticos, comités cívicos o coaliciones mayores a un diez por ciento del monto del límite de gastos establecidos en la ley, que

es de un dólar (\$1.00) de Estados Unidos por ciudadano empadronado, lo que quiere decir que de conformidad con el padrón electoral al 31 de mayo de dos mil diez que es aproximadamente de seis millones ciento noventa mil (6,190,000.00) de ciudadanos empadronados, la aportación no debiera sobrepasar los \$619,000.00 US\$.

Lo anterior, tiene mucha similitud con las limitaciones que contiene el aporte financiero de carácter privado, a los partidos políticos en México, pues tal legislación permite aportes a las personas jurídicas sin que su aporte sobrepase el del diez por ciento del tope de campaña lo que promueve la no-ingerencia de entidades jurídicas con sobrados intereses económicos en las aportaciones financieras a los partidos y los posibles beneficios que obtendrían de ganar las elecciones sus patrocinados.

De conformidad con la ley Electoral, el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas, conlleva la aplicación de sanciones penales o administrativas que determina la ley, así como la cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva.

En cuanto al límite a los gastos de campaña, la Comisión de Reforma Electoral, antes de establecerlos, define gasto de campaña así: “toda aportación dineraria o en especie utilizada para una campaña electoral.”²²

Estos límites se aplican al valor del uso de bienes inmuebles al día de la convocatoria, hasta finalizado el proceso electoral; valor del uso de vehículos, maquinaria, equipos de

²² **Ibíd.**

computación, grabación, edición y sonido, y mobiliario (al día de la convocatoria); valor de la propaganda difundida a partir de la convocatoria, por cualquier medio de comunicación social, radio, televisión y prensa escrita, siendo el parámetro del cálculo el valor comercial al público a partir de la convocatoria; pintura y su aplicación; valor del transporte, hospedaje y alimentación a partir de la convocatoria combustibles, lubricantes, repuestos, accesorios y reparaciones a vehículos y maquinaria; pago de servicios personales a partir de la convocatoria y el valor de la organización de coloquios, seminarios, talleres, encuestas y similares a partir de la convocatoria.

4.1. La ley Electoral y de Partidos Políticos

La ley limita los gastos de campaña, considero que el monto establecido es razonable y además el sólo hecho de poner un tope al financiamiento privado constituye ya un avance en el manejo y administración de los aportes económicos a los partidos políticos, únicamente se hace necesario fortalecer a la institución encargada de la fiscalización para optimizar los mecanismos necesarios para lograr el control debido de ese financiamiento.

Actualmente el Tribunal Supremo Electoral, lleva a cabo las auditorías del financiamiento público, lo cual ha permitido que el Tribunal Supremo Electoral, como ente encargado, pueda velar por el fiel cumplimiento de la ley, así como informar a las mismas organizaciones auditadas, de las debilidades que ha establecido al realizar tales auditorías.

La reforma que planteó la comisión de asuntos electorales del Congreso de la República estableció que el Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón de dos dólares (\$2.00) de Estados Unidos de América, es por ello que ahora cada uno de los partidos políticos que logran obtener ese porcentaje reciben financiamiento público, cantidad que se recibe en cuatro partes iguales, una por cada año que dura un período de gobierno.

Considero que prohibir a las organizaciones políticas recibir contribuciones de personas individuales o jurídicas extranjeras significa el resguardo de la soberanía nacional que reside en el Pueblo de Guatemala y que se deposita en los diferentes organismos del Estado, y evitar así compromisos ajenos al interés nacional, aspecto que me parece adecuado. Pero, se hace indispensable la contribución de entidades jurídicas extranjeras, en cuanto al apoyo logístico, académico, profesional y financiero de aquellos partidos políticos afines o adscritos a organizaciones políticas internacionales para su fortalecimiento, es por ello algunas organizaciones internacionales prestan su ayuda económica de forma indirecta, proporcionando a los partidos políticos ayuda en temas muy importantes como lo es la capacitación a sus dirigentes y en algunos casos a sus simpatizantes.

En cuanto al límite máximo de gastos de la campaña electoral ya se indicó que actualmente es de un dólar (\$1.00) de Estados Unidos de América por ciudadano empadronado, al treinta y uno de diciembre al año anterior en que tengan que celebrarse elecciones, lo que me permite indicar que podría ser de seis millones ciento noventa mil dólares de Estados Unidos (\$6.190,000.00.00) aproximadamente.

Con relación al monto del aporte, ninguna persona individual o jurídica, podrá hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento (10%) del límite de gastos de la campaña. Este aspecto merece una observación especial, y sucede que de esta forma, se logrará limitar la cantidad de dinero que una persona individual o jurídica pueda dar en concepto de financiamiento a un partido político, lo que como consecuencia limitaría la presión que en caso de ganar las elecciones, dicho partido o candidato, hubiera podido ejercer el financista de la campaña.

Sin embargo creo que esta limitación no es del todo segura ni confiable, pues cualquier financista se podría valer de mecanismos que no se pueden fiscalizar para incrementar su aporte al candidato o partido y de esa forma, mantener un alto grado de condicionamiento y presión para éstos.

A pesar que la ley regula que el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas, conlleve la aplicación de sanciones administrativas, así como la eventual cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva, no ha sido factible poder establecer el incumplimiento de la norma, ya que se dijo con anterioridad, hace falta que se le den las herramientas indispensables al ente que ha de llevar el control, en el presente caso, El Tribunal Supremo Electoral, Institución que sigue gozando de prestigio por su responsabilidad y honorabilidad en el cumplimiento del mandado legal contenido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de rango constitucional.

Considero que las sanciones de tipo administrativo que puedan conllevar, incluso, la cancelación del partido político, o de tipo penal, que implique la privación de la libertad de los representantes de tales organizaciones, así como fuertes sanciones económicas, serán disposiciones drásticas pero necesarias, en el proceso de sanación y transparencia de los procesos electorales y de sus principales exponentes.

b) En cuanto a la fiscalización: El Tribunal Supremo Electoral, haciendo uso de sus facultades, emite el veintitrés de enero de dos mil siete, el reglamento de control, fiscalización del financiamiento público y privado de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas, el cual quedó contenido en el acuerdo diecinueve guión dos mil siete. Dicho reglamento tiene como objeto normar el control y públicos y privados, que reciben las organizaciones políticas, para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña electoral, así como la presentación de información financiera requerida por el Tribunal Supremo Electoral y su oportuna verificación.

El reglamento se refiere a las actividades permanentes, a las que son inherentes al funcionamiento de las organizaciones políticas y todas aquellas que se desarrollen dentro o fuera de un proceso electoral, mediante las cuales las organizaciones políticas ejecutan actos de proselitismo, afiliaciones, reuniones y celebraciones de asambleas en las épocas establecidas por la ley o sus estatutos, sean estas ordinarias o extraordinarias, de educación o formación cívico democrático, así como de investigación socioeconómica y política.

Y define como actividades de campaña electoral, las que son llevadas a cabo por las organizaciones políticas, para promocionar a determinado candidato en un proceso electoral, u opinión sobre determinado tema o temas en una consulta popular. A partir de la convocatoria a un proceso electoral o consulta popular, podrán realizarse actividades de esa naturaleza.

En cuanto los gastos permanentes, el reglamento indica que son los que comprenden toda clase de erogación realizada por las organizaciones políticas, para financiar sus actividades permanentes, y son gastos electorales, todos aquellos desembolsos que realizan tales organizaciones, para financiar sus actividades en campaña electoral, que son:

- a. La propaganda que se realice por cualquier medio, para promover directa o indirectamente, la captación del voto para los candidatos postulados por una o más organizaciones políticas, a cargos de elección popular u opinión, sobre determinado tema o temas, en una consulta popular.
- b. La celebración de reuniones, manifestaciones o actos públicos.
- c. Todo gasto para impresión, grabación o edición de material de propaganda electoral, la contratación de servicios de cualquier naturaleza, encaminados a cubrir actividades de campaña electoral, contratados o pagados antes, durante y después del proceso electoral.
- d. Las encuestas que contraten las organizaciones políticas, durante la campaña electoral.
- e. El arrendamiento de vehículos, bienes muebles o inmuebles destinados temporalmente a sedes, celebraciones de reuniones y foros, mediante los cuales,

las organizaciones políticas y sus candidatos, lleven a cabo actividades de propaganda electoral.

- f. El pago de gastos de viaje y alimentación de dirigentes, activistas y delegados con motivo de giras, caravanas y actos de campaña electoral, en el interior y exterior del país.

La fiscalización tanto del financiamiento público como privado, la llevará a cabo el Tribunal Supremo Electoral en cualquier momento, practicando auditoría a través de un auditor electoral nombrado para el efecto, o por medio de firmas profesionales. En la actualidad el Tribunal Supremo Electoral cuenta con un departamento exclusivo de auditoría que nombra con antelación a los auditores para que practiquen en su oportunidad la auditoría respectiva.

Para proceder a la fiscalización, el reglamento obliga a las organizaciones políticas a llevar registros contables de todas las transacciones financieras relacionadas con el origen, manejo y aplicación de sus recursos, los cuales deben estar respaldados con la documentación de soporte correspondiente, mismos que deberán conservarse en forma ordenada y organizada, durante los últimos cinco años para facilitar la función fiscalizadora. Los libros y documentos contables, deben permanecer en las oficinas centrales de las organizaciones y estar a disposición del Tribunal Supremo Electoral cuando éste se los requiera.

También deben nombrar un contador dentro de los quince días siguientes de su inscripción en el departamento de organizaciones políticas del registro de ciudadanos,

así mismo debe ser notificado de este nombramiento el auditor electoral dentro de los quince días hábiles siguientes del nombramiento.

Cada organización política tiene obligación de presentar en los términos y formatos que fije el Tribunal Supremo Electoral, los siguientes informes:

- a. Informe financiero anual sobre el origen, manejo y aplicación de su financiamiento público y privado.
- b. Informe financiero de campaña electoral. En cada año electoral, el informe financiero anual, deberá incluir un informe específico sobre el origen, manejo y aplicación del financiamiento público y privado ejecutado por las organizaciones políticas en su campaña electoral.

Para efectos de la presentación de estos informes, el período contable comprende del uno de enero al treinta y uno de diciembre. Los informes se deberán presentar dentro del plazo de noventa días contados a partir de la fecha de cada cierre del período contable y estar certificados por el contador general y el representante legal de la organización política, acompañando al mismo, dictamen emitido por un contador público y auditor externo, a cargo de la organización política.

- e. Además, en cada año electoral, las organizaciones políticas deberán presentar en un plazo de treinta días, antes de la convocatoria a elecciones, el presupuesto de su campaña electoral.

En caso de que el auditor nombrado identifique errores u omisiones, la organización política cuenta con un plazo de quince días para desvanecer tales observaciones, luego

el auditor cuenta con noventa días para integrar los resultados de la auditoría practicada y lo eleva al pleno del Tribunal Supremo Electoral, para su aprobación o su improbación según el caso, y dictará las medidas de conformidad con la ley.

Para llevar un control de los ingresos que obtienen las organizaciones políticas, el reglamento relativo al control, fiscalización del financiamiento público o privado, manda a que las mismas abran una cuenta bancaria para el registro y manejo de los ingresos en efectivo, establece que deben tener cuentas separadas para sus actividades permanentes y las que se refieren a campaña electoral, debiendo dar aviso al auditor electoral, contando para ello con un plazo de cinco días después de haber aperturado las respectivas cuentas.

También preceptúa el reglamento de referencia que, cuando las organizaciones políticas reciban aportaciones dinerarias o no dinerarias, deben acreditar tales ingresos en recibos prenumerados correlativamente, los que deben estar autorizados por la Superintendencia de Administración Tributaria.

Cuando se trata de aportaciones que sean de diez mil dólares de Estados Unidos de América (\$10,000.00), en adelante o su equivalente en quetzales, deberán prestar declaración jurada quienes hagan la misma, indicando la procedencia de tales recursos.

Importante es mencionar, que así como se registran los ingresos, las organizaciones políticas también tiene obligación de documentar los egresos, para ello todo gasto

deberá estar comprobado con documentos de legítimo abono, emitidos a nombre de la organización política.

También considera el reglamento que cuando un partido infringiendo la ley, realiza propaganda electoral antes de la convocatoria correspondiente, en promoción de persona o personas a ocupar cargos de elección popular, los recursos destinados para tal efecto, se deducirán del techo fijado para la campaña electoral respectiva, sin perjuicio de las demás sanciones que establece la ley.

CAPÍTULO V

5. La necesidad de la fiscalización del financiamiento privado a los partidos políticos

El autor Alemán Velasco determina en su obra titulada Las Finanzas de la política con relación a la intención de legislar o poner límites al financiamiento privado, que “las diferentes modalidades del financiamiento a los partidos políticos no constituyen más que una respuesta parcial al imperativo de transparencia. Los partidos rinden cuentas de sus gastos en Alemania, Austria, Italia, Francia, España o México.”²³

En cuanto al financiamiento, sea de carácter público, mixto o privado, se debe entender que dentro del sistema político actual, no es posible prescindir de él, pues es el mecanismo adecuado para que los partidos políticos promuevan sus programas, campañas y candidatos. Sin embargo, la fiscalización, se trate de operaciones mercantiles, no lucrativas, domésticas o de la administración pública, intenta acreditar la adecuada propiedad con que han sido manejados los recursos que motivan su actividad, con relación a las actividades ordinarias para las que han sido creadas y atendiendo a las diversas fuentes que los causaron.²⁴

En todos los Estados se han constituido entidades con la determinada atribución de fiscalizar el manejo de fondos. En Guatemala esta entidad es la Contraloría General de

²³ Alemán Velasco, Miguel. **Ob. Cit.** Pág. 42.

²⁴ Hernández Bran, Héctor Francisco. **Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales.** Pág. 15.

Cuentas de la Nación, se establece el campo de fiscalización de esta entidad, delimitándolo a la Hacienda Pública y de la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación.

Sin embargo, la Contraloría General de Cuentas, extiende sus funciones a todas las personas que tengan a su cargo la custodia y manejo de las instituciones estatales, autónomas, semiautónomas o descentralizadas, así como sobre las demás personas que reciban fondos del Estado y las que hagan colectas públicas.

Dentro de esta fiscalización de fondos, los partidos políticos no son la excepción a la fiscalización de sus recursos, pues la Ley Electoral y de Partidos Políticos regula la capacidad que tiene el Tribunal Supremo Electoral de fiscalizar el financiamiento proveniente de Estado, el cual se encuentra contemplado en el Artículo 21 de la Ley mencionada.

5.1. La fiscalización a los partidos políticos

La fiscalización de los fondos públicos o privados de los partidos políticos surge debido a la necesidad de garantizar la equidad, transparencia, democratización y legitimación en las campañas electorales, así como el proceder de los políticos que compiten en un proceso electoral.

Dicha transparencia se hace necesaria, debido a los constantes actos de corrupción conocidos, no sólo en países en vías de desarrollo, sino también existentes en países

del primer mundo, tales son los casos surgidos en Alemania e Italia. Los actos de corrupción cometidos en la administración pública por los políticos conllevan el tráfico de influencias. Estos actos implican el uso del poder y la influencia que diferentes cargos de la administración pública ejercen para obtener facilidades en negocios o gestiones, sean lícitos o ilícitos. A la corrupción la define Guillermo Cabanellas de Torres como "el acto de quienes, estando revestidos de autoridad pública, sucumbían a la seducción, como los realizados por aquellos que trataban de corromperlos."²⁵

Por ello, el sentido de fiscalizar fondos implica el anhelo del Estado de evitar actos de corrupción y de una mala administración pública. En Guatemala, la Ley Electoral y de Partidos Políticos regula limitadas atribuciones al Tribunal Supremo Electoral para fiscalizar el financiamiento en general a los partidos políticos, pues según la Ley, el control y fiscalización de los fondos de carácter público corresponde al Tribunal Supremo Electoral, extremo contemplado en el Artículo 21.

La literal f) del mismo Artículo señala que ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento (10%) del límite de gastos de campaña. y la literal j) del Artículo 22 indica que los partidos deberán abstenerse de recibir ayuda económica, trato preferente o apoyo especial del Estado o sus instituciones, en forma que no esté expresamente permitida por la ley.

Con esta norma lo que se pretende es evitar la injerencia de organizaciones estatales en beneficio de partido político determinado, lo que demuestra que ante el nivel de

²⁵ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 99.

corrupción obvio en Guatemala, dicha normativa es del todo insuficiente, vacía y exageradamente permisiva. Sin embargo, en cuanto a la fiscalización y las normas que puedan regularla, no existe regulación alguna, lo que complica la fiscalización en la práctica, ya que para el Tribunal Supremo Electoral como entidad fiscalizadora es difícil poder establecer el monto de los gastos de campaña, dado a que los simpatizantes que aportan a cada partido político no rinden cuentas de ese aporte.

Por ello, es necesario que en Guatemala exista una adecuada y actualizada legislación sobre la fiscalización al financiamiento de carácter como privado, pues si bien existe la norma que faculta al Tribunal Supremo Electoral a fiscalizar el financiamiento público, no existe en el reglamento normativa que adecue tal atribución a las exigencias de la norma legal establecida.

En comparación con algunos países del área, hay que destacar que la fiscalización en El Salvador corresponde al Tribunal Supremo Electoral; en Honduras, la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas obligada a los partidos políticos a llevar contabilidad y presentar su estado patrimonial al Tribunal Nacional Electoral.

En Costa Rica, los partidos políticos publican su régimen patrimonial, contable y el de auditoría interna, y en Colombia, los partidos políticos están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos. Además, las organizaciones políticas deben presentar ante el Consejo Nacional Electoral, informes públicos sobre “sus ingresos y egresos anuales, el destino y ejecución de los dineros públicos que les

fueron asignados, y los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas.”²⁶

Hay que destacar que la característica común de la regulación legal al financiamiento y fiscalización en los países mencionados, es que la entidad facultada para fiscalizar el financiamiento a los partidos políticos es el tribunal u órgano electoral correspondiente y que en sí, la fiscalización no es muy detallada. Igual característica legal presenta Guatemala, por las afirmaciones hechas con anterioridad.

a) No existencia de límites al financiamiento: Es necesario reconocer que el mismo financiamiento a los partidos políticos cuestiona las tareas de los mismos, debido a que el uso y manejo de los fondos ha sido, no sólo en países en vías de desarrollo sino también en las democracias más consolidadas, objeto de infracciones e ilegalidades que han contribuido, entre otras cosas, al descontento y la desconfianza de los ciudadanos a los partidos políticos, surgiendo un sentimiento de antipartidismo que afecta el desenvolvimiento de la democracia representativa en Guatemala y en muchos otros países del mundo.

El sentimiento antipartidista, generalizado en varios países con democracias representativas, consiste en la percepción negativa que se tiene hacia los partidos políticos y su desempeño como intermediarios entre la administración pública y la sociedad. Lo manifiesta Torcal y Montero al mencionar que: “En 1992, ocho de cada diez españoles creían que los partidos carecían de democracia interna y que la

²⁶ López García, Mario Efraín. **Financiamiento de los partidos políticos**. Pág. 53

corrupción continuaría creciendo de manera inevitable. De modo similar, cuando se les pedía que ordenasen diversas instituciones de acuerdo a sus evaluaciones positivas o negativas, los encuestados situaron a los partidos políticos a lo largo de la década de los noventa en el último lugar.”²⁷

Cabe mencionar en este orden de ideas que la justificación para legislar limitaciones al financiamiento privado resulta del derecho de cada ciudadano, quien en el libre ejercicio de su derecho cívico y político, cumple con asistir a una junta receptora de votos y emitir su respectivo sufragio, por lo que tiene todo el derecho de saber que la agrupación política a la que apoya tiene la solvencia moral, política y económica de cumplir con el programa de gobierno que ofrece a los electores y que de ninguna manera se le oculte quien realmente se encuentra financiando al partido político y que esto a su vez ate de manos a dicha agrupación, no a su programa de gobierno sino al financista o financistas de la campaña.

La necesidad de transparentar el financiamiento político conlleva a su vez restricciones de varias clases, tanto personas individuales como jurídicas, por constituir en sí misma, una amenaza a la soberanía nacional, sin que ello restrinja a aquellas organizaciones políticas internacionales con filiales en diversos países y que es obvio que existe una cooperación directa e indirecta, consistente en aportes financieros, capacitaciones, asesorías, etc.

²⁷ Torcal, Mariano y José Ramón Montero. **Ob. Cit.** Pág. 11.

5.3 Estado actual de fiscalización a partidos políticos

La Ley Electoral y de Partidos Políticos establece en el artículo 21, que con relación al financiamiento público, corresponde al Tribunal Supremo Electoral la fiscalización y el control del mismo. Para tal finalidad, dispondrá de una revisión permanente a través del órgano de auditoria correspondiente que podrá proceder de oficio o a petición de parte interesada.

Sin embargo, el estado actual de la fiscalización al financiamiento de los partidos políticos contenida en la Ley Electoral y de Partidos Políticos es insuficiente e incompleta, debido a que aunque se establece un procedimiento de fiscalización al financiamiento público directo, no está regulada una fiscalización profunda al financiamiento privado, lo que deja un gran vacío en lo que a materia fiscalizadora al financiamiento a partidos políticos se refiere, pues obviamente, el porcentaje que representa el financiamiento privado es mucho mayor que el financiamiento público, y los partidos políticos así como sus simpatizantes casi nunca declaran fehacientemente la cantidad que aportan a cada partido político.

En algunos países, el problema que representa las grandes aportaciones de dinero en concepto de financiamiento privado, se han solucionado, aunque siempre en forma incompleta, celebrando acuerdos entre los mismos partidos políticos, en donde se comprometen a no emplear más dinero que la cantidad acordada, pero el caso de Guatemala es que en un proceso electoral, cada candidato hace campaña

separadamente y como he dicho, se recibe ayuda de sus simpatizantes sin que se someta a controles ante la autoridad electoral

En otros, la ley electoral respectiva establece ciertos límites a los partidos políticos, como en México, “en donde se establecen topes a los gastos e propaganda, tanto en prensa, radio y televisión, dando como resultado que a los partidos políticos se les obliga a contar con un órgano interno especializado, encargado de obtener y administrar sus recursos generales y de campaña, así como de presentar a la autoridad electoral los informes de los gastos de campaña respectivos.”²⁸

Por otra parte, la utilidad de limitar los gastos electorales a los partidos ha sido rechazada en la mayoría de los países europeos, por las grandes dificultades que entraña su fiscalización efectiva.

España, Francia o México han establecido topes a los gastos de campaña de los partidos, aunque en el último caso, no sujetos a la ley sino al criterio de la autoridad electoral, es decir que la misma ley le otorga la facultad discrecional de fijar dichos topes. En cambio, en Suecia y Alemania, no existe un límite legal a los gastos de campaña. Sin embargo, en Suecia se firmó en 1960 un pacto entre los partidos para tal efecto. En Alemania hubo, entre 1961 y 1980, varios acuerdos de moderación al respecto, entre los partidos representados.

²⁸ Alemán Velasco, Miguel. **Ob. Cit.** Pág.154.

En el caso de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas de la Nación, es la entidad encargada de fiscalizar el erario público y a todos aquellos sujetos que manejan fondos públicos

Sin embargo, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que será el Tribunal Supremo Electoral el encargado de fiscalizar los fondos públicos de los partidos políticos, tal como se ha mencionado en repetidas ocasiones.

La deficiencia en la legislación guatemalteca, en cuanto a la fiscalización del financiamiento privado, hace incompleta la finalidad de la fiscalización del financiamiento en general, pues no fiscaliza en su totalidad el origen de los fondos, salvo el de los públicos, y que en la mayoría de los casos del financiamiento privado, se ignora la procedencia de éste, creando la posibilidad que provenga de actividades ilícitas en detrimento de un proceso electoral sano y transparente.

Es importante señalar el hecho de que actualmente, la Ley Electoral y de Partidos Políticos puede ser objeto de reforma, lo que permitirá que aspectos como el financiamiento y la fiscalización a los partidos políticos sean normados de una forma más amplia y que con ello el régimen electoral guatemalteco se encamine dentro del marco de legalidad, a un proceso electoral limpio, igualitario y transparente.

Como se ha podido apreciar, aunque la Ley Electoral y de Partidos Políticos, contempla en su artículo veintiuno lo relativo al financiamiento tanto de forma pública como privado, y el reglamento de control, fiscalización del financiamiento público y privado,

de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas, contenido en el acuerdo número diecinueve guión dos mil siete, no se cuenta con normas que obliguen a las organizaciones políticas a declarar uno a uno los ingresos que reciben, ya que como se dijo con anterioridad, tanto los candidatos que participan por organización política, como los propios simpatizantes, realizan actividades de propaganda o campaña electoral, que no son declaradas y por lo tanto no se registran como ingreso ya sea dinerario o no dinerario.

Quiere decir, que hace falta contar con la herramienta necesaria para que se pueda llevar un estricto control de los ingresos que han de ser registrados en cada organización política, esto se podría lograr si se implementaran normas que obliguen a las organizaciones políticas a solicitar de sus financistas que presenten comprobantes por cada actividad que les patrocinan.

De la misma manera que se solicita al financista a aportar los comprobantes por cada actividad, las organizaciones políticas deberían estar obligadas a publicar los nombres de sus financistas, esto vendría a evitar una farsa ante la desmedida competencia electoral de los partidos políticos. Ya que más del sesenta por ciento (60%) de los gastos de campaña, provienen de financiamiento privado, y, de conformidad con la cantidad de participantes en toda la república por partido político, la inversión sobrepasa el techo que manda la ley, el cual no puede ser mayor de un dólar de Estados Unidos de América, por ciudadano empadronado hasta el treinta y uno de diciembre del año anterior a las elecciones.

De todos es sabido que por partido político podrían estar participando aproximadamente 2,000 personas, entre candidatos presidenciales, diputados al parlamento centroamericano, diputados al Congreso de la República e integrantes a corporaciones municipales, los que tienen un interés directo en quedar electo, por lo que son los encargados de coleccionar recursos para la campaña, poniendo de su propia economías y además recibiendo de familiares, amistades, así como de simpatizantes, y por que no decirlo, de aquellas personas que por un interés personal hacen aportaciones a los candidatos, para obtener en un futuro algún favor, lo que compromete a candidato electo y por lo tanto a la comunidad que representa, ya que al devolver el favor tendrá que dar parte de la economía que corresponde a obras por ejemplo.

5.4. Obligaciones contables y financieras de los partidos políticos de acuerdo al reglamento de control y fiscalización

Disposiciones Legales	Características	Especificidades	Responsable	Plazos	Destinatario
Registros Contables	Transacciones financieras relacionadas con el origen, manejo y aplicación de sus recursos	Respaldadas con documentación de soporte. Deben conservarse durante 5 años y estar a disposición del Tribunal			
Contador General	Notificar el nombramiento			Dentro de 15 días de la inscripción del partido en el Registro de Ciudadanos	Auditor Electoral del Tribunal Supremo Electoral
Informe Financiero Anual	Origen, manejo y aplicación del financiamiento público y privado	Periodo contable del 1 al 31 de diciembre	Certificado por Contador General	Entre el 1 de enero y el 31 de marzo del año siguiente	Tribunal Supremo Electoral
Informe Financiero Campaña Electoral	Adjuntar el informe anual del año electoral, informe sobre financiamiento público y privado	Periodo contable del 1 al 31 de diciembre	Certificado por Contador General	Entre el 1 de enero y el 31 de marzo del año siguiente	Tribunal Supremo Electoral
Presupuesto de Campaña Electoral				30 días antes de la convocatoria de las elecciones	Tribunal Supremo Electoral
Apertura de Cuentas Bancarias	Registro y manejo de ingresos en efectivo. Cuentas separadas para actividades permanentes y actividades de campaña	En cualquier banco del sistema		Se informara dentro de los 5 días hábiles siguientes a la apertura	Auditor Electoral del Tribunal Supremo Electoral
Cuentas para gastos de Campaña		En estas cuentas no podrán acreditar transferencias de cuentas cuyo titular sea distinto al propio partido		Apertura un mes antes de la convocatoria de elecciones	Auditor Electoral del Tribunal Supremo Electoral
Recibos Impresos	Para acreditar ingresos provenientes de aportaciones y recaudaciones dinerarias y no dinerarias	Talones autorizados por la Superintendencia de Administración Tributaria SAT			Auditor Electoral del Tribunal Supremo Electoral recibirá copia de la autorización de los talones
Declaración Jurada	Toda persona individual o jurídica aporte 10,000.00 US\$ o más, su equivalente en quetzales	Declaración en acta notarial sobre la procedencia de los recursos	Persona que aporta		Organización Política
Justificación de Gastos	Todo gasto deberá estar comprobado con documentos de legítimo abono emitido a nombre de la organización				
Límite de gastos de campaña electoral	Se estableció en elecciones 2007 de 44.7 millones de quetzales				
Estado Patrimonial	Informe de estado patrimonial al 31 de diciembre	Obligación para todos los partidos inscritos	Órgano fiscalizador del partido político		Tribunal Supremo Electoral
Integración de Cuentas Bancarias	Informar de la integración de cuentas bancarias registradas contablemente	Obligación para todos los partidos inscritos	Organización Política		Tribunal Supremo Electoral

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

5.5. Capacidad del Tribunal Supremo Electoral para fiscalizar el financiamiento privado

El Tribunal Supremo Electoral, no se encuentra en la capacidad ni operativa ni presupuestaria para llevar a cabo una fiscalización con respecto a cada uno de los aportes que reciben los partidos políticos, en virtud de que cada organización recibe financiamiento en forma individual por candidato que participa a través de la organización para un cargo de elección popular, ya que cada candidato hace campaña para sí, y, al mismo tiempo por los que participan en la contienda por los cargos para presidente y vicepresidente de la república.

Los partidos políticos y sus candidatos, sean a la presidencia, alcaldías y diputaciones por lista nacional y distritales son los encargados de recaudar los fondos que sufraguen la campaña política. Edelberto Torres Rivas y Carla Aguilar manifiestan que: “El candidato presidencial es, normalmente, el encargado de efectuar la recaudación de fondos para la campaña nacional. En alguno de los casos éste debe poner igualmente una cantidad fija como aporte al partido, pero la mayoría de los aportes lo constituyen los efectuados por el sector privado, que llegan a ser alrededor del 60% del total de fondos, según los expertos” y es innegable el hecho que los partidos políticos organizan actividades de diferente índole con el específico propósito de recaudar fondos.”²⁹

²⁹ Torres Rivas, Edelberto y Carla Aguilar. **La financiación de la política en Iberoamérica**. Pág. 278

Según el financiamiento privado constituye aproximadamente más del 60% del total de los gastos de campaña, por lo que es importante que el Tribunal Supremo Electoral, institución que goza de credibilidad tanto a nivel nacional como internacional, realice fiscalización del financiamiento privado en forma profunda, pero que como se dijo con anterioridad, el Tribunal no cuenta con los recursos económicos necesarios para poder llevar la fiscalización exhaustiva, ya que actualmente se fiscaliza solamente lo que el partido político reporta, no existe un cruce de información con la Superintendencia de Administración Tributaria, SAT, en el sentido de que los simpatizantes que hacen aportaciones no dinerarias pueden o no pedir documentos de legítimo abono de las compras o servicios que hacen a favor de partido político alguno.

El problema de la no fiscalización al financiamiento privado debe ser encarado con seriedad, si se pretende que el ejercicio de los derechos cívicos y políticos en Guatemala dejen de ser una farsa ante la desmedida competencia electoral de los partidos políticos atestados de financiamiento pero con transparencia y probidad, con capacidad de dirigir la administración del Estado de Guatemala.

CONCLUSIONES

1. Que el Estado de Guatemala, contribuye al financiamiento de los partidos políticos, también reconoce que los mismos pueden recibir aportaciones del sector privado. Por tal razón, la intención de regular los temas del financiamiento y de la fiscalización constituye un intento por fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos.
2. Que el financiamiento de tipo privado prevalece de manera significativa en comparación al público, sujetando a los partidos a los intereses de los financistas privados, coartando de esa forma políticas en el plano social, económico y jurídico que buscan el beneficio de los electores y la población en general, provocando altos índices de corrupción en los gobiernos de turno.
3. Que la regulación legal en materia de financiamiento público, contenida en el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, es una regulación escasa. Si bien es cierto, constituyó un avance en lo legal, al día de hoy se hace insuficiente debido a varios factores, entre ellos, la falta de normas fiscalizadoras y sancionadoras del financiamiento privado de los partidos políticos, la proliferación de partidos políticos y el consecuente debilitamiento del sistema de partidos por el poco período de vida de éstos.

4. Que el financiamiento privado y su consecuente fiscalización, es un problema legal existente por ser incontrolable debido a la inexistencia de normas, lo que permite a las organizaciones políticas captar cualquier cantidad de fondos privados, encareciendo desmesuradamente la competencia electoral.

5. Que el Tribunal Supremo Electoral, es la institución que a partir de la vigencia de la Ley Electoral y de Partidos Políticos se constituyó como una entidad independiente, de carácter permanente, no supeditado a organismo estatal alguno, y que dentro de sus atribuciones está la de llevar a cabo la función fiscalizadora del financiamiento que reciben los partidos políticos, tanto público como privado.

RECOMENDACIONES

1. Que el Tribunal Supremo Electoral, elabore una regulación legal que permita una verdadera fiscalización del financiamiento privado de los partidos políticos, a efecto de que los candidatos propuestos lleguen a gobernar, tengan la oportunidad de ejecutar planes de gobierno y llevar a cabo sus funciones de forma libre, justa, transparente y honesta, a efecto de garantizar a los habitantes de la República, paz, desarrollo y el bien común
2. Que el Estado de Guatemala, producto del incremento al financiamiento público o deuda pública, así como el privado, se origina la necesidad de incrementar el presupuesto del Tribunal Supremo Electoral, a fin de responder a la obligación de llevar a cabo la fiscalización a los partidos políticos, de tal forma que pueda cruzar la información con todos los entes involucrados en llevar el registro de la información necesaria, a efecto de llevar el control de ingresos y egresos de la organización partidaria por un lado, y por otro, controlar en forma eficiente la documentación que respalda las aportaciones dinerarias y no dinerarias efectuadas a los partidos políticos.
3. Que la Superintendencia de Administración Tributaria, al respecto del financiamiento privado revele en su totalidad el ingreso de los partidos políticos, y que se enfatice en un menor porcentaje al financiamiento público, con el fin de asegurar que el financiamiento privado, no obligue a los candidatos y/o a las organizaciones políticas que optan a cargos de elección popular, a devolver a los financistas privados, la

concesión de bienes o servicios en concepto de retribución por las aportaciones recibidas durante la campaña electoral.

4. Que el Tribunal Supremo Electoral, obligue a los partidos políticos, previo a cada proceso electoral, a hacer pública la lista de sus financistas privados, tanto de personas individuales como jurídicas, con el objetivo que la población pueda conocer quienes están ligados a los partidos políticos y con ello, permitirle a la misma, realizar una votación más libre y conciente, y al mismo tiempo evitar que un mismo financista participe en varios partidos al mismo tiempo.

5. Que El Tribunal supremo Electoral, a través de auditoría electoral publique el informe de las auditorías practicadas a los partidos políticos, preferentemente antes de cada evento eleccionario. y reglamente lo relativo a la fiscalización del financiamiento privado, en el sentido de que se obligue a los financistas de las organizaciones políticas en general, en presentar ante la autoridad electoral respectiva, el informe veraz de la aportación realizada tanto en forma dineraria como la no dineraria.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEMAN VELASCO, Miguel, “**Las finanzas de la política**. Primera Ed. Edi. Diana. México, D.F., 1995.
- BENAMOR, Moisés. **Seminario taller sobre financiamiento a partidos políticos y campañas electorales**. Tribunal Supremo Electoral. Guatemala, 1997.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, “**Diccionario jurídico elemental**. Ed. Revisada, corregida y aumentada, Edi. Heliasta S.R.L. Argentina, 1993.
- CHACÓN MACHADO, Josefina y Carmen María Gutiérrez de Colmenares. **Introducción al derecho**. Ed. IDEA. MINUGUA. Guatemala, 1992.
- Código Federal de Instituciones Y Procedimientos Electorales, Estados Unidos Mexicanos.
- DEL CASTILLO, Pilar y Daniel G. Zovatto. **La financiación de la política en iberoamerica**. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH-CAPEL. Costa Rica, 1998.
- ESCOBAR ARMAS, Carlos. **Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales**. Embajada de Suecia, Internacional IDEA-MINUGUA. Guatemala, 1997.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Dinero y política. La cuadratura del círculo de la democracia en Centroamérica**. Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia. Costa Rica, 2000.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Política y constitución de Guatemala. La constitución de 1985 y sus reformas**. Procuraduría de los Derechos Humanos, 2ª. Ed. Guatemala, 1994.
- HERNANDEZ BRAN, Héctor Francisco. **Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales**. Embajada de Suecia, Internacional IDEA-MINUGUA. Guatemala, 1997.
- INFORME DE LA COMISIÓN DE REFORMA ELECTORAL. **Guatemala, paz y democracia**. Segunda Ed. Guatemala, 2000.
- OFICINA DE INFORMACIÓN PÚBLICA DE MINUGUA **Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral**. Guatemala, 1996

PUBLICACIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL. **Boletín informativo.** Publicación de la Comisión Federal Electoral. Publicación de la Comisión Federal Electoral. Estados Unidos de América, 1993.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española.** 20ª. Ed. Edi. Espasa. España, 1984.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados.** Edi. del Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

TORCAL, Mariano y José Ramón Montero. **Responsa iurisperitorum digesta.** Edi. Universidad, Volumen IV. Salamanca, España, 2003.

TORRES RIVAS, Edelberto y Carla Aguilar. **La financiación de la política en iberoamerica".** Instituto Interamericano de Derechos Humanos. IIDH-CAPEL. San José, Costa Rica, 1998.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. **Segunda comparación de propuestas de reformas a la ley electoral y de partidos políticos.** Guatemala, 2001.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. **Base de datos.** Guatemala, 1999.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. **Publicación del tribunal supremo electoral, memoria de elecciones generales 99.** Tomo I. Guatemala, 2000.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. 1985

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

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

Reglamento de Control, Fiscalización del Financiamiento Público y Privado, de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas. Acuerdo 019-2007 del Tribunal Supremo Electoral.

Reglamento de Control y Fiscalización de las Campañas Publicitarias de las Elecciones Generales. Acuerdo 131-2007 del Tribunal Supremo Electoral.